



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **DXC Technology Czech Republic s.r.o.**, se sídlem Pikrtova 1737/1a, Praha, zastoupena JUDr. Janem Lukešem, Ph.D., advokátem se sídlem Hybernská 20, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2023, č. j. 29 Af 74/2021 - 526,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2023, č. j. 29 Af 74/2021 - 526, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS 33476/2021/161/HBa, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 42 058 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Lukeše, Ph.D., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda zadavatel (Ministerstvo práce a sociálních věcí) nezpůsobil a nemohl předvídat krajně naléhavou okolnost v podobě potřeby zabezpečit externí podporu důležitého informačního systému (OKaplikace), a tedy zda byly naplněny podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“) podle § 63 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).

[2] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „OZNŘ“) – Ministerstvo práce a sociálních věcí, které je v tomto řízení v postavení zadavatele – od 90. let minulého století provozuje informační systém OKaplikace, jehož prostřednictvím zajišťuje zejména agendu zaměstnanosti a vyplacení nepojistných sociálních dávek. Prostřednictvím tohoto systému OZNŘ každoročně vyplácí několik desítek milionů dávek ve výši přibližně 80 miliard Kč. Jelikož k tomuto systému neměla OZNŘ příslušná licenční oprávnění, zdrojové kódy a dokumentaci, započala v roce 2014 s vývojem nových systémů. Jejich součástí byl i *Jednotný informační systém práce a sociálních věcí – IS SOCIÁLNÍ DÁVKY* (dále jen „IS DAV“), který měl OKaplikace částečně nahradit a který se ovšem pro odstoupení OZNŘ od smlouvy nepodařilo dokončit.

[3] Proto OZNŘ zahájila v roce 2017 nové otevřené výběrové řízení s názvem *Jednotný informační systém práce a sociálních věcí – IS SOCIÁLNÍ DÁVKY II* (dále jen „IS DAV II“). V něm ovšem došlo k průtahům z důvodu opakovaného přezkumu úkonů OZNŘ jako zadavatelky před žalovaným a následně i správními soudy (viz rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2021, č. j. 7 As 199/2021 - 71). Bylo proto zřejmé, že se nestihne dokončit před koncem nasmlouvané externí podpory OKaplikací, které měl IS DAV II částečně nahradit. Po získání kompletní systémové dokumentace OKaplikací zahájila OZNŘ v druhé polovině roku 2020 další otevřené výběrové řízení na veřejnou zakázku, a to na zajištění této externí podpory do ukončení vývoje IS DAV II s názvem *Podpora, nutný rozvoj a ukončení OKaplikací rezortu MPSV* (dále jen „veřejná zakázka na externí podporu“). I toto zadávací řízení ovšem protáhnul přezkum úkonů zadavatelky, a proto krátce před uplynutím smlouvy na externí podporu OZNŘ zahájila dne 27. 1. 2021 nyní posuzované JŘBU na dočasné zajištění externí podpory.

[4] Vypsání tohoto JŘBU napadla žalobkyně neúspěšně námitkami. Následný návrh na přezkum úkonů zadavatelky žalovaný zamítl, přičemž shledal, že podmínky pro využití JŘBU byly splněny. OZNŘ totiž nutně potřebovala zajistit provoz aplikací s krajní naléhavostí, což nemohla předvídat a ani to svým jednáním nezpůsobil. Z důvodu časové tísně už ani nebylo možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení. Tyto závěry potvrdil i předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí.

[5] Krajský soud následně podanou žalobu zamítl napadeným rozsudkem. Dospěl totiž také k závěru, že podmínky pro využití JŘBU byly splněny. U OZNŘ existovala krajně naléhavá okolnost spočívající v hrozícím narušení výplaty dávek a s tím spojený významný dopad na zabezpečení základních potřeb obyvatelstva. Ačkoliv by systém zřejmě nepřestal po uplynutí smlouvy okamžitě fungovat, je rozumné, že OZNŘ nechtěla tuto situaci riskovat (body 38 a 39 napadeného rozsudku). Dále krajský soud hodnotil, zda OZNŘ postupovala v předchozích otevřených řízeních, v důsledku jejichž protáhnutí nakonec postupovala v JŘBU, s dostatečnou péčí. Dle krajského soudu není možné OZNŘ přičítat

pokračování

k tíži délku zadávacího řízení na IS DAV II (bod 46 tamtéž), a navíc rozhodný pro posuzování naplnění podmínek JŘBU je primárně proces zadávání veřejné zakázky na externí podporu současných OKaplikací (bod 47 tamtéž). Zahájení zadávání této veřejné zakázky bylo závislé zejména na obstarání nezbytné technické dokumentace OKaplikací. Dle krajského soudu OZNŘ bezdůvodně neotálela s jejím zajištěním (bod 58 tamtéž) a začala ji zajišťovat včas (bod 62 tamtéž). Časová tíseň tak nevznikla vinou OZNŘ, ale několika okolností, které ovšem nemohla předvídat a nezpůsobila je (bod 68 tamtéž).

[6] Pro úplnost kasační soud uvádí, že OZNŘ po podání námitek v nyní posuzovaném JŘBU vypsal druhé JŘBU, ve kterém smlouvu na dočasné zajištění podpory OKaplikací uzavřela. Tento postup je taktéž předmětem řízení před správními soudy (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2023, č. j. 29 Af 75/2021 - 490, který je přezkoumáván NSS v řízení pod sp. zn. 10 As 17/2024). Současně správní soudy přezkoumávají i nevyhovující rozhodnutí žalovaného o návrhu žalobkyně na zákaz plnění smlouvy uzavřené v JŘBU. V nich krajský soud vyšel z nyní napadeného i citovaného rozsudku (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 02. 2024, č. j. 29 Af 42/2022 - 578, který je přezkoumáván NSS v řízení pod sp. zn. 2 As 50/2024).

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření

II.a Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka, po obsáhlém shrnutí předcházejících a souvisejících zadávacích a jiných řízení, nesouhlasí s krajským soudem, že byly splněny podmínky pro využití JŘBU. To odůvodnila tím, že OZNŘ způsobila, že zadávací řízení na IS DAV II nebylo dokončeno včas a že včas nezahájila ani otevřené výběrové řízení na externí podporu OKaplikací. Krajskému soudu také vyčetla, že naplnění podmínek pro JŘBU posuzoval až příliš benevolentně.

[9] Stěžovatelka předně namítala, že za průtahy v zadávacím řízení IS DAV II je odpovědná OZNŘ. Její nezákonný postup při vylučování potenciálních dodavatelů, který konstatovaly správní soudy, je primárním důvodem délky zadávacího řízení. Nejde tak o množství námitek a návrhů podávaných v průběhu zadávacího řízení, ale o to, že všechny byly shledány jako oprávněné. Pokud by OZNŘ nepostupovala nezákonně, k průtahům by nedošlo. Pokud by návrhy i přesto byly podány, v důsledku čehož by došlo k průtahům v řízení, za to by již OZNŘ být odpovědná nemohla, jelikož postupovala v souladu se zákonem. Využití zákonných prostředků ochrany nelze dotčeným dodavatelům vyčítat v situaci, kdy všem jejich návrhům bylo vyhověno. Není tak rozhodné hledisko krajského soudu, zda zadavatel mohl či nemohl počítat s délkou přezkumných řízení, ale je důležité, že OZNŘ opakovaně postupovala nezákonně, což zadávací řízení IS DAV II prodlužovalo. V tomto ohledu stěžovatelka poukázala i na trestní řízení, které ve věci probíhalo. Pokud by OZNŘ v tomto zadávacím řízení postupovala zákonně, ke vzniku krajní nouze by nedošlo.

[10] Dále stěžovatelka namítala nesprávné posouzení otázky vypracování technické dokumentace. Její vytvoření je přitom základní povinností každého zadavatele pořizujícího takto důležitý systém, protože umožňuje následné převzetí údržby a rozvoje jiným dodavatelem. K tomu přitom může dojít kdykoliv, například v důsledku předčasné neschopnosti nasmlouvaného dodavatele plnit. To ale OZNŘ očividně desetiletí zanedbávala.

[11] Zároveň stěžovatelka měla za to, že zadání směřující k vypracování technické dokumentace neobsahovalo v rozporu s uzavřenou smlouvou termín dodání. Navíc požadavek na vypracování vznesený OZNŘ byl příliš obecný, a není proto překvapením, že dokumentace musela být následně dopracována. To její dokončení opět prodloužilo. Nelze také přehlédnout, že zpracovávání dokumentace po dobu tří let bylo excesivní. Za rozhodné při vytváření dokumentace k OKaplikacím pak nemá ani to, že OZNŘ se snažila tyto systémy nahradit novými. Technickou dokumentaci měla mít k dispozici již dávno předtím.

II.b Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že OZNŘ zahájila zadávací řízení na IS DAV II včas. Dodavatelé samozřejmě mohou bránit svá práva (a oba dodavatelé tak činili). V řízení však šlo o komplikovanou právní otázku s ohledem na povahu a předmět zakázky, cenu a odlišné právní posouzení až Nejvyšším správním soudem. Po zadavatelích není možné požadovat dřívější zahájení zadávacího řízení, ale ani mu nelze protáhnutí zadávacích řízení klást k tíži, jelikož zadavatel postupoval způsobem, který za netransparentní označil až kasační soud. Zároveň žalovaný poukázal na to, že důvodem zrušení bylo porušení zásady transparentnosti, nikoliv to, že dodavatel neměl být z řízení vyloučen.

[13] Dále žalovaný uvedl, že z obecně stanovených požadavků na technickou dokumentaci není bez dalšího možné dovozovat jejich neurčitost a nedostatečnost. Ačkoliv proces jejího získání byl extrémně dlouhý, žalovaný vzal v potaz všechny důležité okolnosti – komplikovanost systému, množství funkcionalit, propojení s několika moduly a robustnost agendy OZNŘ. Zároveň připomněl, že OKaplikace jsou zcela zásadní systém pro výplatu sociálních dávek, jehož případná nefunkčnost by měla neakceptovatelné negativní následky. K dřívějšímu zpracování technické dokumentace pak uvedl, že ji OZNŘ měla od dodavatele vyžadovat. Nicméně to bylo v období, ve kterém ještě zřejmě neplánovala OKaplikace nahradit a ze současné pozice tak jde o „udělování knížecích rad“. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

II.c Vyjádření OZNŘ

[14] OZNŘ ve svém vyjádření shrnula průběh souvisejících zadávacích řízení a vyzdvihla, že v době zadání sporné veřejné zakázky v JŘBU byly splněny podmínky pro takový postup. S právní mocí napadeného rozhodnutí totiž skončila překlenovací smlouva uzavřená v druhém JŘBU. Stále zde existovala akutní potřeba zajistit externí podporu OKaplikací,

pokračování

kterou nebylo možné zadat v otevřeném řízení. Nebylo tedy jiné možnosti, jak provoz OKaplikací zajistit.

[15] OZNŘ si byla vědoma blížícího se konce nasmlované externí podpory OKaplikací. Nemohla ovšem předpokládat, že snahy o její nahrazení budou po tak dlouhou dobu neúspěšné a že se je nepodaří vyřešit v otevřeném zadávacím řízení. OZNŘ navíc ani nepočítala s nutností toto otevřené řízení zahajovat, neboť šlo až o reakci na problematiku průběhu vzniku nového informačního systému. V těchto řízeních přitom postupovala aktivně a způsobené průtahy ji nelze přičítat. OZNŘ zároveň poukázala i na to, že smlouva byla v JŘBU uzavřena pouze na nezbytně dlouhou dobu, tj. do zajištění provozu informačních systémů v otevřeném řízení.

[16] OZNŘ také uvedla, že otevřené řízení na zajištění podpory OKaplikací zahájila bezodkladně poté, kdy byla připravena kompletní dokumentace. K zajištění dokumentace pak dodala, že jelikož nepočítala s dalším provozem OKaplikací, ale snažila se je nahradit novým systémem, tak potřeba získat dokumentaci vyvstala až na základě komplikací při vytváření těchto náhradních aplikací. Přípravu dokumentace přitom nebyla schopná jakkoliv urychlit, jelikož dodavatel měl speciální postavení vlastníka práv k OKaplikacím.

[17] Pokud by OZNŘ nezajistila podporu OKaplikací, došlo by k přerušení jejich provozu. Jde přitom o klíčový a jediný funkční systém státu pro vyplácení sociálních dávek a podpory v nezaměstnanosti. Závěrem pak dodala, že dne 20. 12. 2023 uzavřela smlouvu na zajištění podpory OKaplikací v jednacím řízení s uveřejněním. Navrhla proto kasační stížnost zamítnout.

II.d Replika stěžovatelky

[18] Stěžovatelka ve své replice označila vyjádření OZNŘ za zkreslené, neúplné a jednostranně subjektivní. Připomněla, že zadávací řízení se protáhla v důsledku opakovaně nezákonného postupu OZNŘ. To přitom činila s cílem stěžovatelku za každou cenu vyloučit. Zadavatelé nemohou mít možnost dosáhnout vzniku krajní naléhavé situace prostřednictvím vlastního nezákonného jednání. Pokud by OZNŘ stěžovatelku opakovaně nezákonně nevylučovala, k prodloužení řízení by nedošlo, resp. nebyla by za to odpovědná.

[19] Následně poukázala na to, že provoz OKaplikací bylo možné zajistit jinak. Je zcela běžné, že při změně poskytovatele probíhá převzetí podpory tak, že původní poskytovatel poskytne „služby exitu“, zatímco nový poskytovatel podporu přebírá. OZNŘ přitom takové služby exitu mohla od současného dodavatele podpory poptat.

[20] Závěrem stěžovatelka uvedla, že při přípravě dokumentace postupovala OZNŘ liknavě, a připomněla svoji argumentaci z kasační stížnosti. Také dodala, že podmínkou JŘBU není nezavinění, ale nezpůsobení krajně naléhavé okolnosti. Jde o dva odlišné pojmy.

II.e Vyjádření k trestnímu rozsudku

[21] Nejvyšší správní soud si na základě námitky stěžovatelky vyžádal od Městského soudu v Praze informaci o průběhu trestního řízení týkajícího se projednávané věci a jeho

případném výsledku. Městský soud v odpovědi zaslal pravomocný rozsudek ze dne 7. 3. 2022, č. j. 43 T 6/2021 - 6533, kterým schválil dohodu o vině a trestu s obviněným náměstkem ministryně práce a sociálních věcí pro řízení sekce ekonomické a ICT, a to za zločin pletich v souvislosti se zadáním veřejné zakázky a přípravu zločinu zneužití pravomoci úřední osoby, a to ve vztahu k zadávacímu řízení IS DAV II. Tento rozsudek kasační soud zaslal stranám sporu k vyjádření.

[22] Stěžovatelka ve svém vyjádření označila trestní rozsudek za zcela zásadní. Vyplývá z něj totiž, že obviněný podepsal rozhodnutí o vyloučení stěžovatelky ze zadávacího řízení a další vyloučení (po zrušení předcházejícího rozhodnutí) připravoval. To vše s cílem ponechat v zadávacím řízení na IS DAV II pouze společnost OKsystem. Rozhodnutí o vyloučení stěžovatelky pak v rozporu s tím poukazují na nezdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny. Prodlužování zadávacího řízení na IS DAV II a opožděné zahájení otevřeného řízení na zajištění externí podpory OKaplikací do ukončení vývoje IS DAV II tak nebylo výsledkem nepříznivých okolností, ale důsledkem jednoznačné snahy OZNŘ ponechat v zadávacím řízení pouze společnost OKsystem. Stěžovatelka poukázala i na civilní řízení vedené mezi OZNŘ a společností OKsystem ohledně odstoupení od smlouvy na IS DAV. Navíc OZNŘ zahájila na začátku roku 2025 nové zadávací řízení na podporu a rozvoj agendových informačních systémů, z čehož jasně vyplývá, že její argumentace v zadávacím řízení IS DAV II byla čistě účelová s cílem stěžovatelku poškodit. Stěžovatelka soudu zaslala následně ještě jedno vyjádření, ve kterém pouze připomněla svoji předchozí argumentaci, a proto jej soud již účastníkům nezaslal.

[23] Žalovaný ve svém vyjádření k trestnímu rozsudku uvedl, že skutkový stav v projednávané věci byl zjištěn na základě návrhů stěžovatelky. Nyní mu není zřejmé, z jakých důvodů „*postup žalobce [nyní stěžovatelka] nepopsal v jeho skutečné šíři a barvitosti již ve správních řízeních*“, neboť mu musel být nutně znám. Následně žalovaný připomenul, že posuzoval oprávnění uskutečnit JŘBU v návaznosti na včasné neukončení veřejné zakázky na externí podporu. Zadávací řízení na IS DAV II s posuzovanou věcí souvisí až druhotně. Navíc průtahy v zadávacím řízení v délce dvou měsíců, způsobené jednáním popsáným v trestním rozsudku, hrají časově zanedbatelnou roli.

[24] OZNŘ se již k věci dále nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a Obecná východiska hodnocení JŘBU a způsobení krajně naléhavé okolnosti

pokračování

[26] Hlavní otázkou v projednávané věci, jak již uvedl krajský soud (bod 34 napadeného rozsudku), je naplnění podmínek § 63 odst. 5 ZZVZ. Jeho předobrazem je čl. 32 odst. 2 písm. c) směrnice 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 „směrnice 2014/24/EU“). Tato ustanovení zadavateli umožňují využít JŘBU při nepředvídatelné krajně naléhavé okolnosti, kterou nezpůsobil.

[27] JŘBU představuje výjimku z otevřenějších forem zadávacích řízení, u něž z povahy věci dochází k omezení či úplnému vyloučení hospodářské soutěže. Lze jej tedy použít pouze výjimečně a jen za zákonem stanovených podmínek, které je třeba vykládat přísně restriktivně s tím, že důkazní břemeno k prokázání naplnění těchto podmínek tíží zadavatele (bod 50 odůvodnění směrnice 2014/24/EU; rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, bod 19; rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 149/2014 - 68, body 37 a 39; či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 1 As 256/2015 - 95, č. 3436/2016 Sb. NSS, bod 89 a judikatura tam citovaná).

[28] Pro řádné využití možnosti zadat veřejnou zakázku pro krajně naléhavou okolnost v JŘBU je nutné kumulativně splnit čtyři podmínky: 1) existuje krajně naléhavá okolnost, 2) tuto okolnost zadavatel nemohl předvídat, 3) tuto okolnost zadavatel nezpůsobil, a 4) nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2020, č. j. 2 As 126/2019 - 78, bod 17).

[29] Otázku materiálního korektivu (tj. nezpůsobení okolnosti zadavatelem pro využití JŘBU) již Nejvyšší správní soud v minulosti řešil, a to ve vztahu k jiným důvodům opravňujícím zadání veřejné zakázky v JŘBU. Dovodil přitom, že „pokud by se zadavatel svým vlastním zaviněným postupem dostal do situace, kdy musel přidělit zakázku pouze jedné určité společnosti, porušil by tím zákon o veřejných zakázkách. Zadavatel se tak nemůže dovolávat existence pouhého jediného dodavatele (právně nebo fakticky) schopného realizovat předmět veřejné zakázky, pakliže sám tento ‚stav exkluzivity‘ vytvořil“ (rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 42/2012 - 53, č. 2790/2013 Sb. NSS). Dále k tomu kasační soud uzavřel, že „i v případě, kdy bude ve správním řízení s rozumnou mírou pravděpodobnosti zjištěno, že z důvodu nezákonného postupu zadavatele nabídku nepodal, byť jen jediný dodavatel, postačuje takové zjištění pro závěr, že zadavatel nepodání nabídek způsobil“ (rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020 - 143, č. 4327/2022 Sb. NSS, body 30 až 32). V případě tzv. *vendor lock-in* platí, že podmínka nezpůsobení takové situace zadavatelem „je splněna pouze v případě, že zadavatel potřebu následného zadání veřejných zakázek nemohl prokazatelně a objektivně předpokládat, tedy není-li stav závislosti přičitatelný zadavateli, a to včetně protiprávního či neprozíravého postupu zadavatele v minulosti“ (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 176/2022 - 99, bod 31; nověji pak ze dne 6. 2. 2025, č. j. 8 As 314/2021 - 123, bod 27 a 30). Je tak namístě vážit, zda postup zadavatele při vytváření stavu exkluzivity „je skutečně zaviněný, či pouze nešikovný“, a to zejména s ohledem na složitost předmětu zakázky (rozsudek NSS č. j. 5 Afs 42/2012 - 53; či č. j. 1 As 256/2015 - 95, bod 101).

[30] To znamená, že nezákonný postup zadavatele může vést k závěru o způsobení okolností vedoucích k nutnosti zadat veřejnou zakázku v JŘBU, a tedy nemožnosti tento druh řízení využít. Nicméně každá nezákonnost zadávacího řízení není sama o sobě

nezákonností, která je nezbytně přičitatelná zadavateli při hodnocení, zda svým jednáním či opomenutím přivodil (způsobil) krajně naléhavou okolnost. Ostatně opačný závěr by vycházel z nesprávné premisy „nepoctivého zadavatele“, který se v každém okamžiku snaží postupovat v rozporu se zákonem a doufá, že u toho nebude přistižen.

[31] Na druhou stranu je nutné připomenout přísné hodnocení naplnění podmínek pro využití JŘBU. Soudní dvůr EU již dříve v tomto ohledu uzavřel, že otálí-li zadavatel se započítáním prací po identifikaci jejich potřeby i pouze několik měsíců, může mu být krajně naléhavá okolnost minimálně částečně přičitatelná (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009, *Komise proti Německu*, C-275/08, body 70 až 72), a JŘBU není možné využít.

[32] Lze dodat, že při zdůvodňování postupu v JŘBU jsou relevantní pouze okolnosti, které nastaly před zahájením JŘBU. Je totiž na zadavateli, aby prokázal naplnění podmínek pro užití JŘBU, přičemž ty musí být splněny nejpozději právě k tomuto okamžiku a zásadně uvedeny v písemné zprávě o zadávacím řízení a dokumentaci o zadání veřejné zakázky (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 Af 93/2017 - 94, č. 4173/2021 Sb. NSS, bod 39; rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 31/2023 - 26, bod 25 a judikatura tam citovaná).

III.b K zadávacímu řízení na IS DAV II

[33] Stěžovatelka za primární důvod, proč OZNŘ způsobila krajně naléhavou okolnost, označila včasné nedokončení veřejné zakázky na IS DAV II. OZNŘ v tomto zadávacím řízení totiž postupovala opakovaně nezákonně, což se projevilo v opakovaně úspěšných řízeních u žalovaného. Nešlo tak o situaci, kdy by byly takové návrhy podávány účelově a zbytečně. Zároveň poukázala na své nezákonné vyloučení ze zadávacího řízení na IS DAV II a související trestní řízení. Námitky jsou důvodné.

[34] Prodloužení zadávacího řízení na IS DAV II způsobila opakovaná řízení před žalovaným, a v některých případech i před správními soudy, jejichž výsledkem pravidelně bylo rušení úkonů OZNŘ jako zadavatelky. V kontextu tohoto řízení je důležité rozlišovat mezi délkou těchto řízení a jejich výsledky, což žalovaný ani krajský soud neučinili dostatečně.

[35] Jak již správně uvedl žalovaný (bod 31 napadeného rozhodnutí), dodavatelé mohou podávat námitky a následně návrhy k žalovanému a správním soudům, pokud sami mají za to, že zadavatel porušil zákon a hrozí jim nebo již vznikla újma (§ 241 odst. 1 a § 250 odst. 1 ZZVZ). Jinými slovy, zákon obsahuje široké návrhové oprávnění a není tak vyloučeno větší množství námitkových řízení s blokační lhůtou (§ 246 ZZVZ) či následných řízení před žalovaným a správními soudy, a to bez ohledu na objektivní zákonnost postupu zadavatele. Právě proto platí, že zadavatelé musí počítat s tím, že různí účastníci zadávacích řízení mohou bránit svá práva v řízeních před žalovaným, a tedy že zadávací řízení nemusí probíhat zcela hladce (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2020, č. j. 30 A 145/2018 - 64, bod 31).

pokračování

[36] V projednávané věci správní řízení týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku IS DAV II trvala dohromady přibližně 23 měsíců (bod 144 napadeného rozhodnutí). Jak již uvedl krajský soud (bod 46 napadeného rozsudku) – i přes výše uvedené po zadavateli nelze požadovat, aby v každém zadávacím řízení počítali s několikaletým prodlením. Zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku na IS DAV II více než tři roky před uplynutím smlouvy zajišťující externí podporu OKaplikací považuje Nejvyšší správní soud – stejně jako krajský soud (bod 46 napadeného rozsudku) – za dostatečné.

[37] S ohledem na množství a celkovou délku správních řízení je ale nutné se zaměřit i na jejich výsledek. Jak Nejvyšší správní soud nastínil výše, relevantní je i zákonnost postupu zadavatele v předcházejících řízeních (body [29] a [30] tohoto rozsudku). Takové hodnocení je i projevem právní zásady, že nikdo nemůže mít prospěch z vlastního protiprávního jednání („*nemo turpitudinem suam allegare potest*“), což je obecná právní zásada i ve veřejném právu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 6 A 75/2000 - 37, č. 1589/2008 Sb. NSS; či ze dne 17. 6. 2015, č. j. 4 Ads 100/2013 - 82, č. 3280/2015 Sb. NSS, bod 22).

[38] Stěžovatelce je nutné dát za pravdu ohledně opakovaně nezákonného postupu OZNŘ konstatovaného žalovaným i správními soudy. S ohledem na opakovanost nezákonných postupů, navíc nahlížených ve světle skutkových okolností shrnutých v trestním rozsudku, přitom zjevně nešlo pouze o „nešikovnost“ OZNŘ jako zadavatelky. V tomto ohledu byl krajský soud ve svém hodnocení podmínek pro využití JŘBU nedůsledný.

[39] Při hodnocení IS DAV II je klíčové, že postup OZNŘ byl několikrát přezkoumáván žalovaným, který opakovaně zrušil úkon OZNŘ jako nezákonný (viz popis v bodě 141 prvostupňového rozhodnutí). První vedené řízení se týkalo vyloučení společnosti OKsystem ze zadávacího řízení a skončilo v rozkladovém řízení zrušením prvostupňového rozhodnutí a zastavením řízení, jelikož OZNŘ sama zrušila přezkoumávané rozhodnutí o vyloučení (rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 7. 12. 2018, č. j. ÚOHS-R0167/2018/VZ-36402/2018/323/MBr, bod 40). Druhé řízení skončilo zrušením rozhodnutí OZNŘ o výběru nejvhodnější nabídky a všech navazujících úkonů, jelikož nepožádala stěžovatelku jako vybraného dodavatele o zdůvodnění způsobu stanovení mimořádně nízké nabídkové ceny (rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2019, č. j. ÚOHS-S0106/2019/VZ-13295/2019/541/JCh, bod 164 a 166). Třetí řízení bylo zastaveno pro zjevnou bezpředmětnost, protože se týkalo navazujících úkonů OZNŘ, které byly zrušeny již v druhém řízení (rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2019, č. j. ÚOHS-S0142/2019/VZ-15546/2019/541/JCh, bod 10).

[40] Ve čtvrtém řízení zrušil žalovaný první rozhodnutí OZNŘ o vyloučení stěžovatelky, a to pro nedodržení zásady transparentnosti (rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2019, č. j. ÚOHS-S0365/2019/VZ-34475/2019/541/JCh, bod 168).

[41] Z trestního rozsudku (bod [21] tohoto rozsudku) Nejvyšší správní soud zjistil, že těsně před vydáním rozhodnutí ve čtvrtém řízení se zaměstnanec OZNŘ domlouval s bývalým zaměstnancem OZNŘ na zprostředkování nabídky stěžovatelce. Ta měla přestat usilovat o získání veřejné zakázky IS DAV II, za což měla získat protiplnění. Následně

se zaměstnanci OZNŘ opakovaně pokusili v průběhu ledna a února 2020 na schůzkách se zástupcem stěžovatelky dohodnout na podmínkách, za kterých by druhé rozhodnutí o vyloučení nerozporovala, a na konkrétním postupu, jak vyloučení provést „korektně“. Za to jí slíbili poskytnout protiplnění. Zároveň vznesli i požadavek na to, aby se stěžovatelka neúčastnila (v té době) plánovaného zadávacího řízení na externí podporu.

[42] Na to stěžovatelka zjevně nepřistoupila, neboť druhé rozhodnutí o svém vyloučení opět napadla u žalovaného. To vedlo k pátému řízení, které nakonec vyústilo v potvrzení vyloučení stěžovatelky jako souladného se zákonem (rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. ÚOHS-09324/2021/163/PBl, bod 62). Toto rozhodnutí ovšem zrušil Nejvyšší správní soud, a to z důvodu, že OZNŘ (opět) nedodržela zásadu transparentnosti při vyloučení stěžovatelky (rozsudek NSS č. j. 7 As 199/2021 - 71, bod 50). V důsledku toho se zadávací řízení prodloužilo, jelikož žalovaný po zrušení svého rozhodnutí v rámci nápravy nezákonného postupu OZNŘ zrušil rozhodnutí o vyloučení stěžovatelky.

[43] Jakkoliv mohlo jít o komplikovaný právní problém – ostatně kasační soud poukázal na „specifičnost dané věci, z čehož plyne i obtížná přenositelnost výše uvedených závěrů na jiná řízení“ (rozsudek NSS č. j. 7 As 199/2021 - 71, bod 50) – nelze ignorovat opakovaně nezákonné postupy OZNŘ jako zadavatelky (a to jak při vylučování společnosti OKsystem, tak i stěžovatelky). V jejich důsledku se prodlužovalo zadávací řízení na IS DAV II, což nakonec vedlo k potřebě poptat zajištění další externí podpory OKaplikací.

[44] V projednávané věci tak není až tolik rozhodující délka případných průtahů v zadávacím řízení, ale samotná skutečnost, že postup OZNŘ shledal jak žalovaný, tak správní soudy opakovaně v rozporu se zákonem. Celou situaci pak pouze dokresluje trestní rozsudek, dle kterého zaměstnanci OZNŘ postupovali s úmyslem vyloučit stěžovatelku s tím, že „v zadávacím řízení by díky tomu zůstal jediný uchazeč, a to spol. OKsystem, což bylo jeho [myšleno obviněného zaměstnance OZNŘ] cílem“ (str. 3 trestního rozsudku). Zároveň existovala snaha zabránit účasti stěžovatelky i v zadávacím řízení na externí podporu. K tomu lze připomenout, že žalobci jsou v řízení před správním soudem obecně oprávněni vznést i takové námitky, které dříve u správních orgánů neuplatnili (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS; nověji pak např. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2020, č. j. 1 Afs 331/2018 - 53, body 25 až 31 a judikatura tam citovaná). Stěžovatelka přitom již v řízení před krajským soudem poukazovala na to, že OZNŘ a společnost OKsystem postupovaly tak, aby společnost OKsystem zůstala výhradním dodavatelem pro OKaplikace (str. 24 žaloby; str. 4 a 5 vyjádření stěžovatelky ze dne 19. 1. 2022; a str. 10 vyjádření stěžovatelky ze dne 25. 3. 2022). Trestní rozsudek tyto okolnosti pouze uceleně shrnuje a závazně kvalifikuje jako trestné jednání.

[45] Na tomto místě tak lze učinit dílčí závěr, že OZNŘ v důsledku opakovaně nezákonného postupu způsobila průtahy při nahrazování OKaplikací novým systémem, a tedy přeneseně i vznik krajně naléhavé okolnosti.

III.c K tvorbě systémové dokumentace

pokračování

[46] V druhém okruhu námitek stěžovatelka uvedla, že příprava otevřeného zadávacího řízení na zajištění externí podpory OKaplikací byla opožděná. Za problematické považovala proces obstarání systémové dokumentace k OKaplikacím – OZNŘ desetiletí zanedbávala její zpracování, k tak důležitému systému měla naopak zpracovávat dokumentaci průběžně, objednavce kompletní dokumentace pak chybělo datum dodání a dostatečná definice obsahu a její zpracování trvalo nepřiměřeně dlouho. Systémová dokumentace přitom mohla být potřebná kdykoliv, jelikož dodavatel mohl přestat plnit. Námitky jsou částečně důvodné.

[47] Hodnocení tvorby systémové dokumentace k OKaplikacím je v projednávané věci relevantní, jelikož ze vzniknuvších průtahů v IS DAV II vyplynula potřeba zajistit externí podporu pro OKaplikace i po ukončení v té době existující smlouvy na externí podporu. Právě tu se OZNŘ snažila zajistit ve veřejné zakázce na externí podporu, pro jejíž vyhlášení ovšem potřebovala od dodavatele získat systémovou dokumentaci.

[48] Nejvyšší správní soud předně akceptuje, že OZNŘ neměla systémovou dokumentaci k dispozici již dříve. Stěžovatelka má pravdu, že v takovém případě neměla OZNŘ záložní plán pro případ, kdy by současný dodavatel přestal z jakéhokoli důvodu plnit. V tomto ohledu se ovšem kasační soud shoduje s krajským soudem, že „je zřejmé, že *původní snahou zadavatele [zde OZNŘ] bylo zcela nahradit systém OKaplikací novým informačním systémem*“, a to již od roku 2014. V případě úspěšného nahrazení by pak kompletní dokumentace pozbyla smyslu (bod 62 napadeného rozsudku). V tomto ohledu kasační soud připomíná, jak soudy dovodily ve vztahu k *vendor lock-in*, že otázku vytvořené exkluzivity letitými smlouvami je nutné posuzovat tehdejší optikou. Platí tak, že „[s]oudobé požadavky na kvalitu smluv uzavíraných v rámci veřejných zakázek totiž nelze mechanicky vztahovat zpět do minulosti, kdy právní úprava i rozhodovací praxe byly méně vyspělé a kontraktaci veřejných zakázek méně reglementovaly“ (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 3 As 60/2020 - 64, body 40 a 41; obdobně také rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. 1. 2025, *Česká republika - Generální finanční ředitelství*, C-578/23, bod 34). Není tak zcela překvapivé a v tomto kontextu je naopak akceptovatelné, že OZNŘ neměla systémovou dokumentaci k dispozici již dříve.

[49] Kasační soud tak souhlasí s krajským soudem, že skutečná potřeba této dokumentace vyvstala až v okamžiku, kdy bylo zřejmé, že je nutné zajistit další externí podporu OKaplikací (bod 62 napadeného rozsudku). Jednalo se o nouzové řešení, které nebylo původně vůbec plánováno (bod 30 napadeného rozhodnutí).

[50] Zároveň Nejvyšší správní soud považuje akceptaci termínu navrženého dodavatelem ze strany OZNŘ jako zadavatelky za řešení souladné se zákonem. Vada, na níž stěžovatelka poukazuje a která měla spočívat v absenci data dodání v tomto ohledu nehraje roli, protože k určení data fakticky došlo (totožně bod 37 napadeného rozhodnutí).

[51] Na druhou stranu se ovšem kasační soud neztotožňuje s hodnocením celkové délky obstarávání kompletní systémové dokumentace. Původně měl tento proces na základě návrhu dodavatele, akceptovaného OZNŘ, trvat devět měsíců (bod 58 napadeného rozsudku). Nakonec se ovšem protáhl, a to až na téměř tři roky (bod 35 napadeného rozhodnutí). Taková doba byla nepřiměřeně dlouhá a ničím neopodstatněná. Žalovaný ostatně sám ve vyjádření ke kasační stížnosti označil proces tvorby dokumentace

za „*extrémně dlouhý*“ (shodně viz bod 35 napadeného rozhodnutí). Jak zároveň přílehuvě poukázala stěžovatelka, tak dlouho nemělo dle návrhu smlouvy trvat ani dokončení celé zakázky na IS DAV II.

[52] V tomto ohledu není rozhodné, zda OZNŘ jako zadavatelka postupovala při obstarávání dokumentace aktivně či spíše stagnovala a že nejde o její jedinou agendu. Kasační soud rozumí tomu, že OKaplikace jsou komplexním systémem a agenda OZNŘ je robustní. Nicméně v této věci bylo namísto prioritní řešení hrozící situace ukončení externí podpory, jejíž okamžik byl s ohledem na existující smluvní závazek dostatečně předvídatelný. Nelze odhlédnout ani od toho, že jde o klíčový systém v rámci dávkové agendy, kterému hrozilo ukončení externí podpory. Je to OZNŘ, která nechala věc dospět až do této situace.

III.d Ke způsobení a předvídatelnosti krajně naléhavé okolnosti ze strany OZNŘ

[53] V projednávané věci se vyskytla řada na sebe navazujících okolností – nedostatečné letité smlouvy týkající se OKaplikací, neúspěšná snaha OZNŘ je nahradit v roce 2014 novými systémy a následné průtahy a násobná řízení při zadávání IS DAV II. V jejich důsledku bylo nakonec nutné dodatečně zajišťovat systémovou dokumentaci OKaplikací pro vysoutěžení navazující externí podpory v otevřeném řízení, což opět trvalo dlouho. Mezitím situace došla až do bodu, ve kterém hrozila absence podpory OKaplikací bez existence náhradního systému.

[54] S přihlédnutím k výjimečnosti JŘBU a s tím souvisejících přísných podmínek však nelze poptání dočasné externí podpory v posuzovaném JŘBU akceptovat. Postup OZNŘ v zadávacím řízení na IS DAV II nebyl pouze „nešikovný“. Postupovala totiž opakovaně nezákonně. To nakonec dokreslil i trestní rozsudek, který toliko shrnul skutkové okolnosti, zejména snahu zaměstnanců OZNŘ za každou cenu vyloučit stěžovatelku ze zadávacích řízení souvisejících s IS DAV II a OKaplikacemi.

[55] Zároveň nelze přijmout ani téměř tříletou tvorbu kompletní systémové dokumentace. To zejména za situace, kdy na jejím dokončení záviselo zajištění externí podpory pro klíčový systém státu.

[56] Pro dokreslení situace Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že ani veřejná zakázka na externí podporu nakonec nedopadla úspěšně. Žalovaný totiž celé zadávací řízení zrušil, jelikož OZNŘ stanovila zadávací podmínky v rozporu se zákonem (rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 11. 2021, č. j. ÚOHS-39736/2021/161/ZSř, bod 100). Externí podpora tak musela být nakonec zadána v jiném otevřeném zadávacím řízení.

[57] Za takové situace jsou závěry krajského soudu (bod 47 napadeného rozsudku) i žalovaného (bod 60 napadeného rozhodnutí) o nezpůsobení krajně naléhavé okolnosti ze strany OZNŘ neudržitelné.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[58] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že OZNŘ v pozici zadavatelky způsobila vznik krajně naléhavé okolnosti. V průběhu předcházejícího zadávacího řízení na IS DAV II totiž opakovaně postupovala nezákonně. Zároveň tvorba kompletní systémové dokumentace, která umožnila poplat končící externí podporu OKaplikací, trvala nepřiměřeně a nedůvodně dlouho. JŘBU tak nebylo možné využít (§ 63 odst. 5 ZZVZ).

[59] Kasační stížnost byla důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek, a jelikož k tomuto postupu byl dán důvod již v řízení před krajským soudem, zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[60] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto jí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložila.

[61] Náklady řízení stěžovatelky tvoří soudní poplatky ve výši 9 000 Kč (3 000 Kč za žalobu; 1 000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření; 5 000 Kč za kasační stížnost).

[62] V řízení před krajským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a návrhu na předběžné opatření, a dvě vyjádření). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024, tak činí 4 x 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) citované vyhlášky) a 1 x 1 550 Kč (§ 11 odst. 2 písm. a) tamtéž]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 5 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Náhrada je zvýšena o DPH, jelikož zástupce je plátcem daně. Za řízení o žalobě tak náhrada celkem činí 18 694,50 Kč.

[63] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání kasační stížnosti a dvou vyjádření), tj. 2 x 3 100 Kč (§ 12 odst. 4 citované vyhlášky), 1 x 6 134,70 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky, ve znění od 1. 1. 2025) a paušální náhrada 3 x 300 Kč, taktéž zvýšené o DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada celkem činí 14 362,70 Kč.

[64] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 42 058 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta JUDr. Jana Lukeše, Ph.D.

[65] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil v řízení žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. dubna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu