



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **město Hodonín**, se sídlem Masarykovo nám. 53/1, Hodonín, proti žalovanému: **Státní fond životního prostředí České republiky**, se sídlem Kaplanova 1931/1, Praha 11, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 A 116/2024-50,

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 d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl příjemcem dotace použité na financování veřejné zakázky „Návštěvnické středisko NPP Hodonínská Důbrava – Dům přírody Hodonínské Důbravy – rekonstrukce objektu centra ekologické výchovy“. V zadávací dokumentaci mimo jiné požadoval, aby dodavatel doložil zkušenost se stavbami „občanské vybavenosti“, a to jednak alespoň čtyřmi referenčními zakázkami na jejich novostavbu či rekonstrukci, jednak alespoň třemi referenčními zakázkami na jejich rekonstrukci zahrnující nástavbu nebo přístavbu.

[2] Žalovaný oznámením ze dne 31. 5. 2023, č. j. SFZP 272994/2023, navrhl finanční opravu ve výši 5 % z celkové možné částky dotace použité na financování této veřejné zakázky. Podle žalovaného žalobce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek, konkrétně zásady přiměřenosti a zákazu diskriminace podle § 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Tím, že vyžadoval zkušenost s novostavbou nebo rekonstrukcí stavby občanského vybavení ve smyslu § 6 odst. 1 vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných

technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (dále také „bezbariérová vyhláška“), nastavil požadavky na technickou kvalifikaci příliš úzce, a tím nepřiměřeně omezil hospodářskou soutěž. Žalobce s návrhem opravy nesouhlasil. Ředitel žalovaného navrženou opravu potvrdil rozhodnutím ze dne 30. 9. 2024, č. j. SFZP 372425/2024.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí ředitele žalovaného bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Podle městského soudu sice nelze a priori vyloučit, že určitá stavba bude zahrnovat prvky či technologické postupy, kvůli nimž bude zadavatel oprávněně požadovat předchozí zkušenosti s realizací stavby občanského vybavení. Zatímco u některé veřejné zakázky může být požadavek technické kvalifikace spočívající výlučně v předchozí realizaci staveb občanského vybavení oprávněný, u jiné veřejné zakázky tomu tak být nemusí. Žalobce však podle městského soudu nevysvětlil, proč bylo jím zvolené omezení na stavby občanské vybavenosti ve smyslu bezbariérové vyhlášky nezbytné z hlediska plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě a proč nemohl dostat účelu veřejné zakázky i při méně striktním nastavení zadávacích podmínek, které by zachovaly zdravé soutěžní prostředí.

[4] Argumentaci žalobce shledal městský soud obecnou a neurčitou. Žalobce sice zmínil reprezentativní výstavní prostor a výukové prostory. Podle městského soudu ale není vyloučené, aby se takové prostory vyskytovaly například v komerční kancelářské budově určené pro vstup veřejnosti, jež není stavbou občanského vybavení, případně aby se v nich vyskytovaly prostory obdobné z hlediska výstavby a zásadních užitných vlastností; žalobce totiž neuvedl, v čem konkrétně má jejich specifická povaha spočívat. Obdobně soudu nebylo zřejmé, proč by měl být bezbariérový přístup (ať už zajištěný prostřednictvím výtahu nebo jinak) výsadou staveb občanského vybavení podle § 6 bezbariérové vyhlášky, a ne například také společných prostor a domovního vybavení bytového domu obsahujícího více než tři byty.

[5] Podle městského soudu pak není ani podstatné, zda se jedná o stavby občanského vybavení v soukromém nebo veřejném vlastnictví. Rozhodným kritériem je účelové určení stavby a okruh jejích uživatelů. S tím podle městského soudu korespondují také příklady uvedené žalovaným a jeho ředitelem, zejména srovnání ubytovacího zařízení pro cestovní ruch s běžnou obytnou budovou a stavby pro veřejnou správu s kancelářskou budovou pro soukromý sektor.

[6] Důkazy, které žalobce navrhoval k prokázání svých tvrzení, městský soud neprovedl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítá, že žalovaný založil své rozhodnutí na nesprávném tvrzení o povinnosti umožnit prokázat technickou kvalifikaci i jinou obdobnou stavbou než stavbou občanského vybavení, což mělo plynout z ustálené rozhodovací praxe. Městský soud podle stěžovatele zjistil, že napadené rozhodnutí je zatíženo touto vadou, ale navzdory tomu napadené rozhodnutí nezrušil.

pokračování

[8] Dále stěžovatel namítá, že žalovaný nesprávně posoudil, jaké stavby spadají pod pojem staveb občanského vybavení. Žalovaný jako příklad obdobnosti uvedl srovnání stavby pro veřejnou správu s administrativní budovou určenou pro soukromý sektor. Podle § 6 odst. 1 písm. a) a c) bezbariérové vyhlášky jde ale v obou případech o stavby občanského vybavení, nikoliv o stavby obdobné. Městský soud si tohoto rozporu (pro který považuje stěžovatel napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné) byl vědom. Stěžovatel mu proto vytýká, že napadené rozhodnutí „*nezrušil pro rozpornost skutkových zjištění, nesprávnost právních závěrů a nesrozumitelnost způsobující zmatečnost rozhodnutí*“. Žalovaný se pak doposud nevyjádřil k tomu, které jiné typy staveb lze považovat za stavby obdobné ke stavbám občanského vybavení.

[9] Městský soud podle stěžovatele na jednu stranu tvrdí, že mu není zřejmé, proč by zkušenosti se stavbami občanského vybavení nemohly být nahrazeny zkušenostmi z prací na obdobných stavbách, ale na druhou stranu ani sám není schopen uvést, které z těchto jiných staveb by byly obdobné. Stěžovatel namítá, že na něj jakožto zadavatele není možné přenášet povinnost tvrzení a důkazní břemeno ohledně tvrzení, které sám v zadávací dokumentaci nepoužil. Tvrdí, že není jeho povinností zdůvodňovat, proč zadávací podmínka nebyla rozšířena o povinnost umožnit dokladování referenčních staveb jinými obdobnými stavbami ke stavbám občanského vybavení.

[10] Jelikož pak ani žalovaný, ani městský soud nedokázali konkretizovat, jaké stavby lze považovat za stavby obdobné ke stavbám občanského vybavení, stěžovatel na jejich výtku ohledně nepřipuštění obdobných staveb ani nemůže reagovat. Stěžovatel namítá, že mu tak byla upřena možnost řádně hájit svá práva. I v nynější věci je pak podle něj nutné použít zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“. Pokud žalovaný ani městský soud neurčili, jaké stavby měly být obdobné, nelze podle stěžovatele dovodit porušení § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[11] Podle stěžovatele také městský soud pochybil tím, že neprovedl navržené důkazy, které měly prokázat předmět, rozsah a složitost posuzované veřejné zakázky, z čehož by si soud mohl učinit právní názor ohledně toho, zda a případně jaké stavby by šlo považovat za stavby obdobné ke stavbám občanského vybavení. Navržené důkazy měly podle stěžovatele prokázat také to, že se na trhu vyskytuje mnoho dodavatelů splňujících zadávací podmínky, a tedy že nedošlo k omezení hospodářské soutěže. Tím, že důkazy neprovedl, zatížil řízení vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel v této souvislosti namítá také to, že žalovaný i městský soud zjednodušili popis předmětu veřejné zakázky a nedocenili rozsah a složitost rekonstrukce, která se podle něj svým charakterem blížila nové výstavbě.

[12] Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal s rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 5. 2024, č. j. ÚOHS-18360/2024/162, na které v žalobě odkazoval. Dané rozhodnutí se týkalo otázky kvalifikace staveb občanského vybavení a podle stěžovatele lze jeho závěry aplikovat i na projednávanou věc. Plyne z něj, že „*konstatování a způsob posouzení kvalifikace staveb občanského vybavení ze strany SFŽP a Městského soudu v Praze je nesprávný a vykazuje znaky nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti*“.

[13] Dále stěžovatel namítá, že některé z rozsudků, které citoval městský soud, nesouvisí s nyní posuzovanou věcí. Rozsudek městského soudu ze dne 21. 12. 2023, č. j. 10 A 104/2023-30, se týkal provedení zateplení objektu, rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-

81, se týkal komunálních odpadů a počtu dopravních prostředků, rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, č. j. 7 Afs 44/2013-37, se týkal omezení pevně stanovené minimální doby k prokazování referenčních zakázek, rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 Afs 243/2019-33, se týkal asfaltových směsí a rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 65/2021-73, se týkal léčivých přípravků.

[14] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadené rozhodnutí i svá podání v rámci řízení před městským soudem; kasační stížnost totiž podle něj neuvádí nic, k čemu by se již nevyjádřil. Zdůraznil především, že posuzuje každý případ jednotlivě a při kontrole veřejné zakázky vycházel z dokumentace předložené stěžovatelem. Vzal v úvahu rozsah i složitost předmětu plnění. Žalovaný nikde nezpochybil, že objekt centra ekologické výchovy je stavbou občanského vybavení. Rozporované požadavky na technickou kvalifikaci se vážou k předmětu veřejné zakázky, tedy stavebním pracím, a nikoliv k budově jako takové. Podle žalovaného není jeho povinností uvádět výčet staveb obdobných stavbám občanského vybavení. Povinnost prokázat nezbytnost a přiměřenost kvalifikačních požadavků ležela na stěžovateli. Administrativní budovu žalovaný ve svých předchozích podáních uvedl proto, že ne každá taková budova je stavbou občanského vybavení podle § 6 bezbariérové vyhlášky, například pokud neslouží primárně pro obchod a služby či veřejnou správu ve smyslu dané vyhlášky, nýbrž pro neveřejné potřeby soukromého subjektu. Stěžovatel opakuje svá obecná tvrzení o specifických pracích a konstrukcích typických pro občanské vybavení, ale neprokázal, že by charakteristika zakázky objektivně vyžadovala zkušenosti výhradně ze staveb občanského vybavení a vylučovala jakékoli jiné obdobné zkušenosti. Pouhý finanční objem či obecný popis prací neprokazuje nezbytnost takto úzkého vymezení kvalifikace.

[15] Žalovaný také uvedl, že odkazované rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se týkalo kompletní nové stavby občanského vybavení, nikoliv rekonstrukce stávajícího objektu s částečnou nástavbou. Tento rozdíl v předmětu zakázky je zásadní pro posouzení přiměřenosti kvalifikačních požadavků, a závěry citovaného rozhodnutí tak nelze bez dalšího aplikovat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že v nyní projednávané věci v zadávací dokumentaci není upřesněno (výslovně uvedeno), zda se použitým pojmem „stavby občanské vybavenosti“ míní stavby občanského vybavení ve smyslu § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky. Dokumentace neobsahuje ani odkaz na bezbariérovou vyhlášku, natož na zmíněné ustanovení. Odkazuje pouze na tehdy účinný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na jeho základě je bezbariérová vyhláška vydána, přičemž v § 2 odst. 1 písm. m) bodu 3 stavební zákon obsah pojmu „občanské vybavení“ pro účely definice pojmu „veřejná infrastruktura“ vysvětloval. Žalovaný ve svém oznámení i jeho ředitel v žalobou napadeném rozhodnutí nicméně shodně a jednoznačně vyšli z toho, že se „*muselo jednat o stavby občanského vybavení ve smyslu ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 398/2009 Sb.*“.

pokračování

[19] Stěžovatel popsané východisko správních orgánů, podle kterého pojem „občanská vybavenost“ označuje občanské vybavení ve smyslu § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky, nijak nezpochybnil. A to ani v žalobě (jak je uvedeno v bodě 19 napadeného rozsudku), ani v kasační stížnosti. Jeho argumentace sice směřuje vůči tomu, že správní orgány i městský soud vykládají daný pojem příliš úzce, ale svá tvrzení zasazuje právě do kontextu § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky. Pro svoji argumentaci podpůrně používá také rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které se týkalo právě výkladu § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky. Samotná rekonstruovaná stavba (Dům přírody Hodonínské Důbravy) pak splňuje definici stavby občanského vybavení ve smyslu bezbariérové vyhlášky, a musí tak splnit podmínky pro bezbariérové stavby, které z ní vyplývají. Nejvyšší správní soud tak při vypořádání kasačních námitek vycházel (stejně jako městský soud) z toho, že pojem „stavby občanské vybavenosti“ ze zadávací dokumentace odkazuje ke stavbám podle § 6 odst. 1 bezbariérové vyhlášky.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti na několika místech poukazuje na to, že městský soud shledal pochybení v úvahách žalovaného, ale přesto napadené rozhodnutí nezrušil. Tento předpoklad však neodpovídá celkovému kontextu odůvodnění napadeného rozsudku a jeho jasným závěrům. Městský soud v bodě 21 rozsudku pouze připustil, že z citované judikatury neplyne tak obecný závěr, podle něhož by zadavatelé museli vždy umožnit prokázání technické kvalifikace i jinou obdobnou stavbou než stavbou občanského vybavení. V bodě 22 však zároveň uvedl, že tento obecný názor částečně korigoval již ředitel žalovaného v napadeném rozhodnutí. Závěr městského soudu proto nestojí na existenci obecné povinnosti (plynoucí z rozhodovací praxe), ale na konkrétním posouzení přiměřenosti zadávací podmínky v nynější věci. Stěžovatel v kasační stížnosti setrvává u polemiky s obecnou tezí, kterou městský soud jako nosný důvod svého rozhodnutí nepřevzal. Tato argumentace, která plně nereflektuje závěry napadeného rozsudku a jejich kontext, proto nemůže být důvodná.

[21] Obdobně stěžovatel nepřesně reprodukuje závěry městského soudu ohledně soukromého či veřejného vlastnictví staveb. Městský soud v bodě 26 rozsudku výslovně uvedl, že bezbariérová vyhláška takové kritérium skutečně nezná. Současně však dodal, že žalovaný ani jeho ředitel netvrdili, že by stavby občanského vybavení bylo třeba rozlišovat podle toho, zda jsou ve veřejném, nebo soukromém vlastnictví. Podle městského soudu považovali za rozhodné účelové určení stavby, tedy zda je daná stavba určena pro využívání veřejností, nebo jen soukromými osobami. Stěžovatel z toho dovozuje, že městský soud zjistil rozpor v rozhodnutí žalovaného, který měl vést k jeho zrušení. Takový závěr však z bodu 26 napadeného rozsudku neplyne. Městský soud naopak výslovně odmítl, že by žalovaný nebo jeho ředitel uvedené kritérium použili. Nejvyšší správní soud proto ani této části argumentace stěžovatele nepřisvědčil.

[22] Neobstojí ani tvrzení, že stěžovateli byla upřena možnost řádně hájit svá práva. Z oznámení o navržení finanční opravy i z rozhodnutí ředitele žalovaného bylo zřejmé, v čem žalovaný spatřoval porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Podstatou výtky bylo, že stěžovatel omezil reference na stavby občanského vybavení bez možnosti prokázat technickou kvalifikaci obdobnou stavební zkušeností. Žalovaný tuto výtku ilustroval obecnými příklady. Nebylo však jeho povinností vymezit úplný okruh staveb, které by bylo možné považovat za obdobné předmětu posuzované veřejné zakázky. Pokud městský soud zmínil další typy staveb, nevymezoval tím závazný okruh staveb, které měl stěžovatel

připustit. Pouze tím vysvětloval, proč stěžovatel bez dalšího nevyvrátil závěr žalovaného, že zkušenost s jinými obdobnými stavbami mohla být z hlediska předmětu zakázky relevantní. Městský soud zároveň výslovně uvedl, že netvrdí, že některé z jím zmíněných staveb skutečně byly obdobnými stavbami. Stěžovatel na podstatu výtky ostatně reagoval. V kasační stížnosti (na str. 5) sám tvrdí, že již v předchozích řízeních uváděl, že jiné typy staveb neodpovídají předmětu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky. Vyjádření v tomto smyslu se dají nalézt například na str. 2 vyjádření k oznámení o navržení finanční opravy, str. 5 námitek proti kontrolním zjištěním či str. 3–4 správní žaloby. Jeho procesní práva tedy dotčena nebyla. To, zda stěžovatel své břemeno ohledně důvodnosti zvoleného omezení unesl, je pak odlišná otázka, které se Nejvyšší správní soud věnuje níže.

[23] Důvodná není ani námitka, podle které městský soud pochybil tím, že neprovedl důkazy navržené stěžovatelem (případně že by tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti). Z judikatury Nejvyššího správního soudu k problematice provádění důkazů vyplývá, že soud obecně není povinen provést navržené důkazy, avšak je vždy povinen náležitě vysvětlit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl tak, aby bylo zaručeno právo na spravedlivý proces účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2009, č. j. 1 Afs 77/2009-114). Nevyhovění návrhu na provedení důkazu lze odůvodnit pouze tím, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, že důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost nebo že je nadbytečný (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). To je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, podle které navržený důkaz není nutno provést, pokud a) skutečnost, kterou má důkaz potvrdit, není relevantní pro dané řízení, b) důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost potvrdit, c) skutečnost již byla potvrzena (nálezy ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01; či ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 569/03).

[24] Městský soud v bodě 12 napadeného rozsudku uvedl, že všechny listiny potřebné pro posouzení věci se nacházely ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí. K důkazům navrženým stěžovatelem v replice pak uvedl, že většina těchto podkladů je součástí správního spisu a zbývající jsou pro rozhodnutí nadbytečné. Na toto obecné vysvětlení následně navázal v bodě 28 napadeného rozsudku. V něm uvedl, že stěžovatel měl v řízení o finanční opravě předestřít podrobné, logické a smysluplné odůvodnění, proč byl jeho požadavek s ohledem na předmět zakázky nezbytný, a svá tvrzení prokázat. Podle městského soudu stěžovatel podrobný popis předmětu zakázky nabídl až v replice. Nedostatečnou aktivitu v řízení o finanční opravě však nelze dohánět až v řízení před správním soudem. Městský soud dále vysvětlil, že i tato pozdější argumentace směřovala spíše ke složitosti rekonstrukce než ke konkrétním postupům specifickým pro stavby občanského vybavení. Právě z tohoto důvodu neprovedl jako důkaz písemnosti týkající se veřejné zakázky předložené k replice. V tomto postupu Nejvyšší správní soud žádné vady nespatřuje. V kasační stížnosti pak stěžovatel popisuje rozsah a složitost rekonstrukce a namítá, že žalovaný její náročnost zjednodušil či bagatelizoval. Poukazuje také na to, že součástí zakázky byly práce směřující k zajištění bezbariérového užívání objektu. Tato argumentace však míří především na náročnost stavebních prací jako takových a nevysvětluje dostatečně, proč by požadovanou zkušenost nemohl mít i dodavatel, který realizoval stavbu obdobnou stavbě občanského vybavení.

pokračování

[25] Pokud jde o důkaz, který měl doložit, že na trhu působí mnoho dodavatelů splňujících stěžovatelem nastavené zadávací podmínky, ani ten nemohl sám o sobě vyvrátit závěr žalovaného. Ten totiž nezaložil finanční opravu na tom, že by se do zadávacího řízení nepřihlásil žádný nebo jen jeden dodavatel. Naopak při stanovení výše opravy zohlednil, že stěžovatel obdržel alespoň tři nabídky. Sporné bylo, zda kvalifikační požadavek bez možnosti obdobných staveb bezdůvodně zužoval okruh potenciálních dodavatelů. Samotná existence více dodavatelů schopných splnit užší podmínku tuto otázku neřeší.

[26] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že městský soud pominul odkazované rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Městský soud se tímto rozhodnutím zabýval v bodě 27 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že z něj nelze bez dalšího dovodit přiměřenost stěžovatelovy zadávací podmínky v nynější věci. Podle městského soudu může být požadavek na zkušenost se stavbami občanského vybavení u některé veřejné zakázky oprávněný, zatímco u jiné oprávněný být nemusí. Rozhodující jsou konkrétní okolnosti dané zakázky. Městský soud tedy uvedené rozhodnutí nepominul. Pouze nepřisvědčil tomu, jak jej stěžovatel vztahoval na nynější věc. Zmíněné závěry městského soudu stěžovatel konkrétněji nerozporuje. Podle Nejvyššího správního soudu pak ani nelze bez dalšího dovodit, že by z názoru předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyplývala nepřezkoumatelnost nyní napadeného rozhodnutí (jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti).

[27] Dále stěžovatel namítá, že některá rozhodnutí citovaná městským soudem se týkala skutkově odlišných věcí. Ani tato námitka však není důvodná. Stěžovatel sice uvádí, jakých veřejných zakázek se jednotlivá rozhodnutí týkala, avšak to samo o sobě nezpochybňuje použitelnost obecných východisek, která z nich plynou. Městský soud z citované judikatury nedovožoval, že zadavatel musí u každé veřejné zakázky týkající se staveb občanského vybavení připustit také jiné obdobné stavby. Odkazoval na ni jako na obecné východisko k přiměřenosti zadávacích podmínek, zákazu skryté diskriminace a důkaznímu břemenu zadavatele ohledně důvodnosti kvalifikačních požadavků. V tomto rozsahu nejsou citovaná rozhodnutí nepřiléhavá jen proto, že se týkala jiného předmětu veřejné zakázky.

[28] Pokud jde o samotné posouzení přiměřenosti zadávacích podmínek, stěžovatel namítá, že žalovaný i městský soud vykládají pojem staveb občanského vybavení příliš úzce. Podle stěžovatele jde o širokou kategorii staveb, do níž spadají i některé stavby, které žalovaný označoval za možné stavby obdobné.

[29] Nejvyšší správní soud v judikatuře opakovaně vyslovil, že okruh možných dodavatelů soutěžících o veřejné zakázky by měl být co možná nejširší. Nepřiměřené a diskriminační jsou proto zejména takové kvalifikační předpoklady, které vybočují z potřeb dané zakázky s ohledem na její předmět. V důsledku takto nastavených podmínek totiž mohou podmínky pro účast v zadávacím řízení splnit jen někteří z potenciálních uchazečů, kteří by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky způsobilí (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, ze dne 20. 10. 2022, č. j. 4 As 165/2022-29, nebo ze dne 3. 9. 2025, č. j. 22 As 51/2025-86, bod 29). Důkazní břemeno ohledně důvodnosti zadávacích podmínek leží na zadavateli (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, bod 41, ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 As 1/2023-72, bod 28, nebo ze dne 7. 4. 2026, č. j. 22 As 263/2025-44, bod 21). Právě zadavatel tedy musí vysvětlit důvodnost jím nastavených kritérií technické

kvalifikace tak, aby bylo možné posoudit jejich soulad se zásadami transparentnosti, přiměřenosti a zákazu diskriminace podle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[30] Nejvyšší správní soud se proto v první řadě neztotožňuje s argumentací stěžovatele, podle níž bylo na žalovaném nebo městském soudu, aby vymezili konkrétní stavby obdobné stavbám občanského vybavení, jimiž by bylo možné technickou kvalifikaci prokázat. Takto totiž důkazní břemeno ohledně důvodnosti zadávacích podmínek rozloženo není, a Nejvyšší správní soud tak neshledal v tomto směru jejich rozhodnutí za nepřezkoumatelná. Úkolem žalovaného (ani městského soudu) nebylo nahradit úvahu zadavatele ani za něj formulovat méně omezující zadávací podmínku. Jeho úkolem bylo posoudit, zda stěžovatelem zvolené omezení obстоjí z hlediska zásad podle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud stěžovatel technickou kvalifikaci vymezil výlučně prostřednictvím staveb občanského vybavení bez možnosti obdobné zkušenosti, bylo na něm, aby vysvětlil, proč právě takové omezení odpovídalo předmětu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky a proč nemohla postačovat i zkušenost s obdobnými stavbami. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že „*takovou zadávací podmínku vůbec nepoužil*“, a proto nemusel vysvětlovat, proč ji do zadávací dokumentace nezařadil. Tím však mívá podstatu závěrů žalovaného i městského soudu. Po stěžovateli nebylo požadováno, aby odůvodnil hypotetickou alternativní zadávací podmínku, ale aby vysvětlil důvodnost omezení, které skutečně stanovil.

[31] Na zmíněných závěrech nic nemění ani stěžovatelův odkaz na zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, která je ve správním právu spojována především se správním trestáním. Snížení dotace plní obecně účel reparační, nikoliv represivní, a nejedná se tedy o trest (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2024, č. j. 3 As 216/2022-35, bod 19, který se věnoval výzvě k vrácení části dotace z důvodu porušení podmínek dotačního programu, či ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, který se týkal uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně). V nynější věci navíc nejde o neodstraněnou skutkovou pochybnost, nýbrž o rozložení břemene ohledně důvodnosti zadávací podmínky stanovené stěžovatelem.

[32] Šíře kategorie staveb občanského vybavení je pro posouzení přiměřenosti kvalifikačních požadavků významná, avšak sama o sobě závěr městského soudu nevyvrací. Ani široké vymezení staveb občanského vybavení totiž nevylučuje, že mimo tuto kategorii mohou existovat stavby obdobné z hlediska stavebních prací, technologických postupů, rozsahu nebo náročnosti plnění. Stěžovatel proto musel vysvětlit, proč byla pro řádné plnění veřejné zakázky nezbytná právě zkušenost se stavbami občanského vybavení a proč nemohla postačovat zkušenost se stavbami obdobnými z hlediska těchto rozhodných charakteristik.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje, že jiné typy staveb, například rodinné domy, dopravní stavby nebo průmyslové stavby, neodpovídají předmětu, rozsahu a složitosti posuzované veřejné zakázky. Ani tato argumentace však nevyvrací závěr městského soudu. Žalovaný ani městský soud nevycházeli z toho, že měl stěžovatel připustit jakoukoliv jinou stavbu bez ohledu na její povahu. Podstatou výtky bylo, že stěžovatel nepřipustil prokázání technické kvalifikace i jinou obdobnou stavbou než stavbou občanského vybavení. To, že některé zjevně odlišné stavby neodpovídají předmětu veřejné zakázky, ještě nevysvětluje, proč by nemohly postačovat stavby obdobné.

pokračování

[34] Stěžovatel dále namítá, že předmět veřejné zakázky byl specifický. Poukazuje zejména na reprezentativní výstavní prostor ve druhém nadzemním podlaží, složité a specifické konstrukce, expoziční prostory a technologické postupy typické pro občanské vybavení. Ani tato námitka neobstojí. Městský soud nepochybně, že předmět veřejné zakázky mohl být stavebně náročný. V bodě 28 napadeného rozsudku však vysvětlil, že stěžovatel zůstal u obecných tvrzení o specifických pracích, konstrukcích a postupech. Neuvedl, v čem konkrétně měla jejich specifčnost spočívat a proč by takovou zkušenost nemohl získat také dodavatel při realizaci stavby obdobné stavbám občanského vybavení. Kasační stížnost tento závěr městského soudu nevyvrací. Opětovně zdůrazňuje složitost rekonstrukce, ale nevysvětluje, proč tato složitost vyžadovala zkušenost právě a pouze se stavbami občanského vybavení.

[35] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že stěžovatel neprokázal nezbytnost takto úzkého nastavení technické kvalifikace. Neznačená to, že zadavatel nikdy nemůže požadovat zkušenost výlučně se stavbami občanského vybavení. Takový požadavek může být v konkrétní věci oprávněný. Musí však být vysvětlen ve vztahu ke konkrétnímu předmětu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky. Stěžovatel v kasační stížnosti takové vysvětlení nenabízí. Jeho námitky směřují především proti tomu, že žalovaný ani městský soud nevyjmenovali konkrétní obdobné stavby. Jak však bylo uvedeno výše, takovou povinnost neměli.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho 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 18. května 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu