



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Lukáše Pišvejce a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **DXC Technology Czech Republic s. r. o.**, se sídlem Pikrtova 1737/1a, Praha 4, zastoupena JUDr. Janem Lukešem, Ph.D., advokátem, se sídlem Hybernská 1007/20, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, **II) OKsystem a. s.**, se sídlem Na Pankráci 1690/125, Praha 4, zastoupena JUDr. Danielem Chamrádem, advokátem, se sídlem K Hutím 665/5, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 6. 2022, č. j. ÚOHS-15952/2022/161, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2024, č. j. 29 Af 42/2022-578,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2024, č. j. 29 Af 42/2022-578, **s e r u š í .**
- II. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 6. 2022, č. j. ÚOHS-15952/2022/161, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 30.590,70 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Lukeše, Ph.D., advokáta.
- IV. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] V nyní projednávané věci je předmětem sporu zákonnost rozhodnutí žalovaného o návrhu žalobkyně na zákaz plnění smlouvy uzavřené v jednacím řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“). Žalovaný rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 6. 2022, č. j. ÚOHS-15952/2022/161 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 3. 2022, č. j. ÚOHS 09758/2022/510, jímž byl zamítnut návrh žalobkyně na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 264 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. Podle žalobkyně nebyly pro JŘBU splněny zákonné podmínky podle § 63 odst. 5 ZZVZ, když zadavatel (Ministerstvo práce a sociálních věcí) mohl předvídat a také způsobil krajně naléhavou okolnost v podobě potřeby zabezpečit externí podporu důležitého informačního systému (OKaplikace).

[2] Osoba zúčastněná na řízení I (dále jen „OZNŘ I“) – 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 vyplácení nepojistných sociálních dávek. Prostřednictvím tohoto systému OZNŘ I každoročně vyplácí několik desítek milionů dávek ve výši přibližně 80 miliard Kč. Jelikož k tomuto systému neměla OZNŘ I 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 I od smlouvy nepodařilo dokončit.

[3] Proto OZNŘ I 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 I 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 I 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 prodloužil přezkum úkonů zadavatele, a proto krátce před uplynutím smlouvy na externí podporu OZNŘ I zahájila dne 27. 1. 2021 JŘBU na dočasné zajištění externí podpory.

[4] Vypsání tohoto JŘBU napadla žalobkyně neúspěšně námitkami. Následný návrh na přezkum úkonů zadavatele žalovaný zamítl, přičemž shledal, že podmínky pro využití JŘBU byly splněny. OZNŘ I totiž nutně potřebovala zajistit provoz aplikací s krajní naléhavostí, což nemohla předvídat a ani to svým jednáním nezpůsobila. Z důvodu časové tísně už ani nebylo možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení. Tyto závěry potvrdil i předseda žalovaného v rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021,

pokračování

č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa. V napadeném rozhodnutí předseda žalovaného na svou argumentaci v tomto dřívějším rozhodnutí plně odkázal.

[5] Krajský soud následně podanou žalobu zamítl napadeným rozsudkem. Dospěl totiž také k závěru, že podmínky pro využití JŘBU byly splněny. U OZNŘ I existovala krajně naléhavá okolnost spočívající v hrozícím narušení výplaty dávek a s tím spojený významný dopad na zabezpečení základních potřeb obyvatelstva (bod 42 napadeného rozsudku). Dále krajský soud hodnotil, zda OZNŘ I postupovala v předchozích otevřených řízeních, v důsledku jejichž prodloužení nakonec postupovala v JŘBU, s dostatečnou péčí. Dle krajského soudu není možné OZNŘ I přičítat k tíži délku zadávacího řízení na IS DAV II (bod 50 tamtéž), a navíc rozhodný pro posuzování naplnění podmínek JŘBU je primárně proces zadávání veřejné zakázky na externí podporu současných OKaplikací (bod 51 tamtéž). Zahájení zadávání této veřejné zakázky bylo závislé zejména na obstarání nezbytné technické dokumentace OKaplikací. Dle krajského soudu OZNŘ I bezdůvodně neotálela s jejím zajištěním (bod 62 tamtéž) a začala ji zajišťovat včas (bod 66 tamtéž). Časová tíseň tak nevznikla vinou OZNŘ I, ale několika okolností, které ovšem nemohla předvídat a nezpůsobila je (bod 72 tamtéž). Krajský soud rovněž nemohl zohlednit skutečnost, že byla zrušena veřejná zakázka na IS DAV II, neboť k tomu došlo až po vydání napadeného rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zrušil jak napadený rozsudek, tak obě rozhodnutí správních orgánů, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] 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 I 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 vytkla, že naplnění podmínek pro JŘBU posuzoval až příliš benevolentně.

[8] Stěžovatelka předně namítala, že za průtahy v zadávacím řízení IS DAV II je odpovědná OZNŘ I. 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 I 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 I být odpovědná nemohla, jelikož postupovala v souladu se zákonem. Využití zákonných prostředků ochrany nelze dotčeným dodavatelům vytýkat 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 I 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 I v tomto zadávacím řízení postupovala zákonně, ke vzniku krajní nouze by nedošlo.

[9] 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 I očividně po desetiletí zanedbávala.

[10] 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 I 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 I se snažila tyto systémy nahradit novými. Technickou dokumentaci měla mít k dispozici již dávno předtím.

[11] **Žalovaný** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že OZNŘ I 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 kasačním soudem. Po zadavateli není možné požadovat dřívější zahájení zadávacího řízení, ale ani mu nelze prodloužení 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.

[12] 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 I. 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 I 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.

[13] OZNŘ I 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, kterou nebylo možné zadat v otevřeném řízení. Nebylo tedy jiné možnosti, jak provoz OKaplikací zajistit.

pokračování

[14] OZNŘ I si byla vědoma blížícího se konce nasmlouvané 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 I navíc ani nepočítala s nutností toto otevřené řízení zahajovat, neboť šlo až o reakci na problematický průběh vzniku nového informačního systému. V těchto řízeních přitom postupovala aktivně a způsobené průtahy jí nelze přičítat k tíži. OZNŘ I 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.

[15] OZNŘ I 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.

[16] Pokud by OZNŘ I 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.

[17] OZNŘ II ve svém vyjádření předně upozornila na to, že stěžovatelka se ve své argumentaci opírá i o okolnosti, které spadají do doby po rozhodnutí žalovaného, a jsou tak v soudním řízení irelevantní. Podle OZNŘ II z podstaty věci plyne, že musí být posuzována situace existující ke dni 27. 1. 2021, tj. ke dni zahájení JŘBU.

[18] Podle OZNŘ II se stěžovatelka dále mýlí, pokud uvádí, že v případě včasného dokončení zadávacího řízení IS DAV II by nedošlo ke vzniku krajně naléhavé okolnosti, neboť dané zadávací řízení nijak neřešilo otázky agendy zaměstnanosti.

[19] OZNŘ II uvádí, že pro vznik krajně naléhavé okolnosti spočívající v potřebě zajistit podporu provozu OKaplikací i v době po skončení účinnosti stávající smlouvy nemá žádnou relevanci, zda zadavatel rozhodnutí o vyloučení žalobkyně zdůvodnil transparentně či nikoliv, neboť nelze očekávat, že by žalobkyně vyloučení přijala a nebránila se proti němu a není jisté, zda by věc byla uzavřena před koncem roku 2020. Za této situace by nebyl dán časový prostor pro uvedení do provozu informačního systému, který by nahradil funkcionality OKaplikací v oblasti sociálních dávek.

[20] Pokud se stěžovatelka kriticky vyjadřuje k době, kterou OZNŘ II potřebovala ke zpracování dokumentace, pak je třeba vzít v úvahu, že zpětné zhotovení dokumentace ke komplikovanému informačnímu systému, který je v provozu více než 20 let, je zcela raritní zadání, které je složitější než vytváření dokumentace přímo v rámci vývoje nového systému.

[21] Stěžovatelka ve své **replíce** poukázala na pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2022, č. j. 43 T 6/2021-6533 (stěžovatelka jej učinila přílohou repliky),

kterým soud 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. 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 OZNŘ II. 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 I ponechat v zadávacím řízení pouze OZNŘ II. Stěžovatelka poukázala i na civilní řízení vedené mezi OZNŘ I a OZNŘ II ohledně odstoupení od smlouvy na IS DAV. Navíc OZNŘ I 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.

[22] Žalovaný, ani osoby zúčastněné na řízení, se k danému rozsudku, ani jinak k věci již dále nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] NSS v první řadě podotýká, že při posouzení nyní projednávané věci vycházel z rozsudku NSS ze dne 17. 4. 2025, č. j. 1 As 8/2024-143, který byl vydán ve skutkově i právně prakticky shodné věci. Žalovaný totiž při rozhodování o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené v JŘBU plně převzal své úvahy z rozhodnutí učiněného v otázce samotného naplnění podmínek pro použití JŘBU podle § 63 odst. 5 ZZVZ, které bylo předmětem přezkumu v právě citovaném rozsudku prvního senátu.

[26] Hlavní otázkou v projednávané věci, jak již uvedl krajský soud (bod 38 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

pokračování

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 započatím 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).

[33] Ve vztahu k zadávacímu řízení na IS DAV II stěžovatelka za primární důvod, proč OZNR I způsobila krajně naléhavou okolnost, označila včasné nedokončení této veřejné zakázky. OZNR I 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 OZNR I jako zadavatele. V kontextu tohoto řízení je důležité rozlišovat mezi délkou těchto řízení a jejich výsledky, což žalovaný ani krajský soud neučinili dostatečně.

[35] 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).

[36] V projednávané věci správní řízení týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku IS DAV II trvala dohromady přibližně 23 měsíců (bod 144 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa). Jak již uvedl krajský soud (bod 50 napadeného rozsudku) - i přes výše uvedené po zadavatelích 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 NSS - stejně jako krajský soud (bod 50 napadeného rozsudku) - za dostatečné.

[37] S ohledem na množství a celkovou délku správních řízení je ale nutné se zaměřit i na jejich výsledek. Jak NSS nastínil výše, relevantní je i zákonnost postupu zadavatele v předcházejících řízeních. 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,

pokračování

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 I 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 I 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 I byl několikrát přezkoumáván žalovaným, který opakovaně zrušil úkon OZNŘ I jako nezákonný. První vedené řízení se týkalo vyloučení společnosti OKsystem ze zadávacího řízení a skončilo v rozkladovém řízení zrušením prvostupňového rozhodnutí a zastavením řízení, jelikož OZNŘ I 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 I 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 I, 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 I 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) NSS zjistil, že těsně před vydáním rozhodnutí ve čtvrtém řízení se zaměstnanec OZNŘ I domlouval s bývalým zaměstnancem OZNŘ I na zprostředkování nabídky stěžovatelce. Ta měla přestat usilovat o získání veřejné zakázky IS DAV II, za což měla získat protiplnění. Následně se zaměstnanci OZNŘ I 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 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 NSS, a to z důvodu, že OZNŘ I (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 I 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 I jako zadavatele (a to jak při vylučování OZNŘ II, tak i stěžovatelky). V jejich důsledku se prodlužovalo zadávací řízení na IS DAV II, což nakonec vedlo k potřebě popsat 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 I shledal jak žalovaný, tak správní soudy opakovaně v rozporu se zákonem. Celou situaci pak pouze dokresluje trestní rozsudek, dle kterého zaměstnanci OZNŘ I 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 I – pozn. NSS] 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 I a OZNŘ II postupovaly tak, aby OZNŘ II zůstala výhradním dodavatelem pro OKaplikace. Trestní rozsudek tyto okolnosti pouze uceleně shrnuje a závazně kvalifikuje jako trestné jednání.

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

[46] Pokud se jedná o otázku tvorby systémové dokumentace, pak stěžovatelka uvedla, že příprava otevřeného zadávacího řízení na zajištění externí podpory OKaplikací byla opožděná. Za problematické považovala proces obstarání systémové dokumentace k OKaplikacím – OZNŘ I 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 I snažila zajistit ve veřejné zakázce na externí podporu, pro jejíž vyhlášení ovšem potřebovala od dodavatele získat systémovou dokumentaci.

[48] NSS předně akceptuje, že OZNŘ I neměla systémovou dokumentaci k dispozici již dříve. Stěžovatelka má pravdu, že v takovém případě neměla OZNŘ I záložní plán pro případ, kdy by současný dodavatel přestal z jakéhokoli důvodu plnit. V tomto ohledu se ovšem NSS shoduje s krajským soudem, že „je zřejmé, že původní snahou zadavatele [zde OZNŘ I – pozn. NSS] bylo zcela nahradit systém OKaplikací novým informačním systémem“,

pokračování

a to již od roku 2014. V případě úspěšného nahrazení by pak kompletní dokumentace pozbyla smyslu (bod 66 napadeného rozsudku). V této souvislosti NSS 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 I neměla systémovou dokumentaci k dispozici již dříve.

[49] NSS 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 66 napadeného rozsudku). Jednalo se o nouzové řešení, které nebylo původně vůbec plánováno (bod 30 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa).

[50] Zároveň NSS považuje akceptaci termínu navrženého dodavatelem ze strany OZNŘ I jako zadavatele za řešení souladné se zákonem. Vada, na niž stěžovatelka poukazuje a která měla spočívat v absenci data dodání, v tomto ohledu nehraje roli, protože k určení data fakticky došlo (totožně bod 37 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa).

[51] Na druhou stranu se ovšem NSS neztotožňuje s hodnocením celkové délky obstarávání kompletní systémové dokumentace. Původně měl tento proces na základě návrhu dodavatele, akceptovaného OZNŘ I, trvat devět měsíců (bod 62 napadeného rozsudku). Nakonec se ovšem prodloužil, a to až na téměř tři roky (bod 35 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa). 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 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa). Jak zároveň přílehavě 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 I jako zadavatel postupovala při obstarávání dokumentace aktivně či spíše stagnovala a že nejde o její jedinou agendu. NSS rozumí tomu, že OKaplikace jsou komplexním systémem a agenda OZNŘ I 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 I, která nechala věc dospět až do této situace

[53] K otázce způsobení a předvídatelnosti krajně naléhavé okolnosti ze strany OZNŘ I platí, že v projednávané věci se vyskytla řada na sebe navazujících okolností – nedostatečné letité smlouvy týkající se OKaplikací, neúspěšná snaha OZNŘ I 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 I 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 I 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 NSS poukazuje na to, že ani veřejná zakázka na externí podporu nakonec nedopadla úspěšně. Žalovaný totiž celé zadávací řízení zrušil, jelikož OZNŘ I 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 51 napadeného rozsudku) i předsedy žalovaného v napadeném rozhodnutí, jímž plně odkázal na své rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa, o nezpůsobení krajně naléhavé okolnosti ze strany OZNŘ I neudržitelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] NSS dospěl k závěru, že OZNŘ I v pozici zadavatele 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 poptat končící externí podporu OKaplikací, trvala nepřiměřeně a nedůvodně dlouho. JŘBU tak nebylo možné využít (§ 63 odst. 5 ZZVZ).

[59] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i napadené rozhodnutí předsedy žalovaného, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s.). NSS současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[60] Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl NSS rovněž o náhradě nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, protože výsledkem řízení před správními soudy je zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného.

pokračování

[61] Stěžovatelka uhradila v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za podání žaloby a v řízení před NSS soudní poplatek ve výši 5.000 Kč za podání kasační stížnosti.

[62] V řízení před krajským soudem vznikly stěžovateli náklady na zastoupení advokátem, které sestávají z odměny za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky) a náhrady hotových výdajů po 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, náleží mezi náklady stěžovatelky náhrada daně, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tedy 21 % z částky 10.200 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení před krajským soudem tak činí 15.342 Kč.

[63] Náklady řízení, které stěžovateli vznikly v řízení o kasační stížnosti, sestávají z odměny zástupce stěžovatele za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (sepsání kasační stížnosti) a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024] a dále z odměny za 1 úkon právní služby ve výši 4.620 Kč (sepsání repliky ze dne 18. 3. 2025) a náhrady hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 7, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025]. K tomu je třeba připočíst náhradu DPH ve výši 21 % z částky 8.470 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 15.248,70 Kč.

[64] Žalovaný je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení v celkové výši 30.590,70 Kč, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Lukeše, Ph.D., advokáta (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

[65] Žalovaný nebyl v řízení procesně úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[66] Výrokem IV. tohoto rozsudku NSS rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení tak, že nemají právo na náhradu nákladů o žalobě ani o kasační stížnosti. V řízení o kasační stížnosti jim totiž NSS neuložil žádnou povinnost, nadto samy nenavrhly, aby jim náhrada nákladů byla přiznána. Totéž platí pro řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 14. května 2025

Tomáš Kocourek

2 As 50/2024

předseda senátu