



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, příspěvková organizace**, se sídlem Klatovská tř. 200i, Plzeň, zastoupená JUDr. Mojmírem Přívarou, advokátem se sídlem Kovářská 4, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2024, čj. MMR-18069/2024-26, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2024, čj. 14 A 22/2024-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč k rukám jejího zástupce, JUDr. Mojmíra Přívary, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně jako příjemce dotace z Integrovaného regionálního operačního programu na pořízení 21 sanitních vozidel vypsala na tuto dodávku nadlimitní veřejnou zakázku. Jako jedno z kvalifikačních kritérií v rámci ekonomické kvalifikace dodavatelů v čl. 5.5 zadávací dokumentace veřejné zakázky požadovala doložení dokladu o uzavření pojistné smlouvy. Jejím předmětem mělo být pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě v minimální výši pojistného krytí 20 milionů Kč.

[2] Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu opatřením ze dne 18. 10. 2023 rozhodl o nevyplacení části dotace ve výši 2 415 741,85 Kč. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala námitky, které žalovaný shora označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zamítl. Žalobkyně totiž uplatnila kvalifikační kritérium doložení dokladu o uzavření pojistné smlouvy, což zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, neumožňuje. Nepostupovala tak v souladu se zásadou přiměřenosti, a tedy v rozporu s § 6 odst. 1 téhož zákona. Byť tuto možnost připouští čl. 58 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, český zákonodárce využil možnosti užšího vymezení kritérií ekonomické kvalifikace. Podle § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel vyžadovat pouze doložení minimálního ročního obrátu. Požadavek na pojištění odpovědnosti dodavatele za škodu je legitimní a vcelku běžný, bylo jej však možné uplatnit až jako podmínku uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem, nikoliv již jako podmínku předložení nabídky. Žalobkyně porušila i § 41 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, protože v čl. 5.6 zadávací dokumentace stanovila požadavek na předložení jistoty, aniž by současně v zadávacích podmínkách určila zadávací lhůtu. Oba postupy mohly představovat překážku hospodářské soutěže.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zákon o zadávání veřejných zakázek skutečně neumožňuje po dodavatelích požadovat jako druh ekonomické kvalifikace existující pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě. Tuto možnost však žalobkyni přiznává směrnice o zadávání veřejných zakázek. Podle jejího čl. 58 odst. 3 mohou veřejní zadavatelé mimo jiné požadovat *odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolení*.

[4] Toto pravidlo je přesné a bezpodmínečné. Zákon o zadávání veřejných zakázek je nedostatečně implementoval (lhůta k implementaci směrnice přitom již uplynula dne 18. 4. 2016). Z čl. 58 směrnice o zadávání veřejných zakázek lze jednoznačně dovodit, že veřejní zadavatelé mohou v rámci ekonomické kvalifikace dodavatelů vyžadovat pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě. Zároveň z téže směrnice nevyplývá, že by si stát mohl při její implementaci zcela volně vybírat, jaké podmínky prokazování ekonomické kvalifikace dodavatelů při zadávání veřejných zakázek ve svém právním řádu připustí. Směrnice se týká přímo kvalifikačních kritérií pro výběr dodavatelů a stanoví, co mohou veřejní zadavatelé vyžadovat.

[5] Skutečnost, že čl. 58 odst. 3 věta čtvrtá směrnice o zadávání veřejných zakázek upravuje přímo oprávnění veřejných zadavatelů, vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ze dne 1. 8. 2022 ve věci C-332/20 *Roma Multiservizi a Rekeep*, kde Soudní dvůr posuzoval, zda veřejný zadavatel (město Řím) byl oprávněn stanovit určité kvalifikační předpoklady pro veřejnou zakázku. V bodě 84 Soudní dvůr uvedl, že z čl. 58 odst. 1 a 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že veřejný zadavatel může použít kvalifikační kritéria pro výběr, jejichž cílem je zejména vyloučit ze zadávacího řízení zájemce nebo uchazeče, kteří neposkytují dostatečné záruky ekonomické a finanční způsobilosti k plnění dotčené veřejné zakázky. To za předpokladu, že tato kritéria jsou zaprvé vhodná k zajištění toho, aby zájemce nebo uchazeč takovou způsobilost měl, a zadruhé, že souvisejí s předmětem veřejné zakázky a jsou vzhledem k předmětu veřejné zakázky přiměřená. Podle městského soudu tedy Soudní dvůr dospěl

pokračování

k závěru, že veřejný zadavatel může vyloučit hospodářský subjekt z řízení v důsledku nesplnění specifického kvalifikačního kritéria (maximální účast veřejného zadavatele na kapitálu dodavatele).

[6] Rozhodnutí žalovaného je nezákonné, protože žalobkyně v souladu s čl. 58 odst. 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek požadovala od dodavatelů uzavření pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetím osobám. Nemůže jít *a priori* o rozpor se zásadou přiměřenosti ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. K tomu by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by tento požadavek nesouvisel s předmětem veřejné zakázky, či byl vzhledem k předmětu veřejné zakázky nepřiměřený. Sám žalovaný však v napadeném rozhodnutí připustil, že jde o požadavek legitimní a běžný. Žalobkyně tak mohla podmínku uzavření pojištění smlouvy uplatnit nejen jako podmínku pro uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem, jak tvrdí žalovaný, ale již jako kvalifikační podmínku předložení nabídky, jak jí umožňuje směrnice o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný však správně posoudil, že absence zadávací lhůty byla v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

II. Argumentace účastníků řízení

Kasační stížnost žalovaného

[7] Žalovaný (stěžovatel) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Městský soud podle něho nesprávně dovodil přímý účinek čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek.

[8] Požadavek na pojištění odpovědnosti dodavatele za škodu způsobenou třetí osobě představuje požadavek na ekonomickou kvalifikaci, neboť je zde prokazována způsobilost dodavatele poskytnout záruku za kompenzaci případných škod vzniklých v souvislosti s plněním veřejné zakázky. Podle § 73 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek není zadavatel v nadlimitním režimu oprávněn požadovat prokázání jiné kvalifikace než té uvedené v § 73 odst. 1 až 3 téhož zákona. V případě ekonomické kvalifikace tak lze požadovat pouze doložení minimálního ročního obrátu dodavatele podle § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[9] Městský soud vyšel především z jazykového výkladu čl. 58 odst. 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek. Z formulace „mohou veřejní zadavatelé stanovit“ dovodil, že členský stát nemá možnost zadavatelům toto oprávnění omezit. Protože tak zákon o zadávání veřejných zakázek činí, směrnice nebyla do českého právního řádu řádně transponována. Takový výklad však neodpovídá smyslu směrnici vyžadované vnitrostátní právní úpravy, kterým je ochrana dodavatele před neoprávněnými požadavky zadavatele, nikoli to, aby zadavatel musel mít ve všech případech právo používat všechna ve směrnici vyjmenovaná kritéria kvalifikace.

[10] Stěžovatel zdůrazňuje, že smyslem směrnice je omezit možnosti zadavatele požadovat ekonomickou kvalifikaci pouze na výslovně vymezené případy a na druhou stranu mu dát jistotu, že jeho požadavky nebudou v těchto případech *a priori* považovány za neodůvodněně omezující hospodářskou soutěž. Nicméně i v konkrétním případě může být

požadavek vyjmenovaný ve směrnici považován za nepřipustný, pokud nesouvisí s předmětem veřejné zakázky, nebo je stanoven nepřiměřeně. Této struktuře odpovídá i taxativní výčet kvalifikačních kritérií v zákoně o zadávání veřejných zakázek.

[11] Skutečnost, že se český zákonodárce po zkušenosti s předchozí právní úpravou rozhodl záměrně nepřipustit všechny druhy ekonomické kvalifikace umožněné směrnicí, nelze hodnotit jako rozpor s cílem sledovaným touto směrnicí. Ten by nastal až za situace, kdy by vnitrostátní úprava připustila jiné kritérium nad rámec výčtu ve směrnici. Omezením možností zadavatelů klást požadavky na dodavatele vytváří ČR příznivější podmínky pro hospodářskou soutěž, což je v souladu s účelem směrnice úpravy.

[12] Zadavatelé mají navíc k ochraně svých zájmů možnost i podle zákona o zadávání veřejných zakázek požadovat doklady o pojištění dodavatele, a to v rámci podmínek pro uzavření smlouvy podle jeho § 104 písm. a). Toto však lze požadovat až od vítězného dodavatele, který si může pojištění sjednat až v situaci, kdy ví, že jej zadavatel vybral k plnění veřejné zakázky. Od účasti v zadávacím řízení tak nejsou odrazováni dodavatelé, kteří v době vyhlášení zadávacího řízení požadované pojištění sjednané nemají, jsou však ochotni jej uzavřít později.

[13] Případný není ani odkaz městského soudu na rozsudek Soudního dvora ve věci C-332/20, kde Soudní dvůr posuzoval otázku, zda konkrétní požadavek zadavatele nepřekračoval rámec ekonomické kvalifikace stanovený ve směrnici. Nijak se nevyjádřil k možnosti členských států omezit oprávnění zadavatelů požadovat některé z kritérií ekonomické kvalifikace uvedených ve směrnici. ČR tedy účel směrnice naplnila a řádně ji transponovala. O tom svědčí i stanovisko Evropské komise ze dne 27. 11. 2019, ve kterém konstatuje nedostatky pouze ve vztahu k § 19 a § 211 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[14] Ani v případě rozporu zákona o zadávání veřejných zakázek se směrnicí o zadávání veřejných zakázek však nejsou splněny podmínky pro aplikaci přímého účinku směrnice. Přímý účinek by bylo možné dovodit pouze ve prospěch dodavatele, nikoli však veřejného zadavatele, kterého je ve smyslu unijního práva nutno považovat za součást státu v širším pojetí (zahrnujícím jak státní správu, tak i samosprávu a osoby jimi kontrolované nebo mající zvláštní pravomoc nad rámec pravomocí, které vyplývají z běžných pravidel platných pro vztahy mezi jednotlivci). To vyplývá z judikatury SDEU, podle které jsou všechny tyto osoby „státní“, tedy ty, proti kterým se lze dovolávat přímého účinku směrnice (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990 ve věci C-188/89 *Foster a další v. British Gas*, body 18 a 19). Nedává smysl, aby se přímého účinku mohla dovolávat jedna z osob, vůči které lze přímý účinek uplatňovat, proti jiné takové osobě.

[15] Žalobkyně je příspěvkovou organizací kraje, je kontrolována samosprávou a má zvláštní pravomoci v oblasti zdravotnictví a v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky, které zakládají její postavení jako veřejného zadavatele. Nelze ji tedy pokládat za jednotlivce ve smyslu judikatury SDEU o přímém účinku směrnic. Aplikováním přímého účinku směrnice o zadávání veřejných zakázek by navíc byla uložena povinnost jednotlivci nad rámec vnitrostátní úpravy, konkrétně dodavateli, který by tak musel prokazovat ekonomickou kvalifikaci v zákoně o zadávání veřejných zakázek neuvedenou. Stěžovatelka dodává, že nelze aplikovat směrnici skrze eurokonformní výklad, neboť tím nelze dojít

pokračování

k výkladu v rozporu s jednoznačným textem vnitrostátního práva (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 4. 2008 ve věci C-268/06 *Impact*, bod 100).

[16] V případě, že by se NSS neztotožnil s její argumentací, navrhuje stěžovatelka položení předběžné otázky Soudnímu dvoru ohledně výkladu čl. 58 odst. 3 směrnice.

Vyjádření žalobkyně

[17] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Rozpor § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek s čl. 58 odst. 3 větou čtvrtou směrnice je zjevný. Ačkoli stěžovatel tvrdí, že stát může při provedení směrnice její obsah redukovat, nepodpírá tento názor o žádné ustanovení směrnice. Naopak provedení směrnice má zabezpečit, aby byl její obsah plně funkční. Pokud směrnice nestanoví jinak, není jen doporučením či návrhem, který by členským státům dával možnost k ní přistupovat selektivně. Nejde o směrnici stanovící minimální standard, která ponechává členským státům volný prostor pro rozšíření či konkretizaci, ani nenabízí členským státům varianty k výběru. Jedná se naopak o směrnici s vysokým stupněm harmonizace.

[18] Přesné není ani tvrzení, že směrnice o zadávání veřejných zakázek obsahuje taxativní výčet dokladů, které může zadavatel požadovat k doložení ekonomické a finanční situace. Ustanovení čl. 60 odst. 3 směrnice obsahuje výraz „zpravidla“, ponechávající otevřený prostor pro jakékoli jiné doklady. Na jednu stranu je podle stěžovatele porušením zásady přiměřenosti uzavření pojištění odpovědnosti, ale už ne stanovení minimálního ročního obrátu, což je daleko přísnější kritérium, které dokáže vyloučit širokou skupinu potenciálních zájemců. Žalobkyně je v odpovědné pozici záchranné služby a je pro ni riskantní požadovat uzavření pojištění odpovědnosti až od vítězného dodavatele, neboť z tohoto požadavku mohou vzejít zbytečné komplikace.

[19] Žalobkyni nelze považovat za stát v širším pojetí. Je příspěvkovou organizací, která je zcela samostatným právním subjektem odděleným od svého zřizovatele. Věnuje se činností v oblasti zdravotnictví, které mohou vykonávat soukromé i veřejné subjekty. Povaha jí prováděných činností je soukromoprávní, neboť poskytuje zdravotní služby a nevykonává veřejnou moc. Důsledkem argumentace stěžovatele by bylo vyloučení možnosti domáhat se přímého účinku i pro obchodní korporace, ve kterých je společníkem veřejnoprávní subjekt. Není správná ani úvaha, že by přímým účinkem směrnice došlo k uložení nové povinnosti dodavatelům veřejných zakázek, neboť se zde jedná výhradně o právo žalobkyně. Pro eurokonformní výklad je zde prostor minimálně ve vztahu k posouzení otázky taxativnosti, resp. demonstrativnosti způsobů prokazování ekonomické kvalifikace. Ustanovení směrnice má za jednoznačné, a pro položení předběžné otázky nevidí důvod.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Jedinou spornou otázkou v této věci je, zda má čl. 58 odst. 3 věta čtvrtá směrnice o zadávání veřejných zakázek přímý účinek, v jehož důsledku by žalobkyně mohla po dodavatelích požadovat jako podmínku pro účast v zadávacím řízení uzavření pojištění odpovědnosti. Podle NSS směrnice tento přímý účinek má a zároveň není nutné Soudnímu dvoru předložit předběžnou otázku, protože výklad směrnice představuje převážně *acte éclairé* a částečně *acte clair*.

Žalobkyně se může dovolávat přímého účinku směrnice

[23] Nejprve NSS posoudil, zda je vůbec žalobkyně osobou, která se může dovolávat přímého účinku směrnice vůči státu. Pokud by tomu tak nebylo, povaha ustanovení směrnice by v tomto smyslu byla bezpředmětná.

[24] Původní linie argumentace Soudního dvora vycházela z toho, že jednotlivci se mohou dovolat přímého účinku směrnice vůči útvaru, který je pověřen výkonem služby ve veřejném zájmu pod kontrolou orgánu veřejné správy a který k tomu disponuje výjimečnými pravomocemi (věc C-188/89, body 18-20, např. orgány veřejné správy poskytující služby v oblasti veřejného zdraví v rozsudku Soudního dvora ze dne 26. 2. 1986 ve věci C-152/84 *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*). Následně Soudní dvůr dospěl i k tomu, že samotný členský stát (jeho orgány) se může dovolat přímého účinku vůči soukromému podniku zmocněnému aktem veřejné správy poskytovat pod kontrolou tohoto orgánu službu ve veřejném zájmu, který k tomu disponuje výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, jež vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 12. 2013 ve věci C-425/12 *Portgás*, bod 38).

[25] Jakmile Soudní dvůr umožnil členskému státu dovolat se přímého účinku proti takovým soukromým podnikům, pokračoval obecně, že právní subjekty se mohou dovolávat směrnice nikoli vůči jednotlivci, ale vůči členskému státu a mohou tak učinit bez ohledu na to, v jakém postavení tento stát jedná. Je totiž třeba zamezit tomu, aby členský stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje unijní právo. Proto i ve sporu dvou právnických osob veřejného práva, které jsou povinny dodržovat směrnici o zadávání veřejných zakázek, se mohou veřejní zadavatelé v rámci těchto sporů dovolávat přímého účinku směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 12. 2022 ve spojených věcech C-383/21 a C-384/21 *Sambre & Biesme*, body 37 a 40). Podle NSS je z výše uvedené judikatury zřejmé, že i veřejný zadavatel se může dovolat přímého účinku směrnice vůči správnímu orgánu jakožto státu v užším pojetí. Jestliže tohle může činit vůči soukromým podnikům s veřejnoprávními pravomocemi, tím spíš to musí být připuštěno vůči ústřednímu orgánu státní správy, resp. jemu podřízenému správnímu orgánu.

[26] Žalobkyně je veřejný zadavatel, příspěvková organizace zřízená usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje ze dne 15. 4. 2003, č. 337/03. Jejím předmětem činnosti je poskytování zdravotnické záchranné služby podle zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, tedy zdravotní služby, v jejímž rámci je podle § 2 téhož zákona na základě tísňové výzvy poskytována zejména přednemocniční neodkladná péče osobám se závažným postižením zdraví nebo v přímém ohrožení života. Tato právnická osoba je pověřena výkonem veřejné služby ve veřejném zájmu pod kontrolou orgánů veřejné správy (§ 23

pokračování

a § 24 téhož zákona) a disponuje k tomu výjimečnými pravomocemi (např. § 18 téhož zákona). Žalobkyně tedy jako právnická osoba veřejného práva, resp. veřejný zadavatel, se může ve sporu s dalšími právnickými osobami veřejného práva, resp. státem obecně, dovolat přímého účinku směrnice.

Ustanovení čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek je přesné a bezpodmínečné

[27] Další nezbytnou otázkou je posouzení, zda je čl. 58 odst. 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek v části „*Požadovat mohou [veřejné zadavatelé] také odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání.*“ přesný a bezpodmínečný.

[28] K tomu, jak chápat pojmy *přesný* a *bezpodmínečný* se Soudní dvůr ve své judikatuře již opakovaně vyjádřil. Ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, pokud ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Evropské unie nebo členských států. Dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, je, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem (spojené věci C-383/21 a C-384/21, bod 41 a tam citovaná judikatura).

[29] Ustanovení čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek je dostatečně přesné, neboť veřejný zadavatel se jej může dovolat jako jednoznačného pravidla dovolujícího určité jednání a stejně tak jej soud může uplatnit. V tomto směru lze odkázat na obdobně formulované pravidlo v čl. 12 odst. 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek, podle kterého veřejný zadavatel (který neovládá soukromoprávní či veřejnoprávní právnickou osobu ve smyslu odstavce 1) za splnění stanovených podmínek „*může nicméně uvedené právnické osobě zadat veřejnou zakázku bez ohledu na tuto směrnici*“. Soudní dvůr dospěl k závěru, že právě tato formulace splňuje kritérium jak přesnosti, tak i bezpodmínečnosti (spojené věci C-383/21 a C-384/21, bod 41).

[30] Aplikace čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek není vázána na žádnou podmínku, jasně stanovuje právo veřejného zadavatele určitým způsobem jednat, čemuž odpovídá i vhodný odkaz na rozsudek Soudního dvora C-332/20, bod 84, použitý městským soudem. Při plnění tohoto ustanovení ani v jeho účincích není toto právo podmíněno žádným aktem ze strany orgánů EU ani členských států (tato skutečnost sama o sobě již z rozsudku C-332/20 neplyne, v tomto ohledu je třeba posouzení městského soudu korigovat).

[31] Takovou podmínkou není ani stěžovatelem namítaná možnost členského státu upravit si ve vnitrostátním právu přísnější kritéria, než předpokládá směrnice o zadávání veřejných zakázek. Je pravdou, že směrnice o zadávání veřejných zakázek dává členským státům v určitých oblastech prostor pro přísnější úpravu. Body 41 a 105, jakož i některá další ustanovení směrnice, jako např. čl. 71 odst. 7, výslovně uvádějí, že členské státy mohou i nadále ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit pravidla, která jsou v některých ohledech přísnější než pravidla stanovená uvedenou směrnicí v oblasti subdodávek, pokud jsou prvně uvedená pravidla v souladu s unijním právem (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2019 ve věci C-63/18 *Vitali*, bod 33).

[32] Ani jeden z případů se však netýká nynější věci. Bod 41 odůvodnění směrnice o zadávání veřejných zakázek uvádí, že tato směrnice by neměla bránit zavedení nebo uplatňování opatření nutných k ochraně veřejného pořádku, veřejné mravnosti, veřejné bezpečnosti, zdraví, života lidí a zvířat a k ochraně rostlin, či jiných opatření v oblasti životního prostředí, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj, za podmínky, že tato opatření jsou v souladu se Smlouvou o fungování EU. Stěžovatelova aplikace přísnějšího vnitrostátního režimu takto odůvodněna není, vyloučení možnosti požadovat pojistné smlouvy od dodavatelů se nejeví jako racionální prostředek k dosažení jakéhokoli z výše uvedených cílů. Podle bodu 105 odůvodnění směrnice o zadávání veřejných zakázek by zase mělo být výslovně stanoveno, že členské státy mají i nadále možnost stanovit v rámci vnitrostátních právních předpisů přísnější pravidla odpovědnosti nebo přijmout podle vnitrostátních právních předpisů další opatření týkající se přímých plateb subdodavatelům. Ani tento princip zde není uplatnitelný, protože účast subdodavatele zde není předmětem sporu.

[33] Ustanovení čl. 71 odst. 7 směrnice o zadávání veřejných zakázek se věnuje možnosti přísnější vnitrostátní úpravy pravidel odpovědnosti anebo přijetí dalších opatření pro přímé platby subdodavatelům. Mimo ustanovení zmíněných Soudním dvorem lze ještě odkázat na bod 52 odůvodnění směrnice, který výslovně předpokládá přísnější režim ve vztahu k používání elektronických komunikačních prostředků (ani tato výjimka zde není použitelná).

[34] Nad rámec těchto ustanovení existuje ustálená judikatura Soudního dvora, která členským státům přiznává určitý prostor pro uvážení při přijímání opatření, jež mají zajistit dodržování povinnosti transparentnosti, kterou veřejní zadavatelé mají v rámci každého zadávacího řízení. Každý členský stát je totiž ve světle historických, právních, hospodářských nebo sociálních hledisek, která mu jsou vlastní, nejlépe schopen identifikovat situace, v nichž vzniká příznivé prostředí k jednáním vedoucím k porušování této povinnosti (věc C-63/18, bod 36). Taková opatření mohou cílit také na zajištění dodržení zásady rovného zacházení. V souladu se zásadou proporcionality však nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 2015 ve věci C-425/14 *Impresa Edilux a SICEF*, body 26 a 29).

[35] Stěžovatel na str. 7 svého rozhodnutí argumentuje, že český zákonodárce využil možnosti užšího vymezení kritérií ekonomické kvalifikace. Z předchozí strany odůvodnění lze dovodit, že jedním z důvodů přísnější úpravy patrně může být ochrana před diskriminací potenciálních dodavatelů, tedy dodržení zásady rovného zacházení.

[36] Podle stěžovatele je výklad městského soudu v rozporu se smyslem směrnice o zadávání veřejných zakázek, kterým je ochrana dodavatele před neoprávněnými požadavky zadavatele. Městský soud však vyložil právo zadavatele požadovat pojistnou smlouvu přímo z textu směrnice, v obecné rovině tedy nelze bez dalšího dospět k tomu, že takový požadavek je neoprávněný (samozřejmě za splnění dalších podmínek, jako je vztah k předmětu zakázky, což však nyní není předmětem sporu). Na tom nemění nic ani stěžovatelem tvrzená taxativnost podmínek, které může veřejný zadavatel požadovat. Bez ohledu na povahu výčtu do něj uzavření pojistné smlouvy bezpochyby spadá, neboť je v něm výslovně uvedeno.

pokračování

[37] Lze přisvědčit stěžovateli, že v konkrétním případě může být i požadavek jmenovaný ve směrnici o zadávání veřejných zakázek nepřipustný, a to pokud v rozporu s čl. 58 odst. 1 nesouvisí s předmětem zakázky nebo je stanoven nepřiměřeně. V napadeném rozhodnutí však takto závěr o nepřiměřenosti neodůvodnil, ale k závěru o porušení zásady přiměřenosti dospěl čistě z toho důvodu, že žalobkyně nastavila kvalifikační kritérium v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Nijak nezohlednil konkrétní okolnosti tohoto případu, přičemž nyní, v řízení o kasační stížnosti, nelze tento argumentační deficit rozhodnutí dohánět.

[38] Pro tak zjevné nedodržení směrnice není dostatečný argument, že se český zákonodárce s ohledem na zkušenosti s předchozí právní úpravou rozhodl záměrně nepřipustit všechny druhy ekonomické kvalifikace umožněné směrnicí o zadávání veřejných zakázek. Stejně tak je příliš obecný, a tedy nepřesvědčivý argument, že omezením možností zadavatelů klást požadavky na dodavatele se vytváří příznivější podmínky pro hospodářskou soutěž, neboť neodkazuje na žádné ustanovení směrnice o zadávání veřejných zakázek, která z tohoto důvodu dává členskému státu možnost se od jejího jasného ustanovení odchýlit. Ničím podložený není ani argument, že rozpor zakládá pouze připuštění jiného kritéria nad rámec výčtu ve směrnici, když směrnice stanovuje jasná práva veřejným zadavatelům, která česká právní úprava porušuje. I kdyby měl výčet požadavků ve směrnici taxativní povahu, nevyplývá z toho, že má členský stát prostor práva veřejných zadavatelů libovolně zkracovat.

[39] I případná snaha členského státu v souvislosti se svými specifickými zkušenostmi přijmout opatření k zajištění zásady rovného zacházení a dodržení povinnosti transparentnosti však musí být proporcionální. Se zásadou proporcionality (která je obecnou zásadou unijního práva) však není v souladu opatření spočívající v plošném vyloučení aplikace určitého ustanovení bez zohlednění konkrétních okolností (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-376/08 *Serrantoni a Consorzio stabile edili*, body 33 a 38 a věci C-425/14, body 29 a 38).

[40] Neobstojí ani argument stěžovatele, že žalobkyně mohla vyžadovat pojištění dodavatele v rámci podmínek pro uzavření smlouvy, tedy až od vítězného dodavatele. Ustanovení čl. 58 směrnice o zadávání veřejných zakázek přiznává zadavatelům jasně formulovanou možnost postupu při stanovení kvalifikačních kritérií, jejíž aplikaci nelze vyloučit odkazem na jinou část zadávacího procesu. Nad rámec nezbytného odůvodnění lze ještě zmínit, že ačkoli stěžovatel v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě zmiňuje podmínku dle § 104 písm. e) zákona o zadávání veřejných zakázek („bližší podmínky součinnosti před uzavřením smlouvy“), nyní v kasační stížnosti argumentuje odkazem na písm. a) téhož ustanovení („předložení dokladů nebo vzorků vztahujících se k předmětu plnění veřejné zakázky nebo kvalifikaci dodavatele“). Žádné vysvětlení změny náhledu na aplikovatelnost různých podbodů § 104 zákona o zadávání veřejných zakázek nenabídl. Nutno dodat, že městský soud se tomuto argumentu, a stejně tak i zbytku vyjádření k žalobě podaného stěžovatelem příliš nevěnoval, v tom lze dát stěžovateli za pravdu. Na druhou stranu, městský soud vůči postoji žalovaného vystavěl přesvědčivou a ucelenou argumentaci, kterou dostatečně vyvrátil jeho závěry, přinejmenším implicitně.

*V důsledku přímého účinku čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek
nedochází k uložení povinnosti jednotlivci*

[41] Podle stěžovatele by důsledkem přímého účinku směrnice o zadávání veřejných zakázek bylo uložení povinnosti jednotlivcům, tedy dodavatelům, protože kvůli uplatnění přímého účinku jejího článku 58 odst. 3 věty čtvrté by jim mohl veřejný zadavatel stanovit kvalifikační podmínky nad rámec těch explicitně vyjádřených v zákoně o zadávání veřejných zakázek.

[42] Ve vztahu k hranicím přípustné aplikace přímého účinku směrnice s ohledem na zákaz stanovovat takto jednotlivci povinnosti (formulovaným ve věci C-152/84, bod 48) se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 7. 1. 2004 ve věci C-201/02 *Wells*. Britské správní orgány vydaly nové povolení k těžbě vlastníkům lomu Conygar Quarry bez vyhodnocení vlivů na životní prostředí (EIA). Povinnost provést toto vyhodnocení stanovila správním orgánům směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále směrnice 85/337), která však v době rozhodování o povolení nebyla dostatečně transponována do britské vnitrostátní úpravy. Vlastnice domu na dotčeném území D. W. se bránila pokračování v těžbě a napadla povolení k těžbě odkazem na směrnici v řízení proti správním orgánům, které povolení k těžbě vydaly. Úspěšné dovolání se směrnice 85/337 by vedlo ke zrušení povolení k těžbě.

[43] Soudní dvůr nejprve zopakoval, že směrnice sama o sobě nemůže zakládat jednotlivcům povinnosti, ale pouze práva. V důsledku toho se jednatel nemůže dovolávat směrnice proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež přísluší na základě této směrnice třetí osobě. Na druhou stranu, samotné negativní dopady na práva třetích osob, i když jsou tyto důsledky jisté, nejsou důvodem pro to, aby bylo jednotlivci bráněno dovolávat se ustanovení směrnice proti dotčenému členskému státu (věc C-201/02, body 56 a 57).

[44] Povinnost členského státu zajistit, aby příslušné správní orgány provedly posouzení vlivů na životní prostředí provozem lomu, totiž není přímo spojena se splněním jakékoli povinnosti, která by příslušela na základě směrnice 85/337 vlastníkům lomu. Skutečnost, že v důsledku zrušení povolení a nutnosti vyčkat posouzení bude muset být pozastavena těžba, je důsledkem opožděného plnění závazků členského státu. Takový důsledek však nelze označit za obrácený přímý účinek směrnice ve vztahu k vlastníkům lomu (věc C-201/02, bod 58). V případě, že vnitrostátní právní úprava dovoluje pozdější zrušení již vydaného povolení, mělo by být zrušeno (věc C-201/02, bod 65).

[45] Obdobně jako ve věci C-201/02 není v projednávaném případě důsledkem přímého účinku ustanovení směrnice povinnost dodavatelů předložit doklad o uzavření pojištění. Směrnice o zadávání veřejných zakázek jim totiž tuto povinnost neukládá. Pouze umožňuje veřejným zadavatelům zařadit toto kritérium mezi podmínky zadávacího řízení.

[46] Na věc C-201/02 navázal Soudní dvůr ve třech dalších rozsudcích, které NSS rovněž rozebere, neboť jsou klíčové ke správnému uchopení problematiky negativních dopadů přímého účinku směrnice do práv třetích osob.

pokračování

[47] V rozsudku ze dne 17. 7. 2008 ve spojených věcech C-152/07 až C-154/07 *Arcor a další*, bodě 33, dospěl velký senát Soudního dvora k závěru, že unijní právo brání vnitrostátnímu regulačnímu orgánu, aby pro rok 2003 uložil provozovateli sítě propojené s veřejnou sítí povinnost platit provozovateli účastnické sítě, který má dominantní postavení na trhu, poplatek za připojení, jenž doplňuje poplatek za propojení a je určený k vyrovnání deficitu, který posledně uvedenému vzniká poskytováním účastnického vedení. Když s odkazem na věc C-201/02 posuzoval dopady do práv třetích osob kvůli přímému účinku směrnice, uvedl, že se jedná o spor vedený soukromými osobami proti dotyčnému členskému státu, který jedná prostřednictvím vnitrostátního regulačního orgánu, jenž je autorem zpochybněného rozhodnutí a jediným příslušným pro stanovení sazeb poplatku za připojení dotčeného v původním řízení, jakož i poplatku za propojení, ke kterému je tento poplatek doplňkem. Deutsche Telekom jako třetí osobě ve vztahu ke sporu před vnitrostátním soudem mohou vzniknout negativní důsledky pouze z důvodu, že tento provozovatel vybíral poplatek za připojení dotčený v původním řízení a že v případě jeho zrušení by musel zvýšit své vlastní účastnické tarify. Přitom takové zrušení výhod nemůže být považováno za povinnost, která přísluší třetí osobě na základě směrnic uplatněných před předkládajícím soudem žalobkyněmi v původním řízení (spojené věci C-152/07 až C-154/07, body 37 až 38).

[48] Podobně v rozsudku ze dne 21. 3. 2013 ve věci C-244/12 *Salzburger Flughafen* Soudní dvůr posuzoval stavební povolení rozšíření plochy letiště, přičemž na tento projekt nebylo podle rakouského práva nutné provést posouzení EIA (nešlo totiž o rozšíření ploch ranvejí, což bylo dle rakouské úpravy podmínkou pro provedení posouzení EIA). Povolení řízení vedla jako správní orgán zemská hejtmanka spolkové země Salcbursko. Landesumweltanwaltschaft Salzburg (zemský úřad příslušný pro životní prostředí) nesouhlasil s tím, že by tento záměr měl být z posuzování vyňat, proto se obrátil na Úřad zemské vlády spolkové země Salcbursko, aby stanovil povinnost provést posouzení EIA. Ten však žádost zamítl, a proto se Landesumweltanwaltschaft Salzburg odvolal k Umweltsenat (Soudním dvorem označen jako správní senát s pravomocí v oblasti životního prostředí). Umweltsenat naopak konstatoval, že je nutné provést posouzení EIA. Proti tomuto rozhodnutí se společnost Salzburger Flughafen GmbH (provozovatel letiště) bránila u Verwaltungsgerichtshof (nejvyšší správní soud), který podal předběžnou otázku.

[49] Podle Soudního dvora unijní úprava bránila rakouské úpravě, aby vyjmula předmětný záměr rozšíření letiště z posuzování EIA, přičemž dovodil přímý účinek směrnice 85/337 na tento záměr (věc C-244/12, body 38 a 43). Zároveň výslovně odmítl argument rakouské vlády a společnosti Salzburger Flughafen, požadující zohlednit rozsudek Soudního dvora ve věci C-201/02 v tom smyslu, že se nelze dovolávat směrnice proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež je uložena na základě této směrnice třetí osobě. Soudní dvůr naopak uvedl, že pokud by rozhodnutí konstatovalo nezbytnost posouzení vlivů na životní prostředí, musela společnost Salzburger Flughafen jakožto uživatel dotčených pozemků rovněž (jako vlastníci lomů ve věci C-201/02) nést následky takového rozhodnutí (věc C-244/12, body 44 až 47).

[50] V rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015 ve věci C-508/14 *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* se spor týkal rozhodnutí Českého telekomunikačního

úřadu o stanovení výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby dle § 31 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále „zákon o telekomunikacích“), společnosti O2 Czech Republic a.s. Podle § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích se prokazatelná ztráta hradí z účtu univerzální služby, na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem. Dva další poskytovatelé univerzálních služeb, T-Mobile Czech Republic a.s. a Vodafone Czech Republic a.s. rozhodnutí napadli. Tito poskytovatelé se domáhali přímého účinku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) a nesouhlasili s tím, jaké složky Český telekomunikační úřad při stanovení ztráty zohlednil. Soudní dvůr stanovil, že články 12 a 13 směrnice o univerzální službě mají přímý účinek a lze se jich dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu (věc C-508/14, bod 54). Ke skutečnosti, že důsledkem tohoto přímého účinku směrnice může být snížení prokazatelné ztráty, tedy snížení výše náhrady, Soudní dvůr uvedl, že společnost O2 Czech Republic je ve vztahu ke sporu předloženému předkládajícímu soudu třetí osobou a může být vystavena pouze negativním dopadům, jež nelze považovat za povinnosti uložené na základě směrnic uplatněných před předkládajícím soudem. Otázka, zda je tento podnik státní entitou, je bezvýznamná (věc C-508/14, bod 50).

[51] Pro nyní projednávanou věc je podstatné, že samotní dodavatelé nejsou účastníky sporu a směrnice jim přímo nestanoví konkrétní povinnost doložit uzavření pojištění. Umožnění veřejným zadavatelům stanovit jim tuto povinnost ovšem z pohledu Soudního dvora nepředstavuje povinnost uloženou přímým účinkem směrnice. Takový negativní důsledek navíc výrazně méně zasahuje do právní sféry dodavatelů než např. zrušení povolení k těžbě či snížení náhrady za poskytování univerzálních služeb. Z výše uvedené judikatury Soudního dvora lze bez pochybností dovodit tuto konkrétní možnost veřejného zadavatele i přesto, že důsledkem jeho volby mají dodavatelé povinnost doložit kvalifikační kritérium, které samotná vnitrostátní úprava (zákon o zadávání veřejných zakázek) neupravuje. Jedná se tedy o negativní dopad do práv třetích osob, nicméně ten nepředstavuje překážku pro přímý účinek směrnice o zadávání veřejných zakázek.

Negativní dopady přímého účinku směrnice na dodavatele nevylučují jejich uplatnění veřejným zadavatelem

[52] Z výše citované judikatury Soudního dvora vyplývá, že žalobkyně jako veřejný zadavatel (stejně jako jednotlivci) se může dovolat přímého účinku směrnice vůči státu, přičemž čl. 58 odst. 3 věta čtvrtá směrnice o zadávání veřejných zakázek jí přiznává přesné a bezpodmínečné právo na to, aby požadovala jako kvalifikační podmínku předložení dokladu o uzavření pojištění. Z judikatury Soudního dvora zároveň vyplývá, že dovolá-li se jednotlivec přímého účinku, jehož důsledkem je negativní dopad na práva třetí osoby, není to důvodem, aby bylo jednotlivci bráněno dovolávat se ustanovení směrnice proti státu.

[53] Posledním krokem úvahy potřebným k posouzení zákonnosti napadeného rozsudku je propojení, zda ani veřejnému zadavateli dovolávajícímu se vůči státu přímého účinku směrnice v tom nebrání skutečnost, že důsledkem přímého účinku je negativní dopad na třetí osoby, v tomto případě dodavatele. Soudní dvůr již ve výše popsané věci C-244/12 připustil,

pokračování

že se přímého účinku směrnice může dovolat i zemský úřad příslušný pro životní prostředí, tedy státní orgán, přičemž v tomto sporu jako jednotlivec figurovala pouze osoba, která měla snášet negativní dopady přímého účinku směrnice. Tento rozsudek Soudního dvora znamená významný vývoj v chápání přímého účinku směrnice, neboť umožňuje, aby se jeden státní orgán dovolal přímého účinku směrnice vůči dalšímu státnímu orgánu, přestože jednotlivec bude muset snášet negativní důsledky tohoto postupu. S takovým výkladem věci C-244/12 souhlasí i odborná literatura (Lorenzo Squintani, Hans H.B. Vedder. *Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine*, Review of European, Comparative & International Environmental Law 23, no. 1 (2014): 144-149).

[54] Podstata logiky, jejímž prostřednictvím Soudní dvůr aproboval působení negativních dopadů přímého účinku na práva třetích osob totiž podle NSS tkví v tom, že nelze rozlišovat na základě toho, kdo se přímého účinku dovolává. Naopak je nutné odlišit povinnost stanovenou přímo směrnicí a negativní dopad do práv třetích osob. Pokud směrnice nestanoví jednotlivci přímo povinnost, ale až v jejím důsledku se jednotlivci zhorší postavení, není logické rozlišovat (a Soudní dvůr tak nečiní), kdo se původně tohoto přímého účinku dovolal, pokud se jedná o účastníka řízení, ve kterém mu je přiznána možnost přímého účinku směrnice se dovolat. Odlišný postup v případě právnických osob veřejného práva by ani neodpovídal účelu, za jakým Soudní dvůr ve své judikatuře tuto možnost dovodil. Smyslem doktríny přímého účinku směrnic je zajistit, aby členský stát nemohl mít prospěch z toho, že nedodrжуje unijní právo (spojené věci C-383/21 a C-384/21, bod 37).

[55] Vzhledem k tomu, že užití přímého účinku směrnice bylo v tomto případě přípustné, jsou úvahy stěžovatele o hranicích eurokonformního výkladu nadbytečné.

[56] Ustanovení čl. 58 odst. 3 věty čtvrté směrnice o zadávání veřejných zakázek tedy obecně umožňuje veřejným zadavatelům, aby vyžadovali od dodavatelů odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání. Žalobkyně postupovala v souladu s touto úpravou, jestliže požadovala po dodavatelích doklad o uzavřené pojistné smlouvě o odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[57] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[58] 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.

[59] Procesně úspěšná žalobkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu odměny zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024. Za tento úkon náleží zástupci žalobkyně odměna ve výši 3 100 Kč podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Dále zástupci žalobkyně náleží

náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce je plátcem DPH, odměna se tedy zvyšuje o 21 %, tj. 714 Kč. Celkem činí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč. Tuto částku je povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 29. ledna 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u