



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **PORR a.s.**, IČO 430 05 560, se sídlem Dubečská 3238/36, Praha 10, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Jihomoravský kraj, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 25. 9. 2023, č. j. ÚOHS 36060/2023/161, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2025, č. j. 30 Af 51/2023-64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2023, č. j. ÚOHS 29503/2023/500 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), zamítl návrh žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „Sanatorium Pálava“, neboť neshledal důvody pro uložení nápravného opatření. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí předsedy žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem zamítl. Shledal, že zadávací podmínku, již zadavatel požaduje, aby vedoucí projektu zhotovitele měl *zkušenost s výkonem činnosti manažera akce (projektového manažera) při realizaci alespoň jedné stavby podle smluvního standardu FIDIC*,

stanovil zadavatel v souladu s § 6 a § 36 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), přičemž hospodářskou soutěž omezil přiměřeným a nediskriminačním způsobem.

[3] Smluvní podmínky FIDIC jsou obecně akceptované, rozšířené napříč státy Evropy a používají je nejrůznější zadavatelé, stejně jako objednatelé mimo režim ZZVZ, a to po dobu více než dvaceti let. Nelze je proto srovnávat se smlouvami, které si tvoří sami jednotliví zadavatelé. Zadavatel se rozhodl podřídit svůj budoucí smluvní vztah s vybraným dodavatelem smluvními podmínkami FIDIC. Požadavek na zkušenost s těmito podmínkami proto přímo souvisí s předmětem veřejné zakázky. Určité přizpůsobení typizovaných podmínek FIDIC potřebám konkrétního obchodního případu je přitom logické a očekávatelné. Nejedná se o tak podstatnou změnu těchto podmínek, kvůli které by se zkušenost s nimi stala nepodstatnou a nevyužitelnou. Vzhledem k tomu, že za plnění smluvních podmínek ze strany zhotovitele odpovídá vedoucí projektu, je provázanost znalosti těchto podmínek s rolí, kterou v celém procesu zastává vedoucí projektu, zřetelná. Za důležité hledisko pro zhodnocení přiměřenosti zadávací podmínky lze přitom považovat, že požadavek na zkušenost s podmínkami FIDIC formuloval zadavatel velmi široce. Neomezení požadavku na zkušenost pouze se žlutou knihou FIDIC pak nasvědčuje tomu, že snahou zadavatele bylo neomezovat hospodářskou soutěž více, než je nezbytně nutné pro dosažení stanoveného cíle. Rozhodnutí o tom, jakou zkušenost bude zadavatel považovat za postačující, je přitom plně na zadavateli.

[4] Zadavateli nelze vyčítat, že u zakázky spočívající ve výstavbě sanatoria za 850 mil. Kč, která má trvat několik let a je financována z dotačních prostředků Evropské unie, což zadavatele svazuje termíny zhotovení, požaduje zkušenost s použitým smluvním rámcem v praktické, nikoliv jen v teoretické rovině. Smluvní rámec FIDIC totiž předvídá řešení případných problémů mezi zadavatelem a zhotovitelem tzv. za pochodu, tedy bez zastavení výstavby. Pokud zhotovitel tento mechanismus řešení konfliktů nezná nebo nerespektuje a práce přeruší do doby, než objednatel jeho nároky či požadavky vypořádá, může dojít ke zdržení s realizací projektu. Vysvětlení zadavatele, že praktická zkušenost smluvního partnera s aplikací smluvního rámce FIDIC je pro něj důležitá z důvodu obavy z případných sporů o výklad smlouvy, které mohou vést ke zpoždění stavebních prací a nutnosti vracet dotace, se proto jeví jako logické. Zároveň podmínky FIDIC pracují s tzv. *variace* a *claimy*, tedy s finančními nároky vůči sobě navzájem (*claim*) a s požadavky na změnu stavby (*variance*). Uplatnění těchto institutů předpokládá kooperaci druhé strany (zhotovitele) a bez ní může opět dojít ke komplikacím a zdržení stavby, které nejsou v zájmu ani jedné ze stran. Nastavením dané podmínky tak zadavatel nesleduje jen hypotetický zájem na ochraně zhotovitele. Relevantní kritérium při posouzení otázky, zda řešený požadavek nedůvodně omezuje hospodářskou soutěž, představuje i množství obdržených nabídek. Zadavatel obdržel 8 nabídek, což nesvědčí o tom, že by jím požadovaná kvalifikace byla těžko dosažitelná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Namítá, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil, když shledal kvalifikační požadavek zadavatele na předchozí zkušenost vedoucího projektu se smluvním standardem FIDIC odůvodněným a přiměřeným velikosti, složitosti a technické náročnosti veřejné zakázky. Smyslem a účelem institutu kvalifikace je objektivním, transparentním a

pokračování

nediskriminačním způsobem zajistit, aby zadavatel vybíral dodavatele veřejné zakázky pouze z okruhu subjektů, jež poskytují dostatečné záruky o své schopnosti veřejnou zakázku řádně, včas a v odpovídající kvalitě realizovat. Tím, že krajský soud umožnil zadavateli využít pro stanovení kvalifikace znalost smluvních standardů FIDIC, popřel smysl a účel institutu kvalifikace, neboť znalost těchto standardů nijak nevypovídá o schopnosti dodavatele realizovat předmět veřejné zakázky řádně, včas a v odpovídající kvalitě.

[6] Znalost určitého druhu smluvních standardů nepřináší žádnou přidanou hodnotu z pohledu kvality nebo odbornosti plnění. Krajský soud ani žalovaný žádnou právní úvahu o faktickém přínosu takového požadavku ve svých rozhodnutích nenabízí. Údajná přidaná hodnota je podle krajského soudu a žalovaného založena pouze na tom, že si zhotovitel uplatní řádně tzv. *claimy* vůči zadavateli. Zadavatel tedy ani nemůže být nijak ohrožen, pokud dodavatel takovou zkušeností s FIDIC nedisponuje. Krajský soud setrvává na výjimečnosti zkušeností se smluvními standardy FIDIC u vedoucího projektu, aniž by se vypořádal s argumentací, že každá smlouva o dílo, na kterou se aplikují tyto standardy, obsahuje zvláštní podmínky, které jsou tvořeny *ad hoc* pro každou zakázku, a jsou tedy obsahově jiné. Nelze souhlasit ani se závěrem, že stěžovatel požadavek na znalost smluvních standardů FIDIC hrubě zjednodušuje. Stěžovatel v rámci správního řízení uvedl konkrétní argumenty, proč smluvní podmínky FIDIC nepředstavují z obsahového hlediska žádná specifika oproti jiným smlouvám o dílo. Odůvodnění napadeného rozsudku neobsahuje žádný pozitivně formulovaný výčet objektivních důvodů, pro které by bylo možné považovat zkušenost se smluvními standardy FIDIC za odůvodněnou z pohledu ZZVZ. Napadený rozsudek je postaven výlučně na ničím nepodložených smyšlených úvahách, které nemají oporu ve faktickém stavu.

[7] Pokud pak krajský soud poukazuje na to, že podmínky FIDIC obsahují vzájemně provázané právní nástroje k řešení sporných situací při výstavbě, opomíjí, že uvedené platí pro každou smlouvu o dílo na obdobný projekt. Krajský soud neuvádí žádné specifikum, které by se týkalo pouze a výlučně smluvního standardu FIDIC, a odůvodňovalo tak omezení hospodářské soutěže. Jediný důvod, který lze v napadeném rozsudku nalézt, je, že se jedná o praktický požadavek. Smysl a účel kvalifikace však není založen na tom, zda je nějaký požadavek praktický či nikoliv. Odůvodnění napadeného rozsudku je proto též zmatečné, neboť se namísto odůvodněnosti kvalifikačního požadavku z pohledu ZZVZ věnuje praktičnosti využití FIDIC. Zmatečná je také úvaha krajského soudu založená na tom, že dodavatel, který nemá zkušenost s FIDIC, neumí číst smlouvu, a tedy bude stavbu bezdůvodně přerušovat. Krajský soud přitom nijak nezohledňuje, že v rámci každého smluvního standardu může být otázka přerušení upravena jinak zvláštními podmínkami apod. Zcela absurdně pak krajský soud odůvodňuje omezení hospodářské soutěže tím, že při řádném a včasném neuplatnění tzv. *claimů* nebude objednatel povinen hradit nároky zhotovitele na vícepráce.

[8] **Žalovaný ve vyjádření** ke kasační stížnosti poukázal na to, že smluvní podmínky FIDIC jsou standardizovanou a užívanou formou smluvních podmínek. Zadavatel se při stanovení kvalifikace nemusí omezit striktně na kritéria, která budou zjevně vypovídat o prosté schopnosti realizovat veřejnou zakázku, ale může do kvalifikačních kritérií promítnout i další požadavky, které z jeho pohledu svědčí o schopnosti veřejnou zakázku realizovat lépe či snáze. Kvalifikační kritéria přitom vždy představují překážku hospodářské soutěže, protože některé subjekty vylučují. Taková překážka musí být důvodná a s ohledem

na intenzitu zásahu do hospodářské soutěže přiměřená. Pokud chtěl zadavatel veřejnou zakázku realizovat s užitím standardů FIDIC, je logické, že zadavatel požaduje, aby dodavatelem byl subjekt, u něhož je prokázána znalost právě tohoto standardu. Zadavatel zároveň akcentoval, že stanoveným požadavkem chce zabránit hrozbě prodlení stavebních prací a s tím související nutností vracet dotace. Stanovení vyšší míry ověření kompetencí na straně dodavatele v případě veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou rozsáhlé projekční činnosti a výstavba v hodnotě blížící se miliardě, lze považovat za důvodné. Množství obdržených nabídek pak vypovídá o zachování hospodářské soutěže. Požadavek na předchozí zkušenost v kontextu předmětné veřejné zakázky byl proto důvodný a přiměřený.

[9] **Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření** ke kasační stížnosti uvedla, že nejdůležitějším rysem smluvního standardu FIDIC je nastavení komunikace, řízení procesů a rizik, a to za použití specifických institutů, které se v obecných smlouvách o dílo nevyskytují. Ty pak vedou ke zefektivnění procesu výstavby v projekční i realizační fázi (a tím často i jeho urychlení). Právě z toho důvodu a s ohledem na význam, rozsah a přísné dotační podmínky projektu se zadavatel rozhodl požadovat zkušeného klíčového člena realizačního týmu, který je jako vedoucí projektu jednoznačně odpovědný za práci se smlouvou, řešení kolizních situací a komunikaci se zadavatelem, a jehož dostatečná kvalifikace by tak měla zaručit plynulou realizaci projektu. S ohledem na složitost projektu i náročnost role vedoucího projektu lze považovat kvalifikační požadavek za přiměřený. Sám stěžovatel přitom v předběžných tržních konzultacích předcházejících zadávacímu řízení veřejné zakázky navrhoval požadavek na kvalifikaci vedoucího projektu ještě zpřísnit.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu.

[13] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech

pokračování

konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[14] Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud neuvedl dostatek důvodů, pro které by bylo možné považovat zkušenost se smluvními standardy FIDIC za odůvodněnou z pohledu ZZVZ. Nepřezkoumatelnost rozsudku však není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Taková překážka však v nyní posuzované věci není dána. Krajský soud vystihl podstatu věci a v odůvodnění napadeného rozsudku se přezkoumatelně vypořádal se všemi stěžejními žalobními námitkami vztahujícími se k požadavku na zkušenost s podmínkami FIDIC, jak bude podrobně vysvětleno v dalších částech odůvodnění. V bodech 33 až 48 odůvodnění napadeného rozsudku přednesl konkrétní a jasné důvody, na základě nichž dospěl k závěru, že zadavatel stanovil kvalifikační požadavek spočívající ve zkušenosti vedoucího projektu se smluvním standardem FIDIC v souladu se ZZVZ. Samotný nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry krajského soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163), neboť věcná správnost daných závěrů je otázkou meritorního posouzení.

[15] Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo možné jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132), nebo pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76), pokud by jeho odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107), či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS) a v některých jiných speciálních případech. Napadený rozsudek však popsány vadami netrpí. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je vystavěno na uceleném argumentačním systému a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež soud v napadeném rozsudku vyslovil, je zřetelná. Závěry krajského soudu jsou řádně zdůvodněné, logické, srozumitelné, navzájem slčitelné, a nezakládají proto nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele brojícími proti posouzení věci samé krajským soudem.

[17] V nyní projednávané věci stanovila osoba zúčastněná na řízení (zadavatel) při zadávání veřejné zakázky s názvem „Sanatorium Pálava“ v bodu 6.4 Technické kvalifikace zadávací dokumentace podmínku, aby měl vedoucí projektu mj. *zkušenost s výkonem činnosti manažera akce (projektového manažera) při realizaci alespoň jedné stavby podle smluvního*

standardu FIDIC. Stěžovatel v kasační stížnosti oprávněnost uvedené zadávací podmínky rozporuje, považuje ji za nepřiměřenou a diskriminační.

[18] *Podle § 6 odst. 1 ZZVZ zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti. Podle odst. 2 téhož ustanovení ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.*

[19] *Z hlediska nyní souzené věci jsou tyto zásady dále konkretizovány v § 36 odst. 1 ZZVZ, dle kterého zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže (vychází ze zásady nediskriminace), a v § 73 odst. 6 ZZVZ, dle kterého, pokud zadavatel požaduje prokázání ekonomické nebo technické kvalifikace, musí v zadávací dokumentaci přiměřeně vzhlédem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky stanovit, a) která kritéria ekonomické nebo technické kvalifikace požaduje a b) minimální úroveň pro jejich splnění.*

[20] *Podle § 79 odst. 1 ZZVZ 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) téhož ustanovení může zadavatel k prokázání kritérií technické kvalifikace požadovat osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným dodávkám, službám nebo stavebním pracem, a to jak ve vztahu k fyzickým osobám, které mohou dodávky, služby nebo stavební práce poskytovat, tak ve vztahu k jejich vedoucím pracovníkům.*

[21] *K otázce zákazu diskriminace i k otázce přiměřenosti kvalifikačních předpokladů se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, na nějž ostatně odkazuje i krajský soud. V tomto rozsudku NSS dospěl k závěru, že „zákaz diskriminace uvedený v § 6 [zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který obsahoval obdobnou úpravu jako nyní § 6 ZZVZ] zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace v zadávacích řízeních je třeba považovat i takový postup, pokud zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových technických kvalifikačních předpokladů, které jsou zjevně nepřiměřené ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku mohou splnit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými. Někteří z dodavatelů totiž mají v takovém případě a priori znemožněnu účast v zadávacím řízení, byť by předmět veřejné zakázky mohli realizovat stejně úspěšně jako dodavatelé ostatní. Tím se znemožňuje dosažení cíle zákona o veřejných zakázkách, tedy zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli“. Zároveň však dodává, že „samotná podstata zákazu tzv. skryté diskriminace znemožňuje jakoukoliv mechanickou aplikaci. Není totiž dost dobře možné požadovat po zadavatelích, aby jimi vyžadované kvalifikační předpoklady měly na všechny potenciální uchazeče stejné dopady. Takovýto požadavek by ostatně nebyl ani reálně možný a byl by v rozporu se smyslem kvalifikačních předpokladů, kterým je zajistit právě to, aby nabídku podali pouze uchazeči způsobilí ke splnění veřejné zakázky. Odvrácenou stranou stanovení kvalifikačních předpokladů je tedy selekce těch uchazečů, kteří ke splnění veřejné zakázky způsobilí nejsou, přičemž o takovéto (legitimními ekonomickými zájmy podložené) selekci nelze v žádném případě hovořit jako o skryté diskriminaci.“*

pokračování

[22] V rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 63/2014-28, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že „každý zadavatel má v zadávací dokumentaci, např. formou definování technických podmínek či kvalifikačních požadavků možnost stanovit konkrétní parametry, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku úspěšně ucházet nemůže. Uvedeným způsobem současně zadavatel ovlivňuje okruh možných dodavatelů. Proto je třeba při nastavení těchto parametrů, požadavků či podmínek (v zadávací dokumentaci) dbát shora zmíněných zásad vymezených v § 6 ZVZ, jejichž respektování se ostatně prolíná celým řízením o veřejných zakázkách“. V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Afs 69/2012-55, Nejvyšší správní soud uvedl, že „čím podrobnější a přísnější požadavky zadavatel zvolí, tím vyšší nároky budou kladeny na jejich odůvodnění.“

[23] Dále je třeba poukázat na rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2017-47, v němž se uvádí: „Zadavatelé tedy nepochybně mají prostor pro legitimní ekonomickou úvahu, ve které požívají jisté míry diskrece. Prvotním požadavkem nicméně je, aby požadavek zadavatele sledoval zákonem přípustný cíl, kterým v této věci nepochybně může být i hospodárné vynakládání veřejných prostředků. Pokud však požadavek zadavatele žádné zákonné nebo ekonomické odůvodnění nemá, pak není na místě zabývat se jeho zjevnou nepřiměřeností, jak se snaží dovodit stěžovatelka. Tato úvaha je na místě až tehdy, kdy je jeho požadavek schopen dosáhnout sledovaného cíle.“

[24] Otázkou zákonnosti kvalifikačních předpokladů se Nejvyšší správní soud zabýval též v rozsudku ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, č. 4396/2022 Sb. NSS. V něm zdůraznil, že při definování požadavků na technickou kvalifikaci je zapotřebí postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti a zákazem diskriminace, aby stanovené požadavky nepředstavovaly bezdůvodnou bariéru vstupu na trh. Dodal, že při posouzení přiměřenosti (a tím i zákonnosti) technické kvalifikace je potřeba vycházet ze složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky; v úvahu je však nutno vzít i dopady do hospodářské soutěže, včetně dosavadního fungování trhu a jeho případného faktického omezení jen na dodavatele z předcházejících období.

[25] Důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky se přitom musí vždy opírat o legitimní potřebu zadavatele, přičemž důkazní povinnost leží v tomto ohledu na zadavateli (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, a ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52).

[26] V nyní posuzovaném případě zadavatel svůj požadavek na znalost smluvních podmínek FIDIC ve vztahu k vedoucímu projektu zdůvodnil jedinečností role, kterou sehrává v rámci realizačního týmu, ve spojení se skutečností, že samotná veřejná zakázka bude realizována na základě smlouvy, jejímž základem je právě tzv. žlutá kniha FIDIC. Upozornil na to, že osoba vedoucího projektu odpovídá za provázanost činností v projekční i stavební fázi realizace výstavby, a především za plnění smluvních podmínek a řešení kolizních situací. Z tohoto důvodu je nutné, aby vedoucí projektu znal smluvní standardy FIDIC, jejich instituty a možnosti smluvních řešení v praxi. Zadavatel dále uvedl, že účelem sporného požadavku je zamezit hrozbě vzniku prodlení stavebních prací, ke kterému by mohlo dojít v případě, kdy by roli vedoucího projektu vykonávala osoba bez přímé osobní zkušenosti s používáním základních obecných institutů smluvního standardu FIDIC. Zhotovitel konkrétně poukázal na instituty tzv. *claimů* a *variací*, na základě nichž jsou požadavky na úpravy díla a nároky zhotovitele řešeny průběžně při pokračujícím postupu prací. Oproti běžnému postupu na základě změnového listu nedochází při aplikaci tzv.

claimů a *variací* k přerušení prací a nečeká se na schválení změny. Neznalost těchto postupů a nároků přináší prodlevy a finanční náklady včetně prodloužení stavebních prací. Uvedené riziko je přitom dle zadavatele umocněno skutečností, že veřejná zakázka podléhá závazným podmínkám dotace, ze které je předmět veřejné zakázky financován, a případné časové prodloužení v realizaci veřejné zakázky by tak mohlo mít za následek krácení či úplné odebrání přidělené dotace (viz rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení o námitkách stěžovatele ze 9. 6. 2023, č. j. JMK 85342/2023 OINV, a vyjádření osoby zúčastněné na řízení k návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele ze dne 28. 6. 2023, č. j. JMK 98497/2023).

[27] Žalovaný i krajský soud považovali zdůvodnění zadavatele za dostatečné. Rovněž Nejvyšší správní soud považuje na základě výše uvedeného požadavek zadavatele na zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC za legitimní a přiměřený předmětu veřejné zakázky.

[28] Nejvyšší správní soud v první řadě nesouhlasí se stěžovatelem, že znalost standardizovaných smluvních podmínek FIDIC nesouvisí s technickou náročností, složitostí předmětu veřejné zakázky nebo velikostí, tedy nijak nesouvisí se schopností konkrétního dodavatele realizovat předmět veřejné zakázky řádně, včas a v odpovídající kvalitě. Předmětem posuzované zakázky je zpracování projektové dokumentace pro provádění stavby sanatoria, zhotovení projektové dokumentace interiéru a výstavba sanatoria. Realizace této zakázky bude podléhat obchodním podmínkám vycházejícím ze smluvního standardu FIDIC, konkrétně z tzv. žluté knihy, přičemž za plnění těchto podmínek, jejich výklad a správnou aplikaci bude ze strany zhotovitele odpovědný vedoucí projektu. Nejvyšší správní soud tak stejně jako krajský soud má za to, že požadavek na zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC souvisí s předmětem veřejné zakázky.

[29] Jak již vysvětlil žalovaný i krajský soud, smluvní podmínky FIDIC se vyznačují mnoha specifiky a jsou ve stavebnictví značně rozšířené, což stěžovatel nijak nerozporoval. Jedná se o určitý mechanismus spolupráce mezi zadavatelem a zhotovitelem, který obsahuje řadu vzájemně provázaných právních nástrojů pro řešení sporných situací. Vzhledem k tomu, že jsou smluvní podmínky FIDIC založeny na přísném dodržování časového rámce výstavby, předvídají řešení případných problémů mezi zadavatelem a zhotovitelem tzv. za pochodu, tedy bez zastavení výstavby. Znalost těchto podmínek a zkušenost s jejich aplikací v praxi může být podstatná pro bezproblémový a plynulý průběh plnění veřejné zakázky, jakož i pro její řádné a včasné dokončení. Zkušenost vedoucího projektu s podmínkami FIDIC tak lze v daném případě vnímat jako určitou kvalitu vypovídající o schopnosti dodavatele plnit řádně a včas předmět veřejné zakázky.

[30] Zadavatel přitom vysvětlil, že právě včasnost dokončení předmětu veřejné zakázky je pro něj z důvodu navázání na financování z dotačních prostředků Evropské unie stěžejní. Praktickou zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC tedy požadoval zejména z důvodu obavy, že při neznalosti institutů smluvních podmínek FIDIC by případné spory o výklad smlouvy mohly vést k přerušení stavebních prací. To by v konečném důsledku mohlo vést ke zpoždění dokončení veřejné zakázky a s tím související nutnosti vracet dotaci. Zadavatel v rozhodnutí o námitkách demonstroval své negativní zkušenosti z dříve realizovaných projektů, v nichž neznalost postupů FIDIC na straně zhotovitele způsobila i následné poškození zhotovitele formou časové tísně a nutnosti vynaložení zvýšených nákladů na mobilizaci a případné pokuty z prodloužení. Nejvyššímu správnímu soudu se ve shodě s krajským soudem jeví obavy zadavatele jako opodstatněné. Nejvyšší správní soud proto

pokračování

považuje za legitimní, pokud si zadavatel k prokázání toho, že vybraný dodavatel bude schopen zakázku plnit řádně a včas, zvolil i kvalifikační kritérium spočívající v požadavku na praktickou zkušenost s podmínkami FIDIC. Jak vyplývá z výše citované judikatury, zadavatel má širokou možnost úvahy ohledně volby technických kvalifikačních předpokladů a není úkolem dozorových orgánů, resp. správních soudů, aby na místo zadavatele domýšleli vhodnější kvalifikační předpoklady. Zásah dozorového orgánu tak připadá v úvahu především tehdy, kdy zadavatel technické kvalifikační předpoklady nastaví tak, že vůbec nemají vztah k předmětu veřejné zakázky (resp. ke schopnosti dodavatele veřejnou zakázku splnit) nebo jsou předmětu veřejné zakázky zcela nepřiměřené (např. výše citované rozsudky NSS č. j. 1 Afs 20/2008-152 a č. j. 9 As 195/2017-47). Nic takového ovšem v posuzované věci nenastalo.

[31] Zadavatel formuloval sporný kvalifikační požadavek velmi široce. Nestanovil žádnou referenční dobu, během které měl vedoucí projektu zkušenost s podmínkami FIDIC získat, ani neomezil typ zakázky či její rozsah finančním limitem. Stejně tak zadavatel nepožadoval zkušenost s konkrétní knihou podmínek FIDIC, přestože veřejná zakázka bude realizována podle smluvních podmínek založených na tzv. žluté knize FIDIC. Zadavatel se tedy snažil nastavit kvalifikační požadavek tak, aby neomezoval hospodářskou soutěž více, než je nezbytně nutné pro dosažení stanoveného cíle. I s ohledem na to lze považovat kvalifikační požadavek za přiměřený.

[32] Argumentaci stěžovatele, že zadavatel nemůže být neznalostí smluvních podmínek FIDIC ze strany zhotovitele ohrožen, neboť pokud neuplatní zhotovitel tzv. *claim* řádně a včas, jeho nárok zaniká, již vyvrátil krajský soud v bodu 46 napadeného rozsudku. Uvedl, že prostřednictvím tzv. *claimu* může zhotovitel žádat o prodloužení doby zhotovení nebo o dodatečnou platbu. *Claim* musí zhotovitel vůči zadavateli uplatnit v přesně stanovené lhůtě, a pokud to nestihne, jeho nárok zaniká (není oprávněn k prodloužení doby zhotovení ani k dodatečné platbě). Krajský soud dále vysvětlil, že „na první pohled se skutečně může zdát, že pro zadavatele je to jenom dobře – zhotovitel přijde o nárok a zadavatel ušetří peníze. Nicméně prakticky se může stát, že zhotovitel sice *claim* opomene uplatnit, nicméně reálně stavbu nestihne v termínu dostavět. A navíc bude ztrácet čas tím, že se v rozporu se smlouvou bude domáhat svého nároku, neboť si bude myslet, že mu náleží. Navíc smluvní podmínky FIDIC upravují také *claim* objednatele (čl. 2.5 vzorových podmínek), který může naopak požadovat finanční plnění po zhotoviteli, a variace (čl. 13.1 a násl.), upravující změnu stavby na žádost objednatele, potažmo správce stavby. Uplatnění těchto institutů předpokládá kooperaci druhé strany (zhotovitele) a bez ní může opět dojít ke komplikacím a zdržení stavby, které nejsou v zájmu ani jedné ze stran. Rozhodně tak nastavením dané podmínky nesleduje zadavatel jen hypotetický zájem na ochraně zhotovitele.“ Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Pokud pak stěžovatel namítá, že jedinou přidanou hodnotu zkušenosti se smluvními podmínkami FIDIC spatřuje krajský soud v tom, že objednatel nebude povinen hradit nároky zhotovitele na vícepráce, závěry napadeného rozsudku dezinterpretuje. V této souvislosti navíc zadavatel ve vyjádření k návrhu na přezkoumání úkonů zdůraznil, že ve svých kontraktech dbá na korektní vztahy a především na vyvážený vztah mezi objednatelem a zhotovitelem, a rozhodně nemá zájem jakkoliv těžit z neznalosti dodavatele, která může potenciálně ohrozit řádnou realizaci veřejné zakázky.

[33] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že i jiné smlouvy o dílo mohou obsahovat specifické instituty pro řešení sporných situací. Má však za to, že zadavatel, žalovaný i

krajský soud přednesli dostatek důvodů, na základě nichž lze považovat smluvní podmínky FIDIC za natolik specifické, že lze v kontextu projednávání věci vnímat požadavek na znalost těchto podmínek a zkušenost s jejich aplikací v praxi za legitimní kvalifikační kritérium. Pokud stěžovatel i přes opakované podrobné vysvětlení zadavatele, žalovaného i krajského soudu, v čem spočívají specifika smluvních podmínek FIDIC, toliko setrvává na své argumentaci, že smluvní podmínky FIDIC jsou srovnatelné s jakoukoliv jinou smlouvou o dílo, přičemž rozdíl shledává pouze v názvu kapitol, nemůže Nejvyšší správní soud než přisvědčit krajskému soudu, že se stěžovatel dopouští hrubého zjednodušení. V této souvislosti krajský soud stěžovateli též oprávněně vytknul, že nepředložil žádné obdobné smlouvy o dílo, které jsou dle něj plně srovnatelné s podmínkami FIDIC. Stěžovatel opakovaně poukazoval pouze na smluvní dokumentace používané Ředitelstvím silnic a dálnic nebo Správou železnic v zadávacích řízeních. Těmi se však snažil prokázat možné popření základních principů smluvních podmínek FIDIC v důsledku jejich modifikací při vytváření zvláštních podmínek pro zadávací řízení, nikoliv srovnatelnost s podmínkami FIDIC.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s argumentací stěžovatele týkající se modifikace smluvních podmínek FIDIC v každé zakázce. Krajský soud v bodu 39 napadeného rozsudku uvedl, že „*určité přizpůsobení typizovaných podmínek FIDIC potřebám konkrétního obchodního případu je logické a dá se očekávat. Neznamená to však, že by se tím podmínky FIDIC změnily tak drastickým způsobem, že předchozí zkušenost s nimi by se rázem stala nepodstatnou a nevyužitelnou.*“ Stěžovatel v řízení před krajským soudem neuváděl, k jakým konkrétním změnám by mělo dojít v nyní posuzovaném případě, ani nedokládal, že zadavatel svými úpravami vzorové smluvní podmínky zcela vyprázdnil. Nečiní tak ani v kasační stížnosti. Za takové situace nelze krajskému soudu vytýkat, že se s námitkou stěžovatele vypořádal v obecné rovině.

[35] Pro úplnost lze dodat, že změnami smluvních podmínek FIDIC provedenými zadavatelem se podrobně zabýval žalovaný v bodu 37 napadeného rozhodnutí. Dospěl k závěru, že ani po provedení změn nelze tvrdit, že by pro aplikaci smluvních podmínek byla zkušenost s podmínkami FIDIC bezvýznamná, naopak změny jsou vesměs změnami, které činí zpravidla většina veřejných zadavatelů. Rovněž zadavatel již ve vyjádření k návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele přednesl důvody změn standardizovaných podmínek FIDIC, na základě nichž však dle zadavatele nedošlo k dotčení jejich základních principů. Stěžovatel přitom tyto závěry v řízení před správními orgány ani v řízení před krajským soudem nijak nerozporoval, a pouze setrval na své obecné argumentaci k modifikaci smluvních podmínek FIDIC.

[36] Nejvyšší správní soud nemohl stěžovateli přisvědčit ani v tom, že by stanovením kvalifikačního požadavku spočívajícího ve zkušenosti se smluvními podmínkami FIDIC došlo k nedovolenému omezení hospodářské soutěže. Jak vyplývá z bodu 31 napadeného rozhodnutí žalovaného, smluvní podmínky FIDIC jsou v současné době v odborných kruzích považovány za značně rozšířené smluvní standardy v oboru stavebnictví při realizaci výstavbových projektů. Tyto smluvní standardy jsou často využívány jako obchodní podmínky u výstavbových projektů realizovaných jako veřejné zakázky. Sám stěžovatel podle smluvního standardu FIDIC realizoval několik stavebních projektů (viz str. 40 rozhodnutí žalovaného) a účastnil se minimálně jednoho zadávacího řízení s totožnou zadávací podmínkou (viz str. 5 rozhodnutí o námitkách). V samotném zadávacím řízení na posuzovanou veřejnou zakázku pak zadavatel obdržel celkem 8 nabídek. Uvedené

pokračování

skutečnosti dle Nejvyššího správního soudu svědčí o tom, že zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC není ojedinělým excesem, jak tvrdí stěžovatel, ale je na stavebním trhu značně rozšířená. Již z tohoto důvodu nelze považovat požadovanou kvalifikaci za těžko dosažitelnou, a tedy nedůvodně omezující hospodářskou soutěž.

[37] Nejvyšší správní soud nemůže opomenout, že zadavatel prověřoval přiměřenost požadavku na technickou kvalifikaci spočívajícího ve zkušenosti se smluvními podmínkami FIDIC v rámci předběžné tržní konzultace, kterou vedl v jiném zadávacím řízení na obdobnou veřejnou zakázku v období těsně předcházejícím zahájení zadávacího řízení nyní posuzované veřejné zakázky. Konzultace se účastnilo celkem 9 potenciálních dodavatelů, z nichž 7 potvrdilo, že spornou zadávací podmínku považuje za přiměřenou. Účastníkem předběžné tržní konzultace byl i stěžovatel, který uvedl, že požadavek na zkušenost člena realizačního týmu na pozici vedoucího projektu by měl být zpřísněn na zkušenost se žlutou knihou FIDIC a doplněn o určitý minimální finanční objem zakázky realizované na základě tohoto smluvního standardu. V návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele ze dne 19. 6. 2023 stěžovatel uvedl, že na tomto stanovisku trvá. Doplnil, že pokud by zadavatel umožnil prokázání zkušeností prostřednictvím „smluvního standardu FIDIC Yellow Book“ nebo jinými smluvními podmínkami, předmětem kterých byla úprava plnění metodou design-build, dovede si představit, že by takovýto požadavek bylo možné považovat za oprávněný. Se stěžovatelem lze souhlasit, že stanoviska vyslovená účastníky na předběžných tržních konzultacích nelze zaměňovat s právním posouzením, zda daný požadavek je zákonný či nikoliv. Podle Nejvyššího správního soudu však svědčí o tom, že se zadavatel pokusil nastavit zadávací podmínky tak, aby nejlépe odpovídaly možnostem trhu. Vzhledem k tomu, že 7 z 9 účastníků předběžné tržní konzultace považovalo požadavek na zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC za přiměřený, nelze zadavateli vyčítat, že požadoval splnění kvalifikace mj. tímto způsobem.

[38] Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že za okolností projednávané věci zadavatel stanovil kvalifikační kritérium spočívající v požadavku na zkušenost vedoucího projektu se smluvními podmínkami FIDIC v souladu s § 6 a § 36 odst. 1 ZZVZ. Žalovaný ani krajský soud proto nepochybili, když na základě řádně zjištěného skutkového stavu shledali, že zadavatel požadavkem na zkušenost se smluvními podmínkami FIDIC omezil hospodářskou soutěž přiměřeným a nediskriminačním způsobem.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[40] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

[41] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto 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 16. ledna 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu