



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Podnikatelský inkubátor Kroměříž, spol. s r.o.**, se sídlem Havlíčkova 2788/135, Kroměříž, zastoupená Ing. Mgr. Vlastimilem Calabou, advokátem se sídlem Havlíčkova 2788/135, Kroměříž, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 10. 2025, č. j. 29 Af 2/2023 - 71,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2022, č. j. ÚOHS-25304/2022/500 (dále jen „*rozhodnutí Úřadu*“), žalovaný podle § 265 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „*zákon o zadávání veřejných zakázek*“), zamítl návrh žalobkyně na přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení – pozn. NSS), kterým

se žalobkyně domáhala přezkoumání zadávacích podmínek pro nadlimitní veřejnou zakázku na uzavření rámcové dohody na stavební práce s názvem „*Rámcová dohoda na GTP středních a velkých staveb pozemních komunikací 2022*“, ev. č. Z2021-047715. Důvodem zamítnutí návrhu žalobkyně bylo, že žalobkyně nebyla dodavatelem ve smyslu § 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, zároveň neunesla důkazní břemeno (resp. břemeno tvrzení) ohledně hrozící újmy v důsledku postupu zadavatele, a návrh tedy nebyl podán oprávněnou osobou.

[2] Předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 1. 11. 2022, č. j. ÚOHS-37007/2022/163 (dále jen „*rozhodnutí předsedy*“), zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu. Částečně přitom korigoval předchozí závěry žalovaného tak, že konstatoval, že žalobkyni bylo možné považovat za dodavatele ve smyslu § 5 zákona o zadávání veřejných zakázek; další (postačující) důvod zamítnutí návrhu rozhodnutím Úřadu (tj. že žalobkyně neprokázala hrozbu újmy v důsledku postupu zadavatele) však obstál.

[3] Proti rozhodnutí předsedy brojila žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji rozsudkem ze dne 2. 10. 2025, č. j. 29 Af 2/2023 - 71, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud předně uvedl, že aktivní legitimace osoby k podání návrhu je dána za současného splnění dvou předpokladů: 1) jedná se o dodavatele podle § 5 zákona o zadávání veřejných zakázek; 2) postupem zadavatele souvisejícím se zadáním veřejné zakázky tomuto dodavateli hrozí nebo vznikla újma. Předseda žalovaného dospěl k závěru, že žalobkyně sice splnila první podmínku, nicméně nesplnila podmínku 2), tedy její tvrzení o hrozící újmě dostatečně nerozvedla a nevysvětlila.

[5] Krajský soud se poté neztotožnil s žalobní námitkou, že důvody, pro které žalovaný její návrh zamítl (tj. že žalobkyně nebyla osobou oprávněnou pro jeho podání), nelze podřadit pod § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Uvedl, že označení újmy na právech navrhovatele, která vznikla či potenciálně hrozí, lze považovat za zvláštní náležitost návrhu. Pokud je návrh bez právně relevantní tvrzené újmy, je namístě jej zamítnout podle § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle krajského soudu se sice s tímto důvodem zamítnutí v zásadě překrývá důvod pro zastavení řízení podle § 257 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně zastavení řízení míří primárně na situace, kdy navrhovatel v návrhu vůbec neuvede, v čem spatřuje porušení zákona, a zároveň by mohl být osobou aktivně legitimovanou optikou jiných kritérií. Zastavení řízení podle § 257 písm. h) téhož zákona pak dle krajského soudu míří na zjevné nedostatky, co se týče obsahu námitek či situace, kdy námitky nebyly vůbec podány. Zamítnutí návrhu podle § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek podle krajského soudu naopak cílí na případy, kdy je tvrzení o újmě navrhovatele obsaženo v návrhu, avšak je bez příčinné souvislosti se zadávacími podmínkami, což je případ žalobkyně.

[6] Nedůvodnou krajský soud shledal rovněž námitku, že žalobkyně nebyla povinna tvrdit a prokazovat svůj status oprávněné osoby, neboť tyto skutečnosti byl povinen zjišťovat žalovaný. Podle krajského soudu to byla právě žalobkyně, kdo byl povinen tvrdit,

pokračování

v čem jí újma hrozí, a to již v námitkách uplatněných vůči zadavateli, což plyne z § 241 odst. 1 a § 244 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[7] Druhou podmínku pro splnění aktivní legitimace k podání návrhu je dle krajského soudu nutno vykládat tak, že újmu musí navrhovatel alespoň rámcově tvrdit a osvědčit. Na tvrzení a osvědčení hrozící újmy nicméně nelze klást přehnané nároky, jelikož zejména v počáteční fázi zadávacího řízení nelze požadovat po navrhovateli, aby újmu konkrétně vyčíslil. Z povahy věci tak budou v některých případech postačovat obecná tvrzení o hrozící újmě, a lze tedy akceptovat např. tvrzení ušlého zisku v důsledku ztráty možnosti získat veřejnou zakázku, zmařenou příležitost, zásah do práva na podnikání apod. To však dle krajského soudu neznamena, že by tvrzená újma mohla být vždy podepřena pouze tvrzeními o zmaření získání veřejné zakázky bez dalšího, a to navíc v případech, kdy vyvstanou takové okolnosti, které tvrzení žalobkyně činí nepravděpodobnými. Pokud existují skutečnosti, které tvrzení o hrozící újmě zpochybňují, musí na ně navrhovatel (tj. žalobkyně) adekvátně reagovat a podpořit svá tvrzení o to více.

[8] Žalobkyně pojala dle krajského soudu požadavky na obsah svých tvrzení nedostatečně. V námitkách tvrdila, že zadávací podmínky „omezují i účast stěžovatele (žalobkyně – pozn. NSS) a jeho poddodavatele v této veřejné zakázce, a tím mu hrozí újma spočívající v nemožnosti této zakázky se zúčastnit a tím ji získat“. V návrhu poté žalobkyně doplnila, že existuje i možnost ucházet se o účast v zadávacím řízení ve sdružení či v pozici poddodavatele. Podle krajského soudu však žalobkyně není oprávněna k provádění geotechnických průzkumů, které byly hlavním předmětem plnění veřejné zakázky a které zadavatel v bodě 18.6. zadávací dokumentace označil za stěžejní a vyloučil jejich plnění prostřednictvím poddodavatelů. Žalobkyně tedy sama nebyla schopná veřejnou zakázku získat a zároveň alespoň v hrubých obrysech netvrdila, jak na její realizaci zamýšlí participovat. Za daných okolností tedy dle krajského soudu nestačilo k prokázání újmy uvést bez dalšího pouze teoretickou možnost účastnit se zakázky jako poddodavatel nebo ve sdružení, neboť nebylo zřejmé, jak by mohla žalobkyně zakázku získat.

[9] Námitky žalobkyně navíc dle krajského soudu směřovaly zásadně k zadávacím podmínkám týkajícím se hlavního předmětu plnění, které přímo žalobkyni újmu nezpůsobovaly, neboť žalobkyně tyto práce provádět nemohla. Žalobkyně tedy vytýkala zadavateli nezákonnost primárně těch zadávacích podmínek, které neohrožovaly její postavení jako poddodavatele ani člena sdružení dodavatelů, ale které se týkaly jejich teoretických obchodních partnerů. Proto bylo dle krajského soudu o to více vhodné, aby žalobkyně uvedla hlavního dodavatele a vysvětlila, jak zadávací podmínky zasahují do jejích práv, což neučinila. Podle krajského soudu totiž není žádoucí, aby tento procesní nástroj namísto samotných dodavatelů, kterých se zadávací podmínky dotýkají, užíval jen subjekt, který za ně tato práva střeží.

[10] Pokud žalobkyně odkazovala na své námitky, které se týkaly plnění běžných prací z pozice poddodavatele, činila tak dle krajského soudu vzhledem k celkovému kontextu jejích námitek nepřesvědčivě, jelikož námitky týkající se běžných stavebních prací byly v námitkách evidentně upozaděny. Žalobkyně pak navíc ani neuvedla, jak by mohla

veřejnou zakázku získat, přičemž obecná tvrzení, že může zastávat pozici poddodavatele, nebyla dle krajského soudu pro tvrzení újmy dostatečná.

[11] Seznam potenciálních partnerských subjektů, s nimiž žalobkyně jednala, žalobkyně přiložila až k rozkladu, a předseda žalovaného tedy nebyl dle krajského soudu vzhledem k § 82 odst. 4 správního řádu oprávněn k takovému důkazu přihlídnout.

[12] Krajský soud rovněž neshledal porušení čl. 1 odst. 3 směrnice Rady ze dne 21. 12. 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, 89/665/EHS (dále jen „*směrnice 89/665/EHS*“). Judikatura Nejvyššího správního soudu dle krajského soudu ustáleně dovozuje, že smyslem této směrnice je umožnit co nejširší přístup k přezkumnému řízení z věcného i osobního hlediska. To nicméně nevylučuje, aby aktivní legitimaci neměly ty osoby, kterým, byť mají zájem na získání určité veřejné zakázky, v důsledku domnělého protiprávního jednání zadavatele nevznikla nebo nehrozí újma na jejich právech.

[13] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku její aktivní legitimace k podání námitek a následně i k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Tvrdí, že hrozící újma je z návrhu zjevná. Jakékoliv další „*konstrukty a výpočty*“ případné újmy by byly dle stěžovatelky nadbytečné a jejich požadavek jde nad rámec zákona. Podle stěžovatelky je rovněž možné hrozící újmu tvrdit či netvrdit, ovšem zákon v tomto konkrétním případě nezná pojem tzv. *nedostatečného tvrzení*. Povinností stěžovatelky bylo újmu pouze tvrdit, což splnila. O tom, že tvrzení stěžovatelky o hrozící újmě byla dostatečná, dle jejího názoru svědčí i skutečnost, že ve chvíli, kdy vyvstaly okolnosti, které tato tvrzení činily nepravděpodobnými, stěžovatelka na ně okamžitě reagovala.

[15] Pokud měl žalovaný či krajský soud pochybnost o tvrzení stěžovatelky ohledně rozsahu dotčení jejích práv, resp. její možnosti spolupráce se třetími subjekty při plnění veřejné zakázky, měli stěžovatelku dle jejího názoru vyzvat k doplnění původních tvrzení, stejně jako to žalovaný standardně činil v jiných řízeních. Žalovaný však takto nepostupoval a pouze konstatoval, že argumentace stěžovatelky ohledně její spolupráce s dalšími subjekty je spekulativní a účelová. Aby tedy stěžovatelka rozptýlila veškeré pochybnosti žalovaného, přiložila k rozkladu seznam partnerských subjektů, se kterými o účasti na zadávacím řízení jednala a které jí předběžně přislíbily případnou participaci na plnění veřejné zakázky. Odkaz krajského soudu na koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu přitom podle stěžovatelky neobstojí, jelikož v návrhu řádně tvrdila újmu, která jí vznikla nebo hrozí. Stěžovatelka nevěděla, že by měla být její aktivní legitimace zpochybněna, přičemž žalovaný ve vztahu ke stěžovatelce rovněž nepostupoval v souladu se svou rozhodovací praxí.

[16] Stěžovatelka zdůrazňuje, že námitky i návrh na přezkoumání úkonů zadavatele podávala před samotnou nabídkou. V tomto období tedy ještě nemusí být patrné, jaká bude finální forma spolupráce, jelikož ta nemusí být ještě jasně definovaná. Ze žádného právního

pokračování

předpisu nevyplývá, že by měla stěžovatelka před podáním nabídky odhalovat zadavateli konkrétní subjekty, s nimiž se hodlá o zakázku ucházet. V případě, že by tak stěžovatelka učinila a svou strukturu odhalila, ztratila by tím značnou část „*know-how*“, a porušila smluvní ujednání, které se svými partnery měla.

[17] Námitky či návrh na přezkoumání postupu zadavatele nemusí podle stěžovatelky podávat všichni dodavatelé, kteří se spolu chtějí zakázky účastnit. Může tak učinit pouze jeden z pověřených členů případného sdružení či kterýkoliv dotčený dodavatel, přičemž námitky se mohou vztahovat k celé dokumentaci, a nikoliv jen k částem, na které má dotčený dodavatel a uchazeč o veřejnou zakázku živnostenské oprávnění.

[18] V rámci diskriminačního vymezení zadávací dokumentace pak stěžovatelka napadala i nezákonnost vyloučení poddodavatelů v čl. 18.6. zadávací dokumentace, které považovala za nezákonné a bránící účasti stěžovatelky. *Ad absurdum* by tedy stěžovatelka nebyla legitimována k podání návrhu na přezkoumání vyloučení poddodavatelského plnění, jelikož jí v aktivní legitimaci brání právě tato podmínka, jejíž přezkumu se domáhá.

[19] Závěr krajského soudu, že v nynější věci nedošlo k porušení čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665/EHS, je podle stěžovatelky rovněž nesprávný. Stěžovatelka má za to, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013 – 272, č. 3142/2015 Sb. NSS, ze kterého vycházel krajský soud, na nynější věc nelze aplikovat. Rozsudky Soudního dvora Evropské unie, na které Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku odkazoval, se totiž zabývaly situací, kdy podané návrhy byly jednoznačně obstrukční, šikanózní či opožděné, což není případ stěžovatelky.

[20] Stěžovatelka také považuje za neurčitý závěr krajského soudu, dle kterého není *a priori* vyloučeno, že by poddodavatel mohl splnit podmínky aktivní legitimace pro podání námitek, ale za daných okolností nestačilo k prokázání újmy uvést bez dalšího pouze teoretickou možnost účastnit se zakázky jako poddodavatel nebo ve sdružení, neboť nebylo zřejmé, jak by stěžovatelka mohla zakázku získat. Bez úpravy zadávacích podmínek stěžovatelka zakázku ani se svými partnery skutečně získat nemohla, což byl právě důvod, proč žádala o přezkoumání zadávacích podmínek, které považovala za diskriminační.

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na rozhodnutí Úřadu i rozhodnutí předsedy žalovaného a také na své vyjádření k žalobě. Dále uvádí, že ne každé tvrzení újmy může bez dalšího osvědčit splnění podmínky aktivní legitimace, protože v takovém případě by tato podmínka ztratila smysl. Byť je přístup k přezkumnému řízení před žalovaným široký, stále je zatížen určitými požadavky. Břemeno tvrzení i důkazní ohledně existence újmy nese stěžovatelka, jelikož pouze ona má informace o svém plánovaném zapojení do realizace veřejné zakázky, resp. nabídky. Právě od tohoto postavení se přitom odvíjí aktivní legitimace. Podstatou aktivní legitimace pak dle žalovaného není rozkrýání formy zapojení stěžovatele, ale umožnění návrhového přezkumu jen těm dodavatelům, kterým alespoň hrozí újma postupem zadavatele. Pokud stěžovatelka sama nemohla realizovat předmět plnění, protože jí chybí veškerá požadovaná profesní oprávnění, nemůže být aktivně legitimována, jestliže nepředloží konkrétní tvrzení o svém zapojení

do realizace veřejné zakázky. V závěru pak žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[22] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[23] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, v níž stěžovatelka označila za neurčitý závěr krajského soudu, dle kterého není *a priori* vyloučeno, že by poddodavatel mohl splnit podmínky aktivní legitimace pro podání námitek, ale za daných okolností nestačilo k prokázání újmy uvést pouze teoretickou možnost účastnit se zakázky jako poddodavatel nebo ve sdružení bez dalšího. Stěžovatelka totiž fakticky namítá nesrozumitelnost napadeného rozsudku, přičemž pokud by tato námitka byla důvodná, jednalo by se o závažnou vadu způsobující nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je pak kasační soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[26] Zdejší soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že výše uvedený závěr krajského soudu je neurčitý. Krajský soud jasně a srozumitelně vysvětlil, že není obecně vyloučeno, aby podmínky aktivní legitimace pro podání námitek splnil i poddodavatel (a nikoliv pouze hlavní dodavatel ucházející se o veřejnou zakázku), v posuzovaném případě stěžovatelky však nebyla její obecná tvrzení o hrozící újmě – s ohledem na konkrétní okolnosti věci – dostatečná. Nejvyšší správní soud proto neshledal uvedený závěr krajského soudu vnitřně rozporným či neurčitým; i jinak je napadený rozsudek opřen o dostatek řádně formulovaných důvodů, rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný.

[27] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nesprávného posouzení otázky aktivní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem soudního přezkumu ze strany krajského soudu bylo rozhodnutí Úřadu, kterým žalovaný zamítl návrh žalobkyně pro nedostatek aktivní legitimace (resp. rozhodnutí předsedy, kterým bylo rozhodnutí Úřadu potvrzeno). Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze otázkou aktivní legitimace

pokračování

stěžovatelky k podání návrhu podle § 250 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, nikoliv k podání námitek podle § 241 téhož zákona, byť spolu tyto dvě otázky úzce souvisí.

[29] Podle § 250 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *návrh lze podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu s tímto zákonem a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele, a to zejména proti a) zadávacím podmínkám, b) dobrovolnému oznámení, c) vyloučení účastníka zadávacího řízení, d) výběru dodavatele, e) volbě druhu zadávacího řízení, nebo f) postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení.*

[30] Podle § 251 odst. 1 věty první zákona o zadávání veřejných zakázek *návrh musí vedle obecných náležitostí podání stanovených správním řádem obsahovat označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli vznikla nebo hrozí újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a čeho se navrhovatel domáhá.*

[31] Podle § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek *žalovaný návrh zamítne, pokud návrh nebyl podán oprávněnou osobou.*

[32] Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že podmínkou pro podání návrhu podle § 250 zákona o zadávání veřejných zakázek je: 1) existence úkonu nebo opomenutí zadavatele, jenž je dle tvrzení navrhovatele v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek; 2) vznik nebo hrozba újmy na straně navrhovatele; 3) příčinná souvislost mezi úkonem (či opomenutím) zadavatele učiněným v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a vznikem (či hrozbou) újmy na straně navrhovatele. Tyto skutečnosti je pak navrhovatel dle § 251 odst. 1 věty první zákona o zadávání veřejných zakázek povinen v návrhu tvrdit a k jejich prokázání navrhnout důkazy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013 – 272, č. 3142/2015 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[33] Nejvyšší správní soud také již dříve v rozsudku ze dne 23. 8. 2024, č. j. 5 As 258/2022 – 61, uvedl, že „[n]ámítky uplatněné v zadávacím řízení mají sloužit k ochraně práv osoby, která je uplatňuje, ne k obecnému přezkumu zákonnosti zadávacích podmínek. Nejedná se o *actio popularis*. Právě proto citovaný § 244 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví, že v případě námitek proti zadávacím podmínkám je stěžovatel povinen uvést, jaká újma mu stanovením dané podmínky vznikla či hrozí. Účelem požadavku na popis újmy v námitkách je zajistit, aby stěžovatel podáním námitek vždy směřoval k ochraně svých zájmů, a nikoliv k abstraktnímu přezkumu zadávacích podmínek.“ Uvedený závěr se sice výslovně týkal námitek podle § 241 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek, lze jej však přiměřeně vztáhnout i na návrh podle § 250 téhož zákona, neboť podmínky aktivní legitimace jsou v obou případech podobné.

[34] Stěžovatelka v návrhu žalovanému na přezkoumání úkonů zadavatele (viz odst. [1] tohoto rozsudku) k případné újmě uvedla pouze to, že jí „hrozí vznik podstatné újmy, a to zejména s ohledem na to, že ZD (zadávací dokumentace), při současném zachování požadavků Zadavatele uvedených dále, neodůvodněně omezuje možnost účasti Navrhovatele (a potažmo jiných jinak způsobilých dodavatelů) v zadávacím řízení na Veřejnou zakázku a možnost

Navrhovatele Veřejnou zakázku získat a realizovat tak přiměřený zisk“. Dále stěžovatelka v návrhu uvedla, že „Zadavatel byl při posuzování splnění podmínky dle § 241 odst. 1 [zákonu o zadávání veřejných zakázek] povinen vzít v potaz, zda objektivně existuje potenciální možnost Navrhovatele ucházet se o účast v zadávacím řízení, a to buďto ve sdružení s dalším dodavatelem či dodavateli (kteří disponují příslušnými oprávněními k podnikání nezbytnými k realizaci Veřejné zakázky) nebo v pozici poddodavatele takového subjektu“, a že „v důsledku uvedených skutečností vznikla Navrhovateli újma spočívající v tom, že objektivně nebyl schopen se účastnit zadávacího řízení a podat svou nabídku (spolu se svými partnery) do zadávacího řízení na Veřejnou zakázku a bylo mu tak v rozporu se [zákonem o zadávání veřejných zakázek] znemožněno Veřejnou zakázku získat“.

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka v návrhu svou hrozící újmu tvrdila jen velmi obecně, aniž by ji jakkoli konkretizovala ve vztahu ke své vlastní konkrétní situaci, schopnosti účastnit se zadávacího řízení či zamýšleném způsobu participace na plnění veřejné zakázky. Stěžovatelka naopak návrh zjevně pojala právě jako *actio popularis*, neboť fakticky nehájila svá práva, nýbrž práva blíže nespecifikovaného okruhu jiných dodavatelů, neboť namítala např. že „Zadavatel [...] nezákonně způsobil [...] stav, který je zjevně v rozporu se základními principy férové a otevřené hospodářské soutěže a [...] u něhož platí, že čím déle trvá [...], tím větší jsou jeho dopady na hospodářskou soutěž a na reálnou možnost **jiných dodavatelů** se ještě někdy na realizaci zakázek na provádění GTP (geotechnických průzkumů) zadávaných Zadavatelem podílet“, že „Zadavatel [...] vylučuje z možnosti realizace menších zakázek **jinak schopné a kvalitní dodavatele**, čímž významným způsobem nezákonně omezuje hospodářskou soutěž“, nebo že „striktní vyžadování Oprávnění MD (oprávnění k provádění průzkumných a diagnostických prací souvisejících s výstavbou, opravami, údržbou a správou pozemních komunikací, vydané Ministerstvem dopravy k provádění geotechnických průzkumů) bez možnosti jeho alternativního (rovnocenného) nahrazení [...] považuje za nepřípustné omezení hospodářské soutěže, které nedůvodně diskriminuje potencionálně zkušené a kvalifikované **zahraniční dodavatele**“ (zvýraznění bylo nyní přidáno).

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že by zákon o zadávání veřejných zakázek vyžadoval toliko formální tvrzení újmy bez ohledu na jeho obsahovou kvalitu. Povinnost navrhovatele podle § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek uvést v čem spatřuje porušení zákona, v jehož důsledku mu vznikla nebo hrozí újma, nelze vykládat ryze formalisticky. Povinnost tvrzení totiž zahrnuje nejen samotné (holé) tvrzení, ale též jeho určitou míru konkrétnosti a srozumitelnosti, která umožní správnímu orgánu (a následně soudu) posoudit, zda jsou splněny podmínky aktivní legitimace. Toto tvrzení tedy musí být plausibilní a opřené o konkrétní důvody. Ačkoliv tedy zákon o zadávání veřejných zakázek výslovně neukládá povinnost tvrdit v návrhu hrozící újmu „dostatečně“, již z povahy věci plyne, že tvrzení, které je jen obecné, nekonkrétní a nemožňuje identifikovat vztah mezi tvrzeným porušením zákona a potenciální újmu navrhovatele, nemůže obstát. Takové tvrzení fakticky neplní svoji funkci, a nelze je proto považovat za splnění zákonného požadavku dle § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[37] Se stěžovatelkou lze samozřejmě souhlasit v tom, že po navrhovateli nelze požadovat konkrétní vyčíslení újmy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2023, č. j. 7 As 57/2023 – 38). Nic takového po ní však žalovaný ani krajský soud

pokračování

nepožadovali. Z návrhu musí být nicméně patrné, jak konkrétně tvrzené porušení zákona o zadávání veřejných zakázek negativně ovlivnilo navrhovatele. Typicky tedy musí být zřejmé, jak se navrhovatel hodlal o veřejnou zakázku ucházet a jak mu v tom namítaný postup zadavatele bránil (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 258/2022 – 61).

[38] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka setrvala v rovině obecných tvrzení o omezení hospodářské soutěže a hypotetické možnosti ucházet se o zakázku ve sdružení s jinými subjekty. Navíc, jak také zdůraznil krajský soud, stěžovatelkou tvrzená porušení zákona o zadávání veřejných zakázek se týkala především té části veřejné zakázky, k jejímuž plnění stěžovatelka neměla příslušné veřejnoprávní oprávnění. Z tvrzení stěžovatelky tedy nebyla zřejmá ani příčinná souvislost mezi namítaným postupem zadavatele a případnou újmou, jelikož namítaná porušení zákona stěžovatelce nemohla způsobit újmu přímo, ale nanejvýš nepřímo prostřednictvím jiného subjektu (který by vystupoval v pozici hlavního dodavatele a disponoval příslušným oprávněním pro hlavní předmět veřejné zakázky). Tento subjekt, od něhož by mohla odvodit svou případnou újmu, však stěžovatelka nekonkretizovala. Tvrzená újma tak zůstala v rovině čistě abstraktní možnosti, nikoli reálně hrozícího zásahu do práv stěžovatelky.

[39] Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že okamžitě reagovala na okolnosti, které její tvrzení činily nepravděpodobnými. Již v rozhodnutí o námitkách totiž zadavatel stěžovatelce sdělil své pochybnosti o tom, že by jí v důsledku namítaných porušení zákona o zadávání veřejných zakázek mohla vzniknout újma, neboť není způsobilá k plnění hlavního předmětu veřejné zakázky. Stěžovatelka na tuto výtku zadavatele reagovala pouze obecným tvrzením o hypotetické možnosti podílet se na plnění veřejné zakázky v postavení poddodavatele, což však (z výše uvedených důvodů) nelze považovat za adekvátní reakci na pochybnosti o její aktivní legitimaci.

[40] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že stěžovatelka v návrhu dostatečně konkrétně netvrdila, že jí v důsledku údajného porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zadavatelem hrozí újma, a z tohoto důvodu nebyla k podání návrhu aktivně věcně legitimovaná.

[41] Zdejší soud se dále neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že ji měl žalovaný, potažmo krajský soud, vyzvat k doplnění tvrzení, pokud měl za to, že jsou její dosavadní tvrzení ohledně hrozící újmy nedostatečná. Z § 257 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že žalovaný je povinen navrhovatele vyzvat k odstranění vad návrhu pouze v případě, kdy *návrh neobsahuje obecné náležitosti podání stanovené správním řádem nebo označení zadavatele nebo v něm není uvedeno, čeho se navrhovatel domáhá, nebo k návrhu není připojen doklad o složení kauce*, neboť teprve pokud navrhovatel v žalovaném stanovené lhůtě nedostatky neodstraní, žalovaný řízení zastaví. Naopak dle § 257 písm. b) téhož zákona, pokud navrhovatel netvrdí, v čem spatřuje porušení zákona, v jehož důsledku mu vznikla nebo hrozí újma, vede tato vada návrhu k zastavení řízení bez dalšího. Jestliže tedy není žalovaný povinen navrhovatele vyzývat k doplnění tvrzení v případě, kdy hrozí

újmu vůbec netvrdí, tím spíše jej není povinen vyzývat k doplnění tvrzení, pokud ji sice tvrdí, avšak činí tak pouze obecně a nedostatečně.

[42] Podobnou otázkou se již také Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 5. 2. 2026, č. j. 8 As 99/2025 – 81, v němž s odkazem na koncentraci řízení podle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek uvedl, že zákonodárce upřednostnil „*rychlost a efektivitu řízení před časově neohrazeným uplatňováním procesních práv účastníků řízení*“ a že „[s]mysl a účel koncentrace řízení by byl popřen, pokud by žalovaný musel zadavatele vyzývat k předložení dalších důkazů a stanovovat mu k tomu dodatečnou lhůtu“. Tento závěr sice kasační soud učinil ve vztahu k zadavateli, nicméně lze jej vztáhnout i na navrhovatele, jelikož na něj dopadá obdobně koncentrace řízení podle § 251 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, dle kterého nelze náležitosti návrhu podle § 251 odst. 1 téhož zákona dodatečně měnit ani doplňovat s výjimkou odstranění nedostatků návrhu ve lhůtě stanovené žalovaným.

[43] Pokud jde o tvrzení, že žalovaný postupoval v rozporu se svou tehdejší dosavadní praxí, s tím se vypořádal již předseda žalovaného v odstavci 44 svého rozhodnutí, kde vysvětlil, v čem se stěžovatelkou zmíněná rozhodnutí lišila od jejího případu, na což také správně poukázal krajský soud v odstavci 26 napadeného rozsudku. Stěžovatelka přitom s argumentací předsedy žalovaného ani krajského soudu nepolemizuje. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musejí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 - 59). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradiť zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Tvrzení stěžovatelky nesměřuje proti napadenému rozsudku, ve kterém stěžovatelka obdržela odpověď na jí uplatněnou žalobní argumentaci, a nejedná se tedy o námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej například též usnesení tohoto soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[44] Krajský soud rovněž nebyl povinen stěžovatelku vyzvat k doplnění jejích tvrzení. Takový postup by byl totiž v rozporu s dispoziční zásadou i s principem rovnosti účastníků, neboť krajský soud by tím vystoupil ze své role nestranného arbitra a přebíral by funkci advokáta stěžovatelky. Krajský soud by také nemohl k případným dodatečně uplatněným tvrzením přihlídnout, jelikož koncentrace řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 251 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek se promítá i do následného řízení o žalobě (srov. obdobně ve vztahu k § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2024, č. j. 9 As 243/2023 – 126).

[45] Co se týče stěžovatelkou zmiňovaného seznamu partnerských subjektů, který přiložila k rozkladu, k němu nebyl předseda žalovaného oprávněn přihlížet z důvodu výše uvedené koncentrace řízení podle § 251 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, jelikož mezi náležitostmi návrhu podle § 251 odst. 1 téhož zákona patří také návrhy na provedení důkazů. Stěžovatelka tedy měla seznam partnerských subjektů předložit již společně s návrhem. Krajský soud rovněž nepochybil, pokud ve své argumentaci odkázal na § 82

pokračování

odst. 4 správního řádu. Vhodnější by sice bylo aplikovat již zmiňovaný § 251 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, jelikož se jedná o *lex specialis* ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu (srov. obdobně ve vztahu k § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2022, č. j. 3 As 62/2021 – 55), podstatné je však, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že předseda žalovaného nemohl v řízení o rozkladu k nově přiloženým důkazům přihlížet.

[46] Tvzení stěžovatelky, že by předložením seznamu partnerských subjektů (či jinou konkretizací jejího případného partnerského subjektu) odhalila své „know-how“ či porušila smluvní ujednání se svými partnery, Nejvyšší správní soud neshledal věrohodným. Stěžovatelka totiž k rozkladu seznam partnerských subjektů doložila, není tedy zřejmé, co jí bránilo učinit tak již společně s podáním návrhu. Pokud měla stěžovatelka obavy, že by konkretizací svých obchodních partnerů přišla o konkurenční výhodu vůči jiným subjektům, mohla tyto skutečnosti označit za obchodní tajemství ve smyslu § 271 zákona o zadávání veřejných zakázek, jak to ostatně dle vyjádření žalovaného učinila právě ve vztahu k seznamu partnerských subjektů, jenž přiložila k rozkladu.

[47] Co se týče tvrzení stěžovatelky, že v návrhu napadala i vyloučení poddodavatelů v čl. 18.6. zadávací dokumentace, Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stěžovatelka v návrhu proti vyloučení plnění části veřejné zakázky prostřednictvím poddodavatelů v čl. 18.6. zadávací dokumentace nic nenamítala. Tvzení stěžovatelky tedy není pravdivé, a Nejvyšší správní soud se proto související argumentací stěžovatelky dále nezabýval.

[48] Pokud jde o stěžovatelkou namítané nesprávné posouzení porušení čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665/EHS, zdejší soud stěžovatelce nepřisvědčuje v tom, že by na projednávanou věc nebylo možné aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 48/2013 - 272. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že pokládá „za plně legitimní, aby dodavatel, který se domáhá přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení, prokázal, že měl reálný zájem na získání předmětné veřejné zakázky a že mu tvrzeným porušením zákona hrozí nebo vznikla újma na jeho právech“. Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu pak vycházel především z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 6. 2003, C-249/01, ve věci *Werner Hackermüller v. Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) und Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donauraum*, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665/EHS nevylučuje, aby bylo přezkumné řízení dostupné osobám, které mají zájem na získání konkrétní veřejné zakázky pouze tehdy, pokud jim v důsledku tvrzeného protiprávního jednání zadavatele vznikla nebo hrozí újma. Nejvyšší správní soud má za to, že výše citované závěry rozsudku č. j. 5 Afs 48/2013 - 272 i odkazovaného rozsudku Soudního dvora jsou obecně aplikovatelné, a neshledal proto důvod, proč by je nebylo možné vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

[49] Nadto, podmínka tvrzení a prokázání vzniklé nebo hrozící újmy vyplývá již ze samotného znění čl. 1 odst. 3 věty první směrnice 89/665/EHS, dle kterého *členské státy zajistí, aby přezkumné řízení bylo dostupné podle podrobných pravidel, která mohou stanovit členské státy, každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky na dodávky nebo stavební práce a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla*

škoda nebo jí hrozí. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, v čem konkrétně by mělo dle stěžovatelky porušení čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665/EHS spočívat, neboť směrnice 89/665/EHS výslovně připouští omezení přístupu k přezkumnému řízení pouze na osoby, kterým v důsledku údajného protiprávního jednání zadavatele vznikla nebo hrozí újma, přičemž stěžovatelka (jak již bylo vysvětleno výše) dostatečně konkrétně netvrdila, že by takovou osobou byla.

[50] Lze tedy uzavřít, že není naplněn ani kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[51] Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka jako důvod kasační stížnosti označila také důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V kasační stížnosti však neuvedla žádná konkrétní tvrzení, která by bylo možné pod tento kasační důvod podřadit, a zdejší soud se proto tímto kasačním důvodem nezabýval.

[52] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[54] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025) právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil a tato osoba přiznání náhrady nákladů řízení nepožadovala. Právo na náhradu nákladů řízení jí proto (za použití § 120 s. ř. s.) nevzniklo (výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. května 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu