



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase ve věci žalobkyně: **Gardenline, s. r. o.**, se sídlem Na Vinici 948/13, Litoměřice, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, **II) Brněnské komunikace a. s.**, se sídlem Renneská třída 787/1a, Brno, obě zastoupené Mgr. Milošem Procházkou, advokátem se sídlem Kobližná 71/2, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 8. 2024, čj. ÚOHS-31858/2024/163, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2025, čj. 62 Af 32/2024-229,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2025, čj. 62 Af 32/2024-229, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda soukromá administrativní budova mohla být za splnění určitých podmínek stavbou občanského vybavení pro služby a obchod ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (dále jen „bezbariérová vyhláška“).

[2] Osoby zúčastněné na řízení (zadavatelé) zadaly v užším řízení nadlimitní veřejnou zakázku s názvem „*Výstavba Janáčkova kulturního centra*“ (ev. č. zakázky ve Věstníku veřejných zakázek Z2023-025611, ev. č. zakázky v úředním věstníku Evropské unie 2023/S 115-364772). Předmětem zakázky je novostavba budovy s jedním jednoúčelovým koncertním sálem pro symfonickou hudbu s přirozenou akustikou. Jednou z podmínek

stanovených v zadávací dokumentaci bylo, aby dodavatel v posledních sedmi letech před zahájením zadávacího řízení realizoval aspoň jednu významnou stavební práci, jejímž předmětem byla výstavba nebo rekonstrukce objektu občanské vybavenosti o celkových investičních nákladech nejméně 1 mld. Kč. Objektem občanské vybavenosti se dle zadávací dokumentace rozuměly stavby uvedené v § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky.

[3] Žalobkyně je stavební společnost. V minulosti realizovala například rekonstrukce památkově chráněných objektů, parků nebo zahrad. Zadávacího řízení vypsaného zadavateli se neúčastnila. Měla za to, že je uvedena podmínka nepřiměřená a bezdůvodně omezuje hospodářskou soutěž. Podala proto nejprve námitky k zadavateli a po jejich vypořádání k žalovanému návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatelů podle § 241 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

[4] Žalovaný nejprve návrhu žalobkyně přisvědčil a rozhodl, že se jednalo o nepřiměřenou, diskriminační podmínku, která bezdůvodně vytvořila překážku hospodářské soutěže. Technickou kvalifikaci by totiž bylo možné prokázat i doložením zkušeností s prováděním staveb, které mají se stavbami občanské vybavenosti shodnou materiálově konstrukční podobu. Zadavatelé tak porušili § 36 odst. 1 ve spojení s § 6 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Proti tomuto rozhodnutí podali zadavatelé rozklad. Předseda žalovaného rozkladu vyhověl. Shledal, že žalovaný nepoměřil podmínku zadavatelů ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Takové posouzení je však prvotním krokem pro posouzení, zda se jedná o podmínku nepřiměřeně omezující hospodářskou soutěž. Věc mu proto vrátil k dalšímu řízení, v rámci kterého měl věc posoudit ve světle vysloveného právního názoru.

[5] Žalovaný v dalším řízení zhodnotil, že předmětem veřejné zakázky byla novostavba budovy s koncertním sálem, tj. budova občanské vybavenosti vymezená v § 6 odst. 1 písm. g) bezbariérové vyhlášky. Zadavatelé umožnili dodavatelům prokázat technickou způsobilost prostřednictvím jakékoliv stavby občanského vybavení ve smyslu § 6 bezbariérové vyhlášky. Množina staveb, jejichž realizaci mohli v rámci předložených referenčních zakázek naplnit daný požadavek, zahrnovala velké množství variant. Podmínka proto nebyla nepřiměřená. Žalobkyně proti rozhodnutí podala rozklad. Předseda žalovaného rozklad zamítl s tím, že výčet obsažený v § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky zahrnuje velké množství různých druhů staveb (např. pojišťovny, věznice, banky nebo budovy pro služby a obchod, mezi které mohou patřit i soukromé kancelářské budovy). Jednalo se tak o jednoduše splnitelnou podmínku, jejíž zakotvení nemuseli zadavatelé podrobně vysvětlovat.

[6] Proti rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu se žalobkyně bránila žalobou, které krajský soud vyhověl. Napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] V rozsudku vyložil, že výčet staveb občanského vybavení zakotvený v § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky - stavba pro obchod a služby, nezahrnuje stavby soukromých kancelářských budov nebo stavby sídel velkých obchodních korporací. Ty totiž mohou účel stavby pro obchod a služby plnit jen v marginální části nebo vůbec. Jelikož se jedná o výčet taxativní, nelze mít za to, že dodavatel splní technickou kvalifikaci tím, že osvědčí provedení prací na stavbách kancelářských budov nebo sídel velkých obchodních korporací.

pokračování

Zadavatelům přitom nic nebránilo v tom, aby do kvalifikačních požadavků zahrnuli stavby obdobné stávám občanského vybavení (tj. budovy, v níž jsou převážně kancelářské prostory). V zadávací dokumentaci ani nevysvětlili, proč jako reference vyžadují pouze stavby občanského vybavení podle bezbariérové vyhlášky.

[8] Okrajově se krajský soud zabýval rozsahem, v jakém žalovaný zadávací podmínku na návrh žalobkyně přezkoumal. Uvedl, že přiměřenost zadávací podmínky měla být vzhledem k rozsahu a složitosti veřejné zakázky posouzena i z hlediska požadované hodnoty referenční zakázky.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků

[9] Žalovaný a zadavatelé se proti rozsudku krajského soudu bránili kasačními stížnostmi.

II.1 Kasační stížnost žalovaného

[10] Žalovaný namítal, že krajský soud v první řadě pochybil, když své posouzení postavil na závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2023, čj. 4 Afs 251/2023-30. Ten vychází z rozsudku Městského soudu v Praze, který není veřejně dohledatelný. Už jen tímto učinil rozsudek nepřezkoumatelným.

[11] Krajský soud také nesprávně posoudil, zda pod budovy občanského vybavení pro obchod a služby vymezené v § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky, spadají soukromé administrativní budovy. Omezil se na obecné konstatování, že soukromé kancelářské budovy nemohou být budovami občanského vybavení. Uvedené ale představuje nepochopení právních závěrů žalovaného. Ten v napadeném rozhodnutí netvrdil, že veškeré soukromé kancelářské budovy jsou stavbami občanského vybavení podle bezbariérové vyhlášky. Naopak vyložil, že takovými stavbami mohou být pouze v určitých situacích. Jako konkrétní příklady uvedl pojišťovny nebo banky.

[12] Žalovaný dále uvedl, že krajský soud pochybil, protože se nezabýval tím, zda se jedná o jednoduchý, snadno splnitelný požadavek, resp. zda je okruh přípustných staveb dostatečně široký pro závěr o jednoduchosti a snadné splnitelnosti zadávací podmínky. Napadené rozhodnutí žalovaného však z tohoto předpokladu vychází. Žalovaný v něm přímo uvedl, že pod stavby občanského vybavení spadá velké množství různých staveb, a zadávací podmínka je proto jednoduše splnitelná.

[13] Závěrem se žalovaný v kasační stížnosti vymezil proti závěrům soudu, že ke konkrétnímu a podrobnému přezkumu podmínky stanovené v zadávací dokumentaci stačí, aby navrhovatel uvedl obecné tvrzení ohledně (ne)zákonnosti podmínek. Žalovaný totiž provádí přezkum v takové šíři, v jaké navrhovatel přednese námitky. Jelikož žalobkyně v návrhu nenamítala podmínku spočívající ve výši investičních nákladů vynaložených na realizaci stavby občanské vybavenosti, nemusel zákonnost této podmínky žalovaný zkoumat.

II.2 Kasační stížnost zadavatelů

[14] Zadavatelé v kasační stížnosti uvedli, že krajský soud blíže neodůvodnil svůj závěr, proč nemohou být soukromé administrativní budovy nebo sídla společností stavbami občanského vybavení. Bezbariérová vyhláška nijak nepopisuje, které stavby lze zahrnout mezi stavby pro obchod a služby jakožto stavby občanského vybavení podle § 6 odst. 1 písm. c). Závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou krajský soud odkazoval, nejsou podle jejich přesvědčení bez dalšího aplikovatelné na nyní projednávanou věc. Jádrem nynějšího sporu totiž nespočívá v tom, že by odvozovali technickou způsobilost ve vztahu ke konkrétním konstrukčním prvkům stavby. Jedná se o posouzení, zda podmínku stanovili přiměřeně.

[15] Zadavatelé nesouhlasili ani se závěry krajského soudu, že v rámci zadávacího řízení požadavek na referenční zakázky nedostatečně odůvodnili. Jelikož se jednalo o jednoduchý požadavek, nebylo jej nutné odůvodnit podrobně.

II.3 Vyjádření ke kasačním stížnostem

[16] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného zadavatelé uvedli, že se ztotožňují s jeho námitkami spočívajícími v nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Rozsudek neobsahuje žádnou věcnou argumentaci spočívající ve zhodnocení, zda se jednalo o podmínku jednoduše splnitelnou, resp. přiměřenou ve vztahu ke předmětu veřejné zakázky. Souhlasili též s námitkami žalovaného směřujícími do rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného. Ve shodě s žalovaným měli za to, žalobkyně brojila primárně proti tomu, že v zadávací dokumentaci nebyly připuštěné stavby pozemních budov, které dle materiálově konstrukční povahy nebo jiného specifického znaku odpovídaly předmětu zakázky. Námitky žalobkyně tak fakticky spočívaly na obecném tvrzení spočívajícím v nezákonnosti podmínky, kterou bylo možné nastavit jinak.

[17] Žalobkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedla, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. S výkladem ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky tak, jak jej provedl krajský soud, souhlasí. Zkušenosti potřebné pro realizaci stavby mohli dodavatelé získat i realizací jiných staveb než jenom staveb občanské vybavenosti. Zadavatelé proto stanovením podmínky nepřiměřeně omezili hospodářskou soutěž. Jako nezákonné vnímala též nastavení podmínky ve vztahu k výši investic vynaložených na realizaci stavby občanské vybavenosti, což ostatně uváděla již v prvotním návrhu na zahájení řízení.

[18] Na vyjádření žalobkyně reagoval žalovaný v replice. Setrval na námitkách uvedených v kasační stížnosti a zopakoval, že žalobkyně v návrhu spojení kvantitativního požadavku se stavbami občanského vybavení podle bezbariérové vyhlášky nenapadala. Zopakoval též, že podmínka byla dostatečně široká.

[19] Zadavatelé k replice žalovaného a vyjádření žalobkyně zopakovali, že návrh žalobkyně směřoval proti tomu, jak byla v zadávací dokumentaci vymezená věcná náplň referenčních zakázek, nikoliv proti požadavku na její finanční objem. Žalovaný proto provedl přezkum v dostatečném rozsahu. Závěrem připomněli svůj výklad § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky a pojmu soukromá administrativní budova.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Přezkoumatelnost rozsudku

[20] Stěžovatelé namítali, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud v něm totiž relevantně neposoudil předmět sporu a nevypořádal se tak se stěžejní žalobní námitkou. Nadto své posouzení postavil na závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2023, čj. 4 Afs 251/2023-30. Ten však vychází z rozsudku Městského soudu v Praze, který není veřejně dohledatelný. Z rozsudku proto nelze seznat, pro jaké důvody krajský soud rozhodl tak, jak rozhodl.

[21] Podle ustálené judikatury musí být nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí či opatření pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky či osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30). Obecně platí, že soud musí vypořádat všechny nosné námitky žalobce, a to alespoň implicitně (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 As 152/2014-78, bod 23). Úkolem soudu je „*vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace*“ (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se soud ve svém rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33; či nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[22] Takto formulovanou nepřezkoumatelnost Nejvyšší správní soud neshledal. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že nesouhlasí s výkladem § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky tak, jak jej provedl žalovaný. Jelikož se jednalo o jeden z důvodů, pro které žalovaný shledal podmínku jednoduše splnitelnou, dospěl k závěru, že je jeho rozhodnutí potřeba zrušit. Nebylo totiž postaveno na jisto, že by ke stejnému závěru žalovaný dospěl i v případě, kdyby neměl za to, že splnění podmínky lze prokázat i soukromými administrativními budovami. Následně se již krajský soud nezabýval

podrobně otázkou, zda byla podmínka přiměřená. Vzhledem ke svému závěru, že není jasné, že jde o podmínku jednoduše splnitelnou, tak však učinit nemohl. Není to tedy vada nepřezkoumatelnosti rozsudku. To, zda krajský soud nepochybil, pokud se přiměřeností nezabýval, je otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, neboť závisí na posouzení, zda správně vyložil § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud bude zabývat níže.

[23] Krajský soud také ve svém rozsudku při výkladu § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2023, čj. 4 Afs 251/2023-30. Tento rozsudek je dostupný ve veřejné databázi na www.nssoud.cz. Pro krajský soud byl podstatný názor Nejvyššího správního soudu, a nikoliv Městského soudu v Praze, na jehož rozhodnutí ani nijak neodkázal. V takovém postupu nelze spatřovat nepřezkoumatelnost.

[24] Z důvodů namítaných stěžovateli tedy rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný není.

III.2 K výkladu § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky

[25] Stěžejní právní otázkou bylo v řešeném případě posouzení, zda byla podmínka technické kvalifikace stanovená zadavateli jednoduše splnitelná a následně tak přiměřená.

[26] V posuzovaném případě se jednalo o nadlimitní veřejnou zakázku zadávanou v užším řízení. Dle § 79 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví zadavatel kritéria technické kvalifikace za účelem prokázání lidských zdrojů, technických zdrojů nebo odborných schopností a zkušeností nezbytných pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě. Taxativní výčet kritérií technické kvalifikace, jejichž doložení je zadavatel oprávněn požadovat, stanoví odstavec 2 uvedeného ustanovení. Dle § 79 odst. 2 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel k prokázání kritérií technické kvalifikace požadovat seznam stavebních prací poskytnutých za posledních 5 let před zahájením zadávacího řízení, včetně uvedení ceny a doby jejich poskytnutí a identifikace objednatele; zadavatel může stanovit, že budou zohledněny doklady i za dobu delší než poslední 5 roky před zahájením zadávacího řízení, pokud je to nezbytné pro zajištění přiměřené úrovně hospodářské soutěže.

[27] Stěžovatelé jako způsob prokázání technické kvalifikace vyžadovali, aby účastník – uchazeč o zakázku prokázal, že v rozhodném období (7 let) realizoval alespoň jednu zakázku, jejímž předmětem byla výstavba nebo rekonstrukce objektu občanské vybavenosti o celkových investičních nákladech alespoň 1 mld. Kč bez DPH. Objekt občanské vybavenosti definovali odkazem na § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky. Žalobkyně v návrhu na zahájení řízení před žalovaným namítala, že taková podmínka je s ohledem na rozsah staveb uvedených v § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky nepřiměřená.

[28] Nastavením technické kvalifikace vždy z povahy věci dojde k omezení hospodářské soutěže, a to z důvodu ovlivnění okruhu možných dodavatelů. Při nastavení kritérií technické kvalifikace se proto musí vycházet ze zásad transparentnosti, přiměřenosti a zákazu diskriminace (§ 6 zákona o zadávání veřejných zakázek; rozsudek NSS ze dne

pokračování

23. 8. 2024, čj. 5 As 65/2021-73, bod 44 a rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2025, č. j. 2 As 341/2023-37, bod 25). Důkazní břemeno stran důvodnosti zadávacích podmínek leží na zadavateli (rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2024, čj. 8 As 1/2023-72, bod 28).

[29] Nejvyšší správní soud v judikatuře opakovaně vyslovil, že okruh možných dodavatelů soutěžících o veřejné zakázky by měl být co možná nejširší. Nepřiměřené a diskriminační jsou proto zejména takové kvalifikační předpoklady, které vybočují z potřeb dané zakázky s ohledem na její předmět. V důsledku takto nastavených podmínek totiž mohou podmínky pro účast v zadávacím řízení splnit jen někteří z potenciálních uchazečů, kteří by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky způsobilí (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2018, čj. 2 Afs 375/2017-30 nebo ze dne 20. 10. 2022, čj. 4 As 165/2022-29).

[30] Samotné posouzení přiměřenosti (a tedy i zákonnosti) technické kvalifikace je primárně posouzením právním. Je při něm potřeba vycházet ze složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky [§ 73 odst. 6 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek] a v úvahu je nutné vzít i dopady do hospodářské soutěže, včetně dosavadního fungování trhu a jeho případného faktického omezení (právní věta rozsudku NSS ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, č. 4396/2022 Sb. NSS).

[31] Při hodnocení, zda je zvolená podmínka přiměřená, je nutno vyjít ze standardního testu proporcionality, který stojí na třech základních kritériích – vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu (rozsudek ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, č. 4396/2022 Sb. NSS, bod 43). Zadavatel je povinen postupně hodnotit, zda existuje legitimní potřeba, pro kterou musí podmínku stanovit, zda je zadávací podmínka způsobilá dosáhnout sledovaného cíle (který je přípustný), zda k němu nelze dospět jinými, mírnějšími, ale stejně vhodnými prostředky a zda předmětné omezení ob stojí v kolizi s jinými právy a zájmy (rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2022, čj. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS, bod 39; ze dne 30. 3. 2022, čj. 8 As 203/2020-168, bod 41; nebo ze dne 13. 2. 2023, čj. 6 As 338/2021-52, bod 23). Takové hodnocení by se následně mělo promítnout do odůvodnění zadávací podmínky. U jednoduše splnitelné podmínky pak postačí prosté zdůvodnění její potřebnosti. V případě složitých podmínek má zadavatel povinnost předestřít podrobné, logické a smysluplné odůvodnění, že jím zvolené omezení soutěže bylo důvodné a že by případné alternativy zvolené zadávací podmínky pro něj znamenaly nepřiměřené náklady či obtíže, a svá tvrzení rovněž prokázat (rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2023, čj. 6 As 338/2021-52; ze dne 23. 2. 2022, čj. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS; ze dne 22. 2. 2024, čj. 8 As 1/2023-72, bod 28).

[32] Krajský soud odůvodnění napadeného rozsudku založil na výkladu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky. Podle tohoto ustanovení se stavbou občanského vybavení rozumí *stavba pro obchod a služby*.

[33] Krajský soud odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2023, čj. 4 Afs 251/2023-30, vyložil, že „tzv. ‚soukromé kancelářské budovy‘ či sídla velkých obchodních korporací stavbami občanského vybavení dle § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky nejsou. Nejsou bez dalšího stavbami pro obchod a služby ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky, neboť tento účel vůbec nemusí plnit, popř. mohou jej plnit jen v marginální části

(...)“: Soukromé administrativní budovy jsou tak budovami obdobnými k budovám pro obchod a služby podle § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky. Skutečnost, že by zadavatelé umožnili splnit podmínku referencí takovou stavbou ostatně nevyplývala ani ze zadávací dokumentace. Žalovaný proto podle názoru krajského soudu pochybil, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že výčet staveb občanského vybavení dle § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky zahrnuje také stavby soukromých kancelářských budov nebo stavby sídel velkých obchodních korporací. Závěrem proto zhodnotil, že jestliže žalovaný vyšel při hodnocení přiměřenosti podmínky z nesprávného právního posouzení, nelze mít za prokázané, že by ke stejnému hodnocení dospěl i v případě, pokud by do výčtu nezahrnul soukromé administrativní budovy.

[34] Stěžovatelé namítali, že takové posouzení je nesprávné ze dvou důvodů. V první řadě se jedná o nepochopení závěrů žalovaného. Ten totiž v napadeném rozhodnutí nevyslovil, že každá soukromá administrativní budova je stavbou pro obchod a služby ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky. Aby se o takovou stavbu mohlo jednat, musí budova plnit účel stavby pro obchod a služby v podstatné (a nikoliv marginální) části. Za druhé samotný závěr krajského soudu, že soukromá administrativní budova už ze své samotné podstaty nemůže být stavbou pro obchod a služby, je nesprávný. Stavbou pro obchod a služby jsou totiž i pojišťovny nebo banky (jak ostatně uváděl žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí), a to i přes to, že veřejnosti je přístupná pouze jejich část. Krajský soud v napadeném rozsudku nevymezil míru, kterou musí budova naplnit, aby se mohlo jednat o stavbu pro obchod a služby. Aplikací tohoto závěru by tak bylo možné dovodit, že ani např. zimní stadiony nejsou stavbami občanské vybavenosti, protože zahrnují i neveřejné prostory (technické zázemí, šatny atd.).

[35] Námitka stěžovatelů je důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve první částí námítky. Jak již uvedl výše, krajský soud vyšel při posouzení právní otázky z předpokladu, že žalovaný považuje za stavbu občanského vybavení pro obchod a služby podle § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky i jakoukoliv soukromou administrativní budovu. Nejvyšší správní soud k tomuto ověřil, že žalovaný v bodě 59 napadeného rozhodnutí s odkazem na předchozí rozhodnutí vydaná v řízení výslovně uvedl, že do kategorie staveb občanského vybavení spadají ty soukromé administrativní budovy, ve kterých dochází k poskytování služeb nebo obchodu veřejnosti. Z napadeného rozhodnutí žalovaného lze bez dalšího seznat, že odlišuje dvě skupiny soukromých administrativních staveb. První skupinou jsou ty, které jsou tvořeny kanceláři a prostory, do kterých nemá veřejnost přístup. Druhou skupinou ty, které jsou sice zčásti tvořeny kanceláři, ale zároveň v těchto kancelářích nebo jiných prostorách nacházejících se v budově dochází k poskytování služeb nebo obchodu veřejnosti. Pouze takové stavby mohly být podle žalovaného připuštěny jako referenční stavby. Už prvotní předpoklad krajského soudu, že žalovaný považoval za stavby občanského vybavení pro služby a obchod jakékoliv soukromé administrativní budovy, je proto nesprávný.

[37] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval druhou částí námítky, a to tím, zda krajský soud správně vyložil § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky.

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí s tím, že soukromá administrativní budova, kterou tvoří pouze kanceláře, není stavbou občanského vybavení pro obchod a služby. Jedná se o stavbu obdobnou stavbě pro veřejnou správu. Tento závěr ostatně vyslovil v rozsudku čj. 4 Afs 251/2023-30, ze kterého krajský soud vyšel. Je však nutné rozlišovat mezi soukromou administrativní budovou tvořenou pouze kanceláři a soukromou administrativní budovou, v jejíž části dochází k poskytování služeb a obchodu veřejnosti (kterou by bylo dle názoru žalovaného možné technickou kvalifikaci prokázat). Touto otázkou se Nejvyšší správní soud v právě citovaném rozsudku nezabýval.

[39] Ustanovení § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky vymezilo stavby občanského vybavení široce podle jejich účelu (stavba pro veřejnou správu, soudy, státní zastupitelství, policii, obviněné a odsouzené, stavba pro sdělovací prostředky, stavba pro obchod a služby, stavba pro ochranu obyvatelstva, stavba pro sport školy, předškolní a školská zařízení, stavba pro kulturu a duchovní osvětu, stavba pro zdravotnictví a sociální služby, budova pro veřejnou dopravu, stavba ubytovacího zařízení pro cestovní ruch s celoročním i sezónním provozem pro více než 20 osob). Bezbariérová vyhláška blíže nestanovila požadavky, které musí stavba splnit, aby se jednalo o stavbu občanského vybavení (např. prostřednictvím jejich rozlohy, počtu podlaží, apod). Nevyplynulo z ní ani, že by stavbou občanského vybavení nemohly být budovy v soukromém vlastnictví. Nevymezila ani podmínky, které musela stavba splnit, aby se jednalo o stavbu občanského vybavení, např. v podobě rozsahu, v jakém by měla být budova přístupná veřejnosti nebo v podobě požadavku na úřední/otevírací hodiny. Pro určení, zda se jedná o stavbu občanského vybavení tak byl podstatný pouze účel, který daná stavba plní. Samotný pojem „služby a obchod“ vyhláška nerozváděla.

[40] K výkladu § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky pak Nejvyšší správní soud uvádí následující. I přes to, že zadavatelé neodkázali na bezbariérovou vyhlášku jako celek, je ustanovení vhodné vykládat optikou dalších ustanovení bezbariérové vyhlášky. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, ze samotného ustanovení § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky nelze dovodit, jaké různé druhy staveb patří mezi stavby pro služby a obchod, jakož ani to, zda musí být veřejnosti přístupné veškeré její části. Toto ustanovení ani blíže nerozvádí, co se myslí „službami a obchodem“.

[41] Podle § 2 odst. 1 písm. b) bezbariérové vyhlášky platilo, že „[p]odle této vyhlášky se postupuje při zpracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, nebo při zpracování jednoduchého technického popisu záměru pro vydání územního souhlasu a při zpracování projektové dokumentace, při povolování nebo ohlašování a provádění staveb, při vydávání kolaudačního souhlasu, při užívání a odstraňování staveb nebo zařízení a při kontrolních prohlídkách staveb občanského vybavení v částech určených pro užívání veřejností“ (zvýraznění přidáno soudem). Z § 6 odst. 2 a 4 bezbariérové vyhlášky vyplývalo, že technické požadavky stanovené bezbariérovou vyhláškou musí splňovat ty části, které jsou veřejnosti přístupné. Dále bezbariérová vyhlášky v § 15 odst. 1 stanovila, že pokud části jedné stavby slouží rozdílným účelům, posuzují se jednotlivé části samostatně podle příslušných ustanovení vyhlášky a jejich příloh.

[42] Bezbariérová vyhláška tedy počítala s tím, že stavby občanského vybavení budou mít prostory, které nebudou veřejnosti přístupné. Zároveň počítala s tím, že jedna budova bude sloužit k různým účelům. Stále však šlo o stavbu občanského vybavení, jejíž veřejnosti

přístupná část musela splňovat příslušné technické požadavky. Nelze ani apriori vyloučit, že by v soukromých administrativních budovách mohly být služby a obchod veřejnosti poskytovány. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí se žalovaným, že příkladem takových budov mohou být banky nebo pojišťovny.

[43] Takový výklad není ani v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Účelem právní úpravy obsažené v § 79 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je zajistit, že vybraný dodavatel bude disponovat dostatečnými schopnostmi a zkušenostmi pro splnění veřejné zakázky. To odpovídá účelnému vynakládání veřejných prostředků. Pokud dodavatel disponuje dostatečnými schopnostmi a zkušenostmi, lze důvodně předpokládat, že stavbu provede v požadované kvalitě. Z výše uvedeného lze dovodit, že i stavbou soukromé administrativní budovy, v jejíž částech dochází k poskytování služeb a obchodu mohl dodavatel získat potřebné zkušenosti pro stavby, kde jsou poskytovány služby veřejnosti. Takové části totiž musely splňovat požadavky podle bezbariérové vyhlášky.

[44] Tento výklad nadto podporuje i obecný cíl zákona o zadávání veřejných zakázek, kterým je hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými financemi. Toho lze dosáhnout právě férovou, transparentní a širokou soutěží dodavatelů. Při zahrnutí staveb soukromých administrativních budov, v jejíž částech dochází k poskytování služeb a obchodu, totiž dojde k rozšíření okruhu potenciálních dodavatelů s odpovídajícími zkušenostmi, kteří by se mohli účastnit zadávacích řízení.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud byly v soukromé administrativní budově poskytovány služby a obchod veřejnosti, jednalo se o stavbu občanského vybavení podle § 6 odst. 1 písm. c) bezbariérové vyhlášky. Právní otázku tak krajský soud posoudil nesprávně. Při přezkumu rozhodnutí žalovaného nadto vyšel z nesprávného předpokladu. Chybně totiž dovodil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zahrnul pod stavby pro budovy a obchod veškeré soukromé administrativní budovy.

III.3 Ostatní kasační námitky

[46] Další námitka žalovaného směřovala proti názoru, který krajský soud vyslovil v bodě 45 a 46 napadeného rozsudku. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by měl na základě obecného tvrzení o nezákonnosti zadávací podmínky provádět její konkrétní a podrobný přezkum. Jedná se totiž o návrhové řízení, které je svým obsahem navázané na obsah námitek. Žalobkyně v námitkách namítala pouze jeden aspekt zadávací podmínky. Žalovaný proto v přezkumném řízení podmínku nemusel přezkoumat ve vztahu k hodnotě reference.

[47] Z relevantní právní úpravy se podává, že v návrhu na zahájení přezkumného řízení může navrhovatel požadovat přezkoumání podmínky pouze v tom rozsahu, v jakém proti ní podal námitky (§ 251 odst. 1, 2 a 4 zákona o zadávání veřejných zakázek). Obecně tak platí, že podání námitek je nutným předpokladem pro následné podání návrhu na přezkum. Jeho šíře je tedy určena námitkami. K této problematice ostatně existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že „pokud uchazeč určité pochybení zadavateli nevytýkal již v námitkách proti jeho úkonu či rozhodnutí, nemůže tak již relevantně a úspěšně učinit v návrhu na zahájení správního řízení. Při vědomí této obdoby koncentrační zásady platí, že obsah návrhu na zahájení řízení o přezkumu úkonů zadavatele je determinován obsahem

pokračování

podaných námitek a že uchazeč nemůže návrhem úspěšně brojit proti něčemu, co zadavateli v námitkách nevytkl“ (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2024, čj. 9 As 131/2024-42, bod 32 nebo obdobně rozsudek NSS 20. 5. 2014, čj. 2 Afs 23/2013-39).

[48] Krajský soud k tomuto v bodě 46 napadeného rozsudku uvedl, že „*přiměřenost dané zadávací podmínky vzhledem ke složitosti a rozsahu veřejné zakázky musí být odůvodněna i bez přihlédnutí k požadované hodnotě reference. Pro účely hodnocení vlivu na hospodářskou soutěž pak podmínku dle čl. 6.4 písm. a) zadávací dokumentace nelze dost dobře rozdělit a zkoumat izolovaně ve vztahu k hodnotě reference a ve vztahu k věcnému vymezení reference (přičemž samozřejmě platí, že v případě nižší požadované hodnoty reference je pro dodavatele snadnější zadávací podmínku splnit a vice versa).*“

[49] Takový závěr je ale podle Nejvyššího správního soudu v první řadě nesrozumitelný. První citovaná věta se zdá být v rozporu s větou druhou. Tento rozpor není nijak objasněn. Druhá věta, proti které stěžovatel brojí primárně, poté není nijak zdůvodněna. V této části je tedy rozsudek nepřezkoumatelný.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnými a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení se tedy krajský soud závazně vypořádá s tím, zda se jednalo o jednoduše splnitelnou podmínku a následně tomu přizpůsobí způsob hodnocení její přiměřenosti (zda je nutné provést celý test proporcionality nebo postačí zdůvodnění vztahu mezi potřebou a podmínkou). Přiměřenost posoudí s ohledem na množinu všech staveb, které lze zařadit pod § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky. Srozumitelně a podrobněji také odůvodní svůj závěr o přezkumu zadávací podmínky hodnoty reference.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 3. září 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu