



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase, v právní věci žalobkyně: **INFRAPROJEKT s.r.o.**, se sídlem Nezamyslova 2801/26, Brno, zastoupená Mgr. Tadeuszem Zientkem, advokátem se sídlem Stodolní 1785/31, Ostrava, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 12. 2023, čj. ÚOHS-50633/2023/161, sp. zn. ÚOHS-R0142/2023/VZ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2025, čj. 29 Af 13/2024-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku rozhodl, že na sektorového veřejného zadavatele se neuplatní zákaz uvedený v § 78 odst. 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterého zadavatel není oprávněn požadovat ekonomickou kvalifikaci v případě některých veřejných zakázek na služby (zejména architektonické a jiné obdobné služby).

[2] Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (dále jen „zadavatel“), zahájil dne 12. 5. 2022 otevřené řízení na zadání veřejné zakázky s názvem „*Provozní úsek I.D metra v Praze – úsek (Olbrachtova) – Nové Dvory – monitoring a pasportizace*“ (ev. č. zakázky Z2022-006363). Předmětem veřejné zakázky byly práce a činnosti spojené s provedením

geotechnického monitoringu raženého díla při realizaci stavby úseku metra a pasportizace stavu budov, sítí a objektů se stavbou souvisejících. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činila 680 mil. Kč bez DPH.

[3] V bodě 5.4 zadávací dokumentace zadavatel požadoval prokázání ekonomické kvalifikace, a to předložením „*dokladu osvědčujícího roční obrat dodavatele, který dosahoval alespoň výše 200 mil Kč bez DPH, a to za každé ze tří bezprostředně předcházejících uzavřených účetních období*“.

[4] V bodě 5.51 písm. a) zadávací dokumentace pak požadoval, aby dodavatel „*prokázal zkušenost s realizací aspoň dvou významných staveb spočívajících v geotechnickém monitoringu při realizaci podzemních dopravních staveb v intravilánu obce, přičemž*

- *finanční rozsah nejméně jedné z nich činil nejméně 20 mil Kč bez DPH a obsahem byl geotechnický monitoring přímo při ražbách metodou NRTM,*
- *obsahem nejméně jedné z nich byl geotechnický monitoring při ražbách metodou TBM o průměru ražby nejméně 5,9 m*
- *finanční rozsah nejméně jedné další z nich činil alespoň 100 mil Kč bez DPH.“*

[5] Žalobkyně podala proti zadávacím podmínkám zadavatele námitky, které zadavatel odmítl. Vzhledem k tomu, že žalobkyně s důvody uvedenými v rozhodnutí zadavatele o námitkách nesouhlasila, obrátila se na žalovaného. Ten dne 30. 1. 2023 vydal rozhodnutí, kterým výrokem I. řízení částečně zastavil. Výrokem II. rozhodl tak, že zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Požadoval totiž prokázání ekonomické kvalifikace, a to i když se jedná o veřejnou zakázku na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému. Výrokem III. rozhodl, že zadavatel stanovil zadávací podmínky spočívající v požadavku na technickou kvalifikaci v rozporu s § 36 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 6 písm. b) a § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Výroky IV. a V. žalovaný uložil zadavateli zákaz uzavření smlouvy a povinnost uhradit náklady správního řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal zadavatel v rozsahu výroků II. až V. rozklad. Předseda žalovaného rozkladu vyhověl a rozhodnutí žalovaného v namítaném rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný v novém rozhodnutí návrh žalobkyně zamítl. V souladu s právním názorem předsedy žalovaného vyložil, že zadavatel zadával sektorovou veřejnou zakázku podle § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Z ustanovení vyplývá, že zadavatel může v zadávacích podmínkách stanovit vlastní kritérium kvalifikace. Zadavatel tak učinil. V zadávací dokumentaci modifikoval kritérium ekonomické kvalifikace podle § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek a v této modifikované podobě jej stanovil jako vlastní kritérium.

[7] K zadávacím podmínkám spočívajícím v prokázání technické kvalifikace žalovaný dodal, že korespondují s předmětem veřejné zakázky. Provádění geotechnického monitoringu u raženého díla takového významu, jako je stavba metra, nelze řadit mezi standardní typ geotechnických služeb. Je proto pochopitelné, že zadavatel stanovil mezi kvalifikačními kritérii i ekonomické kritérium.

pokračování

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného zamítl. Proti rozhodnutí předsedy žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ke krajskému soudu.

[9] Krajský soud žalobu zamítl.

[10] Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek povoluje zadavatelům sektorových veřejných zakázek stanovit jakákoliv kritéria kvalifikace, pokud dodrží stanovená pravidla (§ 76 a § 81 až § 88 zákona o zadávání veřejných zakázek). Jestliže má zadavatel možnost stanovit zcela nové kvalifikační kritérium, může pak upravit i již existující kritérium (v posuzovaném případě kritérium ekonomické kvalifikace). Kritérium ekonomické kvalifikace přitom není v případě sektorové veřejné zakázky vyloučené z podmínek, které může zadavatel požadovat, neboť ustanovení § 78 odst. 6 se pro sektorové veřejné zakázky nepoužije. Zadavatelem stanovené ekonomické kritérium není podle krajského soudu nepřiměřené, diskriminační ani netransparentní. Zadavatel požadavek formuloval jasně a vztáhl jej na všechny uchazeče o veřejnou zakázku.

[11] Krajský soud ani neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo překvapivé, neodůvodněné nebo nesrozumitelné. Žalovaný (i jeho předseda) svá rozhodnutí odůvodnili. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí vyšel z právního názoru předsedy žalovaného. V dalším řízení žalovaný nestanovil novou povinnost ani věc nehodnotil diametrálně odlišně. Obdobné platí pro napadené rozhodnutí. Podle krajského soudu tedy není možné napadené rozhodnutí považovat za nezákonné. V řízení tím pádem nedošlo ani k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[12] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností.

[13] V kasační stížnosti namítala, že:

1. Rozsudek je nepřezkoumatelný.
2. Rozhodnutí předsedy žalovaného je překvapivé, jednoinstanční a v rozporu s právem na spravedlivý proces.
3. Krajský soud a žalovaný nesprávně vyložili § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to mj. s ohledem na obsah práva EU. Stanovením ekonomického kritéria jako „jiného kritéria“ obešel zadavatel právní úpravu.

Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Součástí kasační stížnosti byl i návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Toho se stěžovatelka domáhá v případě, pokud by Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci krajského soudu ohledně aplikace § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí předsedy žalovaného. Zopakoval, že § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek umožňuje zadavateli sektorové veřejné zakázky stanovit vlastní kritéria. Kritérium ekonomické kvalifikace přitom není v případě sektorové veřejné zakázky vyloučené z podmínek, které může zadavatel požadovat, neboť ustanovení § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek se nepoužije. Takový výklad právní úpravy není v rozporu s právem EU.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.a Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Jelikož je nepřezkoumatelnost vadou, pro kterou by musel Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit bez dalšího, zabýval se nejprve tím, zda je rozsudek přezkoumatelný.

[16] Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí 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). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu ve svém odůvodnění nereflktuje námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62; ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76). Povinností správního soudu však není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl argumentace účastníka řízení jako celku a vypořádat se s ní (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19 a nálezy ÚS ze dne 12. 2. 2009, pod sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[17] Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24; ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, bod 18). 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,

pokračování

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).

[18] Zároveň pokud správní soud přezkoumá nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti také svůj rozsudek (rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91; ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27).

[19] Stěžovatelka namítala, že jak krajský soud, tak žalovaný v rozhodnutích nedostatečně odůvodnili své závěry. Provedli výklad ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, a to, aniž by své závěry konkrétně vztáhli na uplatněné námitky a meritum věci a objasnili, proč takový výklad zastávají. Nevysvětlili ani, jak konkrétně zadavatel modifikoval zákonné kritérium obratu.

[20] Takto vymezenou nepřezkoumatelnost Nejvyšší správní soud neshledal ani v napadeném rozhodnutí ani v rozsudku krajského soudu.

[21] Úkolem krajského soudu bylo vypořádat se se základním obsahem a smyslem žalobní argumentace, což se stalo. Ostatně stěžovatelka proti nosným závěrům krajského soudu v kasační stížnosti brojí a polemizuje s nimi, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Skutečnost, že se závěry krajského soudu nesouhlasí, neznamená, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Z rozsudku krajského soudu je zřejmé, na základě, kterých úvah dospěl ke svým závěrům.

[22] Krajský soud vyložil, že § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek výslovně uvádí, jaká pravidla mají být v případě sektorových zadavatelů aplikována. Pro zbylá kritéria tak *a contrario* musí platit, že zadavatel je oprávněn je stanovit podle svého uvážení (za dodržení zásad zákona o zadávání veřejných zakázek). Jestliže pak sektorový zadavatel může stanovit zcela nové kvalifikační kritérium, může upravit a stanovit i kritérium již existující. Jelikož sektorové veřejné zakázky mají v porovnání s běžnými zakázkami „volnější“ režim, dovodil krajský soud, že zadavatel může stanovit i kritérium, které je pro nadlimitní veřejné zakázky zakázané. Z ustanovení § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek totiž vyplývá, že zákaz zakotvený v § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek pro sektorové zadavatele neplatí. Uvedeným krajský soud implicitně vypořádal i námitky stěžovatele spočívající v tom, jak konkrétně měl zadavatel zákonné kritérium modifikovat. Jestliže dle žalovaného a krajského soudu může zadavatel stanovit jakékoliv kritérium (i takové, které je pro nadlimitní veřejné zakázky zakázané), je možné, aby jako vlastní kritérium použil i již existující kritérium, které je pro jiné zakázky zakázané.

[23] Krajský soud také odůvodnil, proč považuje provedení komparace právních úprav za nadbytečné, resp. irrelevantní. Vyjádřil se též k tomu, proč nebylo napadené rozhodnutí překvapivé. Posoudil i to, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Na základě podkladů si pak učinil úsudek o tom, že požadavek na zkušenost s monitoringem byl s ohledem na povahu předmětu veřejné zakázky přiměřený.

[24] Nepřezkoumatelné není ani rozhodnutí předsedy žalovaného. Z rozhodnutí je zřejmé, v jaké věci a jak předseda žalovaného rozhodl. Stejně jako je z něj zřejmé, na základě, kterých úvah dospěl ke svému závěru. Předseda žalovaného se v odůvodnění vyjádřil k jednotlivým námitkám, které stěžovatelka uplatnila. Konkrétně ke stěžejní námitce kasační stížnosti předseda žalovaného vyložil, že § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek představuje čistě národní úpravu, která se vztahuje na nadlimitní veřejné zakázky, nikoliv na zakázky sektorové. Ustanovení nevychází ani z právních předpisů EU. Aplikace § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek je pak pro sektorové veřejné zakázky vyloučena v § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

III.b Napadené rozhodnutí nebylo překvapivé

[25] Stěžovatelka namítala, že rozhodnutí předsedy žalovaného bylo překvapivé, jednoinstanční a v rozporu s právem na spravedlivý proces. Prvostupňové rozhodnutí obsahuje pouze rekapitulace a obecná konstatování, ale není v něm konkrétně vysvětleno, jak byl aplikován právní názor předsedy žalovaného. V prvostupňovém rozhodnutí měl žalovaný adekvátně reagovat na ucelenou argumentaci stěžovatelky, kterou reagovala na závěry předsedy žalovaného obsažené ve zrušujícím rozkladovém rozhodnutí. Tak však učinil až předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí.

[26] K problematice překvapivých rozhodnutí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud. Překvapivost rozhodnutí odvolacího správního orgánu je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (nález ÚS ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. I. ÚS 654/03, č. N 27/32 SbNU 255). Pro posouzení, zda se jednalo o překvapivé rozhodnutí je totiž stěžejní, zda postup odvolacího správního orgánu neupřel některým účastníkům řízení přístup k efektivní obraně (rozsudek NSS čj. 6 As 286/2018-34, bod 24).

[27] Dále je třeba v souvislosti se zákazem překvapivých rozhodnutí připomenout obecné východisko, že na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí o opravném prostředku je třeba z hlediska soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2018, čj. 7 As 276/2017-28, bod 28).

[28] Nejvyšší správní soud předesílá, že napadené rozhodnutí předsedy žalovaného je už čtvrtým rozhodnutím ve věci (viz body 5 a 6 tohoto rozsudku). Ze spisového materiálu přitom ověřil, že skutkový stav zůstal po celou dobu řízení nezměněný. Předseda žalovaného v prvním rozkladovém řízení neopatřil ani žádné nové podklady. Změna výroku vycházela toliko z odlišného výkladu právní úpravy. Žalovaný v novém prvostupňovém rozhodnutí vyšel z právního názoru předsedy žalovaného. Stěžovatelka se následně proti tomuto rozhodnutí bránila podáním rozkladu. V napadeném rozhodnutí předseda žalovaného její námitky řádně vypořádal.

[29] Krajský soud za takové situace správně vyhodnotil, že k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces nedošlo. Stěžovatelka měla možnost reagovat na názor předsedy žalovaného z prvního rozhodnutí v novém řízení před prvostupňovým orgánem i následně v rozkladu. Druhé rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu proto ani Nejvyšší správní soud nepovažuje za překvapivé či jednoinstanční.

pokračování

III.c Na sektorové zadavatele se nevztahuje § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek

[30] Krajský soud a žalovaný podle stěžovatelky nesprávně vyložili § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Ten podle jejího přesvědčení neumožňuje sektorovému zadavateli, aby se odchýlil od zákazu stanoveného v § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, tj. aby požadoval prokázání ekonomické kvalifikace i v případě veřejných zakázek na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému.

[31] Podle § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek *„zadavatel není oprávněn požadovat ekonomickou kvalifikaci v případě veřejných zakázek na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému.“*

[32] Podle § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *„zadavatel postupuje při zadávání sektorové veřejné zakázky, která není koncesí, podle části čtvrté, páté, nebo šesté a použije také části první, druhou, desátou až třináctou, pokud není v této části stanoveno jinak. Při zadávání sektorové veřejné zakázky, která je koncesí, zadavatel postupuje podle části osmé.“*

[33] Z ustanovení § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že *„při zadávání sektorové veřejné zakázky se § 76, § 77 odst. 3 a § 81 až 88 použijí obdobně. Zadavatel při zadávání sektorové veřejné zakázky může stanovit i jiná kritéria kvalifikace dodavatele, než jsou uvedena v části čtvrté. Zadavatel však nesmí zejména a) stanovit některým dodavatelům podmínky, které nejsou stanoveny jiným dodavatelům, nebo b) požadovat doklady, zkoušky nebo jiné údaje bez vážného důvodu opakovaně.“*

[34] Vyloučit účastníka zadávacího řízení podle § 48 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je možné *„pouze z důvodů stanovených tímto zákonem nebo z důvodů pro vyloučení nebo odmítnutí nabídky nebo žádosti o účast stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie, a to kdykoliv v průběhu zadávacího řízení.“*

[35] Příslušná právní úprava transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (dále jen „sektorová směrnice“) a také směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“).

[36] Z čl. 80 odst. 2 sektorové směrnice se podává, že kritéria a pravidla pro vyloučení a výběr hospodářských subjektů žádajících o kvalifikaci v systému kvalifikace a objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a posouzení kvalifikace zájemců a uchazečů tohoto článku mohou zahrnovat kvalifikační kritéria pro výběr stanovená v čl. 58 směrnice 2014/24/EU za podmínek tam uvedených, zejména pokud jde o požadavky týkající se ročních obrátů, jak je uvedeno v odst. 3 druhém pododstavci uvedeného článku.

[37] Zadávací směrnice v čl. 58 odst. 3 stanoví, že *„pokud jde o ekonomickou a finanční situaci, mohou veřejní zadavatelé stanovit požadavky k zajištění toho, aby hospodářské subjekty měly ekonomickou a finanční způsobilost nezbytnou k plnění veřejné zakázky. Za tímto účelem mohou veřejní zadavatelé zejména požadovat, aby hospodářské subjekty dosahovaly určitého*

minimálního ročního obratu, včetně určitého minimálního obratu v oblasti, které se veřejná zakázka týká. Nadto mohou veřejní zadavatelé vyžadovat, aby hospodářské subjekty poskytly informace o svých ročních účetních závěrkách, z nichž bude patrný například poměr mezi aktivy a pasivy. Požadovat mohou také odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání. Minimální roční obrat, který se od hospodářských subjektů vyžaduje, nesmí přesahovat dvojnásobek odhadované hodnoty veřejné zakázky, kromě řádně odůvodněných případů, jako jsou případy spojené se zvláštními riziky, jež vyplývají z povahy stavebních prací, služeb nebo dodávek. Hlavní důvody pro tento požadavek uvede veřejný zadavatel v zadávací dokumentaci nebo v samostatné zprávě podle článku 84 (...).“

[38] Stěžovatelka má za to, že český zákonodárce transponoval příslušné články směrnic tak, že sektorovým zadavatelům znemožnil stanovit ekonomické kritérium. Tento svůj závěr podporuje odkazy na judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Z ní dovozuje, že zákonodárce měl při transpozici rozhodnout, jestli se na sektorové zadavatele budou vztahovat kvalifikační kritéria uvedená v čl. 58 zadávací směrnice za podmínek v něm uvedených. Za relevantní považuje stěžovatelka v této souvislosti čl. 78 a 80 sektorové směrnice a čl. 58 zadávací směrnice. Poukazuje na skutečnost, že zákonodárce na jejich základě transponoval do § 48 zákona o zadávání veřejných zakázek důvody pro vyloučení účastníka zadávacího řízení. Ty učinil závazné i pro sektorové zadavatele. Při transpozici kvalifikačních kritérií (která jsou upravena v totožných člancích sektorové a zadávací směrnice), postupoval obdobně a v § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek zakotvil, že sektorový zadavatel veřejné zakázky, která není koncesí, postupuje podle části čtvrté, páté nebo šesté a použije také části první, druhou, desátou až třináctou, pokud není stanoveno jinak. Tím učinil pro sektorové zadavatele závazný i celý § 78 (včetně jeho odst. 6), obdobně jako se tomu stalo s § 48 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[39] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[40] Nejvyšší správní soud předně považuje za vhodné uvést, že unijní úprava nevylučuje, aby sektoroví zadavatelé stanovili kritérium spočívající v prokázání ekonomické kvalifikace. Naopak z čl. 80 odst. 2 sektorové směrnice přímo vyplývá, že kvalifikační kritéria sektorových zadavatelů mohou zahrnovat i kvalifikační kritéria podle čl. 58 zadávací směrnice. Mezi kvalifikační kritéria vymezená v čl. 58 zadávací směrnice pak patří požadavky na zajištění toho, aby hospodářské subjekty měly ekonomickou a finanční způsobilost nezbytnou k plnění veřejné zakázky. Zadávací směrnice k tomuto jako demonstrativní příklad výslovně uvádí dosahování určitého minimálního ročního obratu. Omezení, které zadávací směrnice stanoví, spočívá v tom, že požadovaný minimální roční obrat nesmí přesáhnout dvojnásobek předpokládané (odhadované) hodnoty veřejné zakázky. Nejedná se však o omezení absolutní; v odůvodněných případech mohou zadavatelé požadovat i vyšší minimální roční obrat. Zároveň ale platí, že členské státy toto kvalifikační kritérium nemusí pro sektorové zakázky transponovat. Záleží tedy na uvážení zákonodárce, zda ekonomické kritérium podle zadávací směrnice učiní závazným i pro sektorové zadavatele.

[41] Dále Nejvyšší správní soud předesílá, že § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek jde nad rámec zadávací směrnice a stanoví přísnější podmínky pro zadavatele. Konkrétně zakazuje zadavatelům stanovit ekonomické kritérium spočívající v obratu

pokračování

v případě veřejných zakázek na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému. Jedná se nicméně o národní právní úpravu, která se odchyluje od zadávací směrnice. Právě s ohledem na tuto skutečnost pak krajský soud nepochybil, pokud neprováděl komparaci různých právních úprav, jak namítá stěžovatelka. Slovenská, irská, anglická a ani skotská právní úprava by nemohla objasnit národní právní úpravu. Pro účely výkladu unijní právní úpravy by pak bylo provedení komparace navrhovanými právními úpravami nepřiléhavé. Navíc, jak krajský soud správně poznamenal, anglická ani skotská právní úprava nejsou právními úpravami členských států EU.

[42] Zákonodárce transponoval sektorovou směrnici v části sedmé zákona o zadávání veřejných zakázek. Z ustanovení § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek se podává, že sektorový zadavatel postupuje podle části čtvrté, páté nebo šesté a použije také části první, druhou, desátou až třináctou, *pokud není stanoveno jinak*. Z § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek ovšem vyplývá, že § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek se pro sektorové veřejné zakázky nepoužije. V tomto článku se výslovně uvádí, že při stanovení kvalifikačních pravidel na sektorové zadavatele dopadají § 76 a § 81 až 88 zákona o zadávání veřejných zakázek. Takovou právní úpravu je třeba chápat jako „stanoveno jinak“, jak předpokládá § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákonodárce tedy unijní právní úpravu transponoval tak, že kvalifikační důvody spočívající v ekonomické kvalifikaci a podmínky jejich stanovení neučinil pro sektorové zakázky závazné. Namísto toho zákonodárce uvedl, že *„zadavatel při zadávání sektorové veřejné zakázky může stanovit i jiná kritéria kvalifikace dodavatele, než jsou uvedena v části čtvrté“* (§ 167 odst. 1 věta druhá zákona o zadávání veřejných zakázek). Poskytl tak sektorovým zadavatelům při stanovení kvalifikačních kritérií volnost. Ustanovení § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek pak nepatří mezi pravidla, která se mají použít při zadávání sektorových veřejných zakázek použít obdobně. Pro sektorové zadavatele tím pádem neplatí ani zákaz zakotvený v odstavci 6 odkazovaného ustanovení, který zadavatelům znemožňuje stanovit ekonomické kritérium spočívající v obratu v případě veřejných zakázek na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému.

[43] Přílehlavá pak není ani argumentace stěžovatelky způsobem transpozice čl. 80 odst. 1 sektorové směrnice a čl. 57 zadávací směrnice (důvody pro vyloučení) do českého právního řádu a judikaturou Soudního dvora k těmto ustanovením. Čl. 80 odst. 1 a 2 sektorové směrnice zní:

1. Objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a výběr hospodářských subjektů žádajících o kvalifikaci v systému kvalifikace a objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a posouzení kvalifikace zájemců a uchazečů v otevřených, užších nebo jednacích řízeních, v soutěžních dialogích nebo v inovačních partnerstvích mohou zahrnovat důvody pro vyloučení uvedené v článku 57 směrnice 2014/24/EU za podmínek tam stanovených.

Pokud je zadavatelem veřejný zadavatel, tato kritéria a pravidla zahrnují důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24/EU za podmínek stanovených v uvedeném článku.

Pokud tak vyžadují členské státy, zahrnují tato kritéria a pravidla navíc důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24/EU za podmínek stanovených v uvedeném článku.

2. Kritéria a pravidla uvedená v odstavci 1 tohoto článku mohou zahrnovat kvalifikační kritéria pro výběr stanovená v článku 58 směrnice 2014/24/EU za podmínky tam uvedených, zejména pokud jde o požadavky týkajících se ročních obrátů, jak je uvedeno v odst. 3 druhém pododstavci uvedeného článku.

Stěžovatelka má s ohledem na text těchto ustanovení za to, že pokud zákonodárce transponoval důvody pro vyloučení dodavatelů tak, že i pro sektorové zadavatele učinil závazný § 48 zákona o zadávání veřejných zakázek, postupoval totožně i při transpozici kvalifikačních kritérií pro sektorové zadavatele. To ovšem není pravda.

[44] V čl. 80 odst. 1 sektorové směrnice se uvádí, že důvody pro vyloučení a posouzení kvalifikace zájemců „*mohou zahrnovat důvody pro vyloučení uvedené v článku 57 směrnice*“. Směrnice ponechává na zvážení zákonodárce, zda důvody uvedené v čl. 57 zadávací směrnice učiní závazné i pro sektorové zadavatele. Z čl. 80 odst. 2 sektorové směrnice pak vyplývá, že tyto důvody mohou zahrnovat i kvalifikační kritéria v čl. 58 zadávací směrnice. Zákonodárce tak může při transpozici kvalifikačních kritérií rozhodnout, zda učiní pro sektorové zadavatele závazná kvalifikační kritéria a limity jejich použití tak, jak je vymezuje čl. 58 zadávací směrnice. Z tohoto ustanovení ale nijak nevyplývá, že by se způsoby transpozice vzájemně podmiňovaly, tj. že pokud zákonodárce transponuje úpravu tak, že učiní důvody pro vyloučení závazné i pro sektorové zadavatele, musí postupovat v případě transpozice kvalifikačních kritérií stejně. Z unijní právní úpravy naopak vyplývá, že v obou případech je zákonodárci ponechána možnost, zda pravidla obsažená v zadávací směrnici učiní závazná i pro sektorové dodavatele. Judikatura Soudního dvora, týkající se transpozice důvodů pro vyloučení, tak není už z tohoto důvodu přílehlavá.

[45] Ze zákona o zadávání veřejných zakázek se pak podává, že zákonodárce zvolil odlišné přístupy. Důvody pro vyloučení účastníka zadávacího řízení nejsou v části sedmé zákona o zadávání veřejných zakázek (Postup pro zadávání sektorových veřejných zakázek) speciálně upraveny. Použije se proto plně § 48 zákona o zadávání veřejných zakázek, jak předpokládá § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Stanovení zadávacích podmínek je ale pro sektorové veřejné zakázky blíže specifikováno v § 167 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákonodárce zde přitom výslovně uvedl, která ustanovení se u stanovení zadávacích podmínek mají použít. Jedná se tak o speciální právní úpravu vůči obecnému § 151 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákonodárce tedy pro sektorové zakázky důvody pro vyloučení transponoval jiným způsobem než kvalifikační kritéria. Stěžovatelka vychází z mylného předpokladu, že § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek měl zákonodárce v úmyslu vztáhnout i na sektorové zakázky. Ani stěžovatelkou citované závěry judikatury Soudního dvora tak nic nemění na tom, že se § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek, včetně jeho odstavce 6, nevztahuje na sektorové zadavatele.

[46] Stěžovatelka dále namítá, že zadavatel nemohl sporovanou zadávací podmínku stanovit ani jako „jiné kritérium“ podle § 167 odst. 1 věty druhé zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud sektorový zadavatel stanoví kritérium, které je kodifikované, musí se řídit jeho právní úpravou obsaženou v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Ekonomické kritérium je kodifikované v § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek, přičemž jeho odstavec 6 zakazuje, aby zadavatel toto kritérium stanovil v případě veřejných zakázek na služby uvedené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému. Zadavatel

pokračování

jej proto nemohl jen formálně modifikovat a vydávat za „jiné kritérium“. Tím by obešel právní úpravu.

[47] Podle § 167 odst. 1 věty druhé zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *„zadavatel při zadávání sektorové veřejné zakázky může stanovit i jiná kritéria kvalifikace dodavatele, než jsou uvedena v části čtvrté. Zadavatel však nesmí zejména a) stanovit některým dodavatelům podmínky, které nejsou stanoveny jiným dodavatelům, nebo b) požadovat doklady, zkoušky nebo jiné údaje bez vážného důvodu opakovaně.“*

[48] Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, na sektorové zadavatele se neuplatní omezení uvedené v § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek (respektive ani celý § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek). Zákonodárce totiž transponoval unijní právní úpravu tak, že poskytl sektorovým zadavatelům při stanovení kritérií volnost. Při stanovení kvalifikačních kritérií mohou použít jak kritéria kodifikovaná v zákoně o zadávání veřejných zakázek, tak jiná kvalifikační kritéria. Stěžovatelce lze sice přisvědčit, že tato volnost není absolutní. I sektoroví zadavatelé jsou povinni při stanovení kvalifikačních kritérií dodržovat zásady zakotvené v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek a ta pravidla, o kterých to § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví. Se stěžovatelkou ale nelze souhlasit v tom, že pokud sektorový zadavatel stanoví kodifikované kritérium, automaticky se musí řídit právní úpravou, která se k němu vztahuje. Takový postup by byl v rozporu s úmyslem zákonodárce, který v § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek jasně vymezil, kterými ustanoveními se má sektorový zadavatel při stanovení kvalifikačních kritérií řídit. Ustanovení § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek mezi nimi není.

[49] K opačnému závěru nelze dojít ani za pomoci systematického výkladu, resp. z komparace s § 180 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, jak se domnívá stěžovatelka. Stěžovatelka své závěry opírá o důvodovou zprávu k zákonu o zadávání veřejných zakázek. Dále argumentuje komentářovou literaturou, prostřednictvím které poukazuje na podobnost stanovení kvalifikačních požadavků v koncesním řízení a při zadávání sektorové veřejné zakázky.

[50] Z odkazované části důvodové zprávy lze toliko vyčíst, že při použití kodifikovaných kvalifikačních kritérií v koncesním řízení je nutné dodržet způsob jejich prokazování. Vztaheno k ekonomické kvalifikaci by to pouze znamenalo, že by ji dodavatel prokazoval výkazem zisku a ztrát nebo obdobným dokladem podle právního řádu země jeho sídla (§ 78 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek). Nikoliv, že by její prokázání nebylo možné požadovat. Z komentářové literatury se pak podává, že zadavatelé mají v koncesním řízení při stanovení požadavků na kvalifikaci relativní volnost (obdobně jako sektoroví zadavatelé) a nemusí požadovat prokázání kvalifikací vymezených v § 77, 78 a 79 zákona o zadávání veřejných zakázek. Uvedené tedy není způsobilé relevantně zpochybnit výše vyslovené závěry.

[51] Přesný není ani jazykový výklad provedený stěžovatelkou. Ta se domnívá, že ustanovení sice umožňuje stanovit další nebo odlišná kritéria od kritérií kodifikovaných v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Nikoliv však kritéria libovolná. Stěžovatelka už ale neuvádí, o jaká „jiná kritéria“ by se jednalo. Zmiňuje akorát jejich odlišnost od kritérií kodifikovaných v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Ani tímto tedy relevantně

nezpochybnila závěry krajského soudu. S těmi Nejvyšší správní soud souhlasí. Z jazykového výkladu § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek i podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že sektoroví zadavatelé mohou stanovit jak kritéria kodifikovaná zákoně o veřejných zakázkách, tak kritéria jiná. Při stanovení oněch jiných kritérií jsou omezeni § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a základními zásadami. Ostatně krajský soud v této souvislosti příhodně poznamenal, že pokud sektoroví zadavatelé mohou stanovit jiná kvalifikační kritéria, než jsou uvedena v zákoně, tím spíše mohou stanovit kritéria, se kterými zákon o zadávání veřejných zakázek počítá. Jak už ale uvedl Nejvyšší správní soud, to neznamená, že by se na ně vztahovala omezení, která platí pro „běžné“ zadavatele.

[52] Tím, že zadavatel zvolil podobnou formulaci ekonomického kritéria jako je uvedena v § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, a stanovil jej jako „jiné kritérium“, proto ani nemohl účelově obejít právní úpravu. Jak Nejvyšší správní soud vyložil již výše, sektorový zadavatel kritérium ekonomické kvalifikace spočívající v obratu může stanovit. Pokud jej stanoví, je irelevantní, zda použije formulaci obsaženou v zákoně o zadávání veřejných zakázek nebo zda jej (byť jen drobně) přeformuluje. Právní úprava dovoluje oba postupy. Omezení obsažená v § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek totiž pro sektorové zadavatele neplatí.

III.e Nejvyšší správní soud neshledal důvod k položení předběžné otázky

[53] Stěžovatelka v kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Nejvyšší správní soud ovšem k takovému postupu neshledal důvod.

[54] Stěžovatelka je přesvědčena, že čl. 80 sektorové směrnice ve spojení s čl. 58 zadávací směrnice znemožňuje přijmout takovou vnitrostátní úpravu, která by umožnila modifikovat kodifikovaná kritéria (jako by tomu bylo, pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na výklad § 167 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek provedený žalovaným a krajským soudem).

[55] Předběžná otázka představuje nástroj spolupráce (dialogu) mezi vnitrostátními soudy a SDEU. Ten jediný je oprávněný konečně a autoritativně vykládat obsah unijního práva [nález ÚS ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17 (N 153/90 SbNU 483), bod 19]. Vnitrostátní soudy se podle čl. 267 odst. 2 SFEU mohou na Soudní dvůr obrátit s otázkou na výklad či platnost ustanovení unijního práva, je-li pro řešení věci relevantní. Vystane-li taková otázka při jednání před vnitrostátním soudem poslední instance, je tento soud podle čl. 267 odst. 3 SFEU povinen obrátit se na Soudní dvůr.

[56] Ustálená judikatura SDEU dovedla z této povinnosti tři výjimky (rozsudky SDEU ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *CILFIT*; ze dne 6. 10. 2021 ve věci C-561/19, *Consortio Italian Management*, body 40-46). Vnitrostátní soudy poslední instance se tak nemusí obrátit na SDEU, pokud: 1. předmětná otázka unijního práva není významná pro řešení daného případu; 2. již existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce (tzv. *acte éclairée*); a 3. výklad a správná aplikace unijního práva jsou natolik zřejmé, že nedávají žádný prostor pro rozumné pochybnosti (tzv. *acte clair*). Tyto závěry ve své judikatuře reflektuje i Ústavní soud (nález ÚS ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20, bod 55 a judikatura tam citovaná).

pokračování

[57] Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věci stěžovatelky jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Je tedy na něm, aby buď předběžnou otázku položil, nebo v napadeném rozhodnutí vysvětlil, která z výše uvedených tří výjimek je v dané věci naplněna.

[58] Nejvyšší správní soud shledal, že výklad a správná aplikace unijního práva jsou natolik zřejmé, že nedávají prostor pro rozumné pochybnosti.

[59] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, směrnice ponechávají na členských státech, zda ekonomické kritérium podle zadávací směrnice učiní aplikovatelným i v případě sektorových veřejných zakázek. Ani z dalších jazykových verzí sektorové a zadávací směrnice nevyplývá, že by se česká verze zadávací směrnice od ostatních jazykových verzí lišila. I z verze anglické, slovenské nebo německé čl. 80 odst. 2 sektorové směrnice plyne stejný obecný závěr, a to že se členské státy mohou rozhodnout ekonomické kritérium pro oblast sektorových veřejných zakázek netransponovat (*Kritéria a pravidla uvedená v odstavci 1 tohoto článku mohou zahrnovat kvalifikační kritéria pro výběr stanovená v článku 58 směrnice 2014/24/EU za podmínek tam uvedených, zejména pokud jde o požadavky týkajících se ročních obrátů, jak je uvedeno v odst. 3 druhém pododstavci uvedeného článku; The criteria and rules referred to in paragraph 1 of this Article may include the selection criteria set out in Article 58 of Directive 2014/24/EU on the terms and conditions set out therein, notably as regards the limits to requirements concerning yearly turnovers, as provided for under the second subparagraph of paragraph 3 of that Article; Die Kriterien und Vorschriften, auf die in Absatz 1 des vorliegenden Artikels verwiesen wird, können die in Artikel 58 der Richtlinie 2014/24/EU festgelegten Auswahlkriterien zu den dort festgelegten Bedingungen beinhalten, insbesondere hinsichtlich der Einschränkungen der Anforderungen an die Jahresumsätze gemäß Absatz 3 Unterabsatz 2 jenes Artikels; Kritériá a pravidlá uvedené v odseku 1 tohto článku môžu zahrňovať podmienky účasti stanovené v článku 58 smernice 2014/24/EÚ za podmienok stanovených v uvedenej smernici, najmä pokiaľ ide o obmedzenia požiadaviek týkajúcich sa ročných obrátov podľa druhého pododseku odseku 3 uvedeného článku*). Ustanovení § 78 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek pak představuje národní výjimku, která se pro sektorové zadavatele neuplatní. Toto ustanovení nemá žádný předobraz v unijním právu. Pokud se pak toto ustanovení neuplatní u sektorových zadavatelů, tak se sektorový zadavatel vyžadující splnění ekonomického kritéria u zakázek na služby vymezené v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému, nemůže dostat do rozporu s unijním právem.

[60] Nejvyšší správní soud tedy nemá pochybnosti o výkladu relevantních ustanovení vnitrostátního práva ani použitých ustanovení směrnic. Nespatřuje důvod k přerušení řízení a předložení předběžných otázek SDEU, a to ani ve znění navrhovaném stěžovatelkou, ani ve znění jiném.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatelky nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního ji zamítl.

[62] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a právo na náhradu nákladů tak nemá. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 23. dubna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu