



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: **RBP, zdravotní pojišťovna**, se sídlem Michálkovická 967/108, Ostrava, zastoupena JUDr. Barborou Kociánovou, advokátkou se sídlem Půtova 1219/3, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 9. 2023, č. j. ÚOHS-35102/2023/161, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2025, č. j. 31 Af 48/2023 - 85,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval způsobem výpočtu předpokládané hodnoty veřejné zakázky na elektrickou energii v návaznosti na vztah mezi § 19 a § 20 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Následně hodnotil oprávněnost využít jednací řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“) podle § 63 odst. 5 ZZVZ zadavatelkou – zde zdravotní pojišťovnou – pro zajištění dodávek elektřiny. Věnoval se zejména podmínce, podle níž „nelze dodržet lhůty“ pro otevřenější řízení.

[2] Žalobkyně měla na základě uzavřených smluv zajištěné dodávky elektrické energie pro běžný kancelářský provoz svého sídla do 30. 6. 2022. Dne 18. 3. 2022 zahájila zjednodušené podlimitní řízení na dodávky pro následující dva roky. V tomto řízení se nepřihlásil žádný dodavatel, proto žalobkyně řízení zrušila. Na to, dle tvrzení stěžovatelky, navazovala její snaha uzavřít obdobnou smlouvu v JŘBU. K tomu ovšem pro nesoučinnost dodavatele nedošlo. Následně v nyní posuzovaném JŘBU, vypsáního v důsledku krajně naléhavé okolnosti, uzavřela dne 18. 5. 2022 smlouvu s dodavatelem na dodávky elektrické energie pro následujících šest měsíců.

[3] Tento postup shledal žalovaný v rozporu se zákonem, jelikož nebyly splněny podmínky pro postup v JŘBU [§ 52 písm. b) bod 2 ZZVZ a § 63 odst. 5 téhož zákona]. Žalobkyně totiž neprokázala, že vznik krajně naléhavé okolnosti nemohla předvídat, nezpůsobila ji a současně že nemohla dodržet lhůty pro nové zjednodušené podlimitní výběrové řízení. Za to ji uznal vinou z přestupku [§ 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ] a uložil pokutu 35 000 Kč. Předseda žalovaného podaný rozklad zamítl napadeným rozhodnutím.

[4] Žalobkyně se následně bránila žalobou ke krajskému soudu, který ji napadeným rozsudkem zamítl. Shledal, že v projednávané věci není vůbec relevantní otázka, zda žalobkyně mohla využít výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku mimo zadávací řízení, ale že porušila zákonné podmínky JŘBU (bod 17 napadeného rozsudku). Veřejné zakázky na zajištění elektrické energie klasifikoval jako veřejné zakázky pravidelné povahy (bod 23 tamtéž). Hodnota přezkoumávané veřejné zakázky tak byla minimálně 2 240 475,81 Kč, v důsledku čehož tak šlo o podlimitní veřejnou zakázku, a nikoliv zakázku malého rozsahu (bod 27 tamtéž). Následně krajský soud uvedl, že možnost zadat veřejnou zakázku v JŘBU pro existenci krajně naléhavé okolnosti je mimořádná. Splnění podmínek pro takový postup není dán tím, že žalobkyně potřebuje elektřinu ke své činnosti anebo že jde o zdravotní pojišťovnu (bod 33 tamtéž). Zároveň dodal, že žalobkyně mohla využít otevřenější formu zadávacího řízení, jelikož v okamžiku zrušení podlimitního výběrového řízení do ukončení nasmlouvaných dodávek zbývaly téměř tři měsíce (bod 34 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

II.a Kasační stížnost

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka předně označila vypořádání krajského soudu ohledně oprávnění zadat veřejnou zakázku mimo zadávací řízení podle § 29 písm. c) ZZVZ, ve znění účinném v době zadávání zakázky, za nepřezkoumatelné, jelikož se řádně nevypořádal s uplatněným žalobním bodem. Následně rozporovala určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Podle jejího názoru šlo o zakázku malého rozsahu. Hodnota totiž měla být určena podle výše úplaty za trvání celé smlouvy (tj. 6 měsíců) aplikací pravidla pro určení předpokládané hodnoty veřejných zakázek pro dodávky (§ 20 ZZVZ), které je vůči pravidlu pro zakázky pravidelné povahy (§ 19 ZZVZ) ve vztahu speciality. Odkazuje se přitom

pokračování

na systematický výklad a unijní právo. Krajský soud nesprávnou implementací unijního práva nepřipustně použil v neprospěch stěžovatelky.

[7] Dále stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu ohledně nesplnění podmínek pro zadání JŘBU v důsledku existence krajně naléhavé okolnosti. Uvedla, že nezajištění dodávek elektrické energie pro její sídlo by mělo dopad na zajištění fungování stěžovatelky jako zdravotní pojišťovny a přeneseně i na fungování zdravotnických zařízení. V jejím sídle se totiž nachází základní infrastruktura pro provádění úhrad, vedení registru pojištěnců, vedení správních řízení apod. Za tímto účelem v sídle pracuje množství kmenových zaměstnanců, lékařů a dalších osob. Stěžovatelka momentálně zajišťuje pojištění pro přibližně 425 tisíc pojištěnců. Poukázala také na to, že krajně naléhavou okolností je i ukončení smlouvy, a za takové situace byla oprávněna zadat veřejnou zakázku přímo. Stěžovatelka také nesouhlasila s tím, že je jejím úkolem prokázat naplnění podmínek pro využití JŘBU, a to s ohledem na vyhledávací zásadu.

[8] Konečně stěžovatelka rozporovala to, že měla čas zadat veřejnou zakázku v dalším otevřeném zadávacím řízení. Sporný je totiž výpočet času nezbytného pro další řízení. Zatímco žalovaný konstatoval 27 dní, krajský soud shledal dokonce tři měsíce. Následně připomněla svůj postup v řízení s tím, že od 8. 4. 2022, kdy došlo ke zrušení otevřeného zadávacího řízení, nemohla další otevřené řízení stihnout. Navíc po tomto zrušení se pokusila zadat veřejnou zakázku ještě v jiném JŘBU, které bylo ovšem také neúspěšné. Proto nakonec přistoupila k nyní přezkoumávanému JŘBU. Závěrem poukázala na to, že žalovaný i krajský soud bagatelizují situaci na trhu s energiemi v roce 2022, který byl poznamenán dozníváním pandemie Covid-19, započatím války na Ukrajině a nastupující energetickou krizí. Připomněla také své bezchybné dřívější postupy.

II.b Vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že výjimka podle § 29 písm. c) ZZVZ se na stěžovatelku nemůže vztahovat, resp. tato otázka je pro nyní řešenou věc nerelevantní. Posuzovanou veřejnou zakázku totiž stěžovatelka zadala v JŘBU, a tedy ať už byla či nebyla oprávněna využít výjimku z povinnosti zadat zakázku v zadávacím řízení, tímto postupem na sebe vzala povinnost dodržet pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

[10] Dále žalovaný uvedl, že pravidla pro předpokládané hodnoty veřejných zakázek pravidelné povahy (§ 19 ZZVZ) jsou zvláštní vůči pravidlům pro zakázky na dodávky (§ 20 téhož zákona). Pokud by tomu bylo naopak, bylo by první uvedené ustanovení zcela vyprázdněno. Navíc pravidla v § 19 ZZVZ odkazují na § 20 téhož zákona pro smlouvy delší než 12 měsíců. Ani eurokonformní výklad stěžovatelce nesvědčí, neboť české i unijní právo jsou v tomto směru v souladu.

[11] Ohledně využití JŘBU žalovaný uvedl, že je rozhodující posouzení možnosti dodržet lhůty pro provedení dalšího zjednodušeného podlimitního řízení. Lhůty přitom mohla bez problému dodržet. Dodal také, že stěžovatelka by bez změny zakázky mohla využít JŘBU z důvodu, že v předchozím řízení nebyly podány žádné nabídky [§ 93 odst. 1 písm. a) ZZVZ], to ovšem neučinila. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

II.c Replika stěžovatelky

[12] Stěžovatelka v replice připomněla mimořádnou situaci na trhu s energiemi, nezískání dodavatele energie v opakovaném zadávacím řízení a odmítla jakékoliv pochybení s tím, že i kdyby k nějakému došlo, tak nemělo negativní důsledek. Zároveň považovala za nemyslitelné, aby riskovala ohrožení provozu celé pojišťovny. Stěžovatelka také opakovaně uvedla, že žalovaný ve vyjádření nemístně doplňoval odůvodnění napadeného rozsudku.

[13] Dále stěžovatelka uvedla, že při zadávání sporné zakázky postupovala podle interního předpisu. Zároveň má za to, že i když postupuje mimo zadávací řízení u zakázky malého rozsahu, může analogicky používat procesní postupy upravené zákonem. Dle jejího názoru tak je možné, aby ve sporné zakázce postupovala podle pravidel JŘBU, aniž by pro to splňovala zákonné podmínky.

[14] K počítání lhůt pro otevřenější formy zadávacího řízení stěžovatelka uvedla, že žalovaný rozhoduje o návrzích „*klidně i půl roku*“. A i kdyby postupovala v souladu s názorem žalovaného, tak by ji před ukončením dodávek zbývaly čtyři dny. Nicméně je nutné brát ohled ještě na změnu dodavatele, která může trvat i měsíc. Za takové situace nebylo možné postupovat v otevřeném zadávacím řízení.

[15] Konečně stěžovatelka opětovně polemizovala s rozložením důkazního břemene při prokazování splnění podmínek pro JŘBU a uvedla, že existenci předchozího JŘBU, které bylo neúspěšné, považuje za nespornou skutečnost.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] 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 **není důvodná**.

III.a K aplikaci pravidel ZZVZ

[17] Stěžovatelka předně namítla, že se krajský soud nepřezkoumatelně vypořádal s námitkou možné aplikace výjimky z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení podle § 29 ZZVZ. Zároveň se také domnívala, že nemusela pravidla pro JŘBU aplikovat v plné míře. Námitka není důvodná.

[18] Obecně platí, že soud musí vypořádat všechny nosné námitky žalobce, a to alespoň implicitně (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, bod 23). Úkolem soudu je „*vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace*“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné tedy je, aby se soud ve svém rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek

pokračování

(srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33; či nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[19] Závěr krajského soudu (bod 17 napadeného rozsudku) o tom, že stěžovatelka se výjimky nemůže dovolávat, je přezkoumatelný. Kasačnímu soudu je z něj zcela zřejmé, že žalobní námitky stěžovatelky odmítl pro nerelevantnost k projednávané věci. Tento věcný závěr stěžovatelka ostatně ani nerozporuje. Pro úplnost lze odkázat na žalovaného, který správně poukázal na to, že i kdyby se výjimka snad aplikovala, tak na sebe stěžovatelka vztáhla povinnosti dle ZZVZ. Ačkoliv podle § 29 ZZVZ za stanovených situací není zadavatel *povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení...*, platí zároveň, že pokud zadavatel *zahájí zadávací řízení, i když k tomu nebyl povinen, je povinen ve vztahu k zadávané veřejné zakázce dodržovat tento zákon* (§ 4 odst. 4 tamtéž). Stěžovatelka tím, že zahájila nyní posuzované JŘBU, což je druh zadávacího řízení (§ 3 tamtéž), měla povinnost ZZVZ dodržovat.

III.b K předpokládané hodnotě veřejné zakázky

[20] Stěžovatelka namítala, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky měla být výlučně určena podle pravidel pro veřejné zakázky na dodávky (§ 20 ZZVZ), a nikoliv podle pravidel veřejných zakázek pravidelné povahy (§ 19 téhož zákona). Šlo tak o zakázku malého rozsahu, kterou mohla uzavřít mimo zadávací řízení (§ 31 téhož zákona), nikoliv jako podlimitní veřejnou zakázku. Námitka není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelkou ohledně vztahu § 19 a § 20 ZZVZ. Ze zákona jasně vyplývá, jak už zcela správně uzavřel krajský soud (bod 24 napadeného rozsudku), že předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy se určuje v souladu s § 19 ZZVZ. Toto ustanovení upravuje rozdílné určování předpokládané hodnoty zakázky podle délky jejího trvání. Má-li být plnění dodáváno méně než 12 měsíců, postupuje se podle § 19 odst. 1 ZZVZ, dle kterého se bere v potaz hodnota plnění v předcházejících 12 měsících. Důvodem tohoto pravidla je, že zadavatel bude z podstaty pravidelnosti plnění jej potřebovat i v dalších obdobích. Ty se tak považují za určitý rozhodný celek pro určení hodnoty zakázky a ve svém důsledku i procesních pravidel (bod 19 napadeného rozhodnutí). Pokud by plnění trvalo déle než 12 měsíců, počítá zákon s uplatněním obecných pravidel pro předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v § 20 a 21 ZZVZ (§ 19 odst. 2 ZZVZ). Jak správně poukázal žalovaný, již tento výslovný odkaz v § 19 ZZVZ na § 20 a § 21 téhož zákona zakládá specialitu pravidel v § 19 ZZVZ vůči ostatním. Při opačném výkladu by bylo pravidlo pro zakázky pravidelné povahy v § 19 odst. 1 ZZVZ vyprázdněno, protože by se vždy aplikovala obecná pravidla.

[22] Kasační soud pak nesouhlasí ani s námitkou nesprávné implementace unijního práva. Pravidla v § 19 ZZVZ jsou transpozicí čl. 5 odst. 11 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“). Tento článek se totiž vztahuje na veřejné zakázky *na dodávky nebo služby, které jsou pravidelné povahy nebo které mají být obnovovány během daného období*, což je případ stěžovatelky. V tomto případě tak není relevantní čl. 5 odst. 12 citované směrnice týkající se zakázek, *jejichž předmětem je leasing*,

nájem, pronájem nebo koupě výrobků na splátky, a tudíž ani § 20 ZZVZ, jak se domnívala stěžovatelka.

III.c K povinnosti tvrdit a prokazovat naplnění podmínek JŘBU

[23] Stěžovatelka dále s poukazem na vyšetřovací zásadu namítla, že není její povinností prokazovat naplnění podmínek pro použití JŘBU. Námitka není důvodná.

[24] Obecně platí, že JŘBU představuje výjimku z otevřenějších forem zadávacích řízení. V jeho případě pak 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 (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2025, č. j. 1 As 8/2024 - 143, body 27 až 32 a judikatura tam citovaná).

[25] Odůvodnění využití tohoto postupu tíží zadavatele. Jak uvádí směrnice 2014/24/EU, „zadavatel, který využije této výjimky, by měl odůvodnit, proč nemá k dispozici rozumné alternativy nebo náhradní řešení“ (bod 50 odůvodnění směrnice 2014/24/EU). Soudní dvůr EU k tomu uzavřel, že „důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek odůvodňujících výjimku nese ten, kdo se jich dovolává“ (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, bod 19). Nejvyšší správní soud poté tento výklad uplatňuje i v případě ukládání pokut ze strany žalovaného za nedodržení podmínek JŘBU, jako je tomu i v projednávaném případě (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 149/2014 - 68, body 37 a 39; ze dne 12. 5. 2016, č. j. 1 As 256/2015 - 95, č. 3436/2016 Sb. NSS, bod 89). Platí totiž, že „žalovaný nemá povinnost skutečnosti, resp. důvody, které zadavatele opravňovaly k zadání veřejné zakázky prostřednictvím [JŘBU], sám vyhledávat“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 Af 93/2017 - 94, č. 4173/2021 Sb. NSS, bod 41).

[26] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že důvody pro využití JŘBU by s ohledem na zásadu transparentnosti měly být náležitým způsobem doloženy již v dokumentaci o zadání veřejné zakázky (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 292/2017 - 34, bod 21; a ze dne 24. 2. 2021, č. j. 2 As 251/2019 - 52, bod 22). Zároveň musí být uvedeny v písemné zprávě o zadávacím řízení [§ 217 odst. 2 písm. h) ZZVZ]. Judikatura nicméně dovoluje i následně provést další důkazy k oprávněnosti využití JŘBU (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 31/2023 - 26, bod 25 a judikatura tam citovaná). V projednávané věci stěžovatelka na splnění těchto svých povinností zcela rezignovala. Jak poukázal již krajský soud (bod 31 napadeného rozsudku), písemná zpráva zadavatele obsahuje jen a pouze prostý odkaz na § 63 odst. 5 ZZVZ bez jakéhokoliv odůvodnění.

III.d K využití JŘBU a nemožnosti dodržet lhůty pro otevřenější řízení

[27] Stěžovatelka konečně namítala, že byly splněny podmínky pro využití JŘBU. Krajský soud se rozešel se žalovaným v hodnocení délky časového období, které měla stěžovatelka k dispozici pro nové otevřené zadávací řízení. Poukázala také na to, že do tohoto času nelze započítat pouze zákonné lhůty pro podání nabídek, ale je nutné vzít v potaz i čas pro přípravu, vyhodnocení nabídek a s tím související postupy. Měla za to,

pokračování

že nové otevřené zadávací řízení nemohla od 8. 4. 2022 do konce existující smlouvy stihnout. Námitky nejsou důvodné.

[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] Nejvyšší správní soud se zaměřil na nemožnost dodržet lhůty pro otevřenější řízení (podmínka 4), kterou v projednávané věci považoval za rozhodující, a shledal, že nebyla splněna. K naplnění ostatních podmínek se v takové situaci nebylo nutné vyjádřit, protože se jedná o podmínky kumulativní. Kasační soud proto pouze stručně uvádí následující. Existenci krajně naléhavé okolnosti nelze dovozovat pouze z nepodání nabídek v otevřeném řízení. Pro překonání takové situace je možné využít JŘBU podle § 63 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Relevantní pak samo o sobě není ani možná krizová situace na trhu s energiemi, neboť na ni musí zadavatelé reagovat vytvořením vhodných zadávacích podmínek. K předvídatelnosti poté soud uvádí, že ukončení existujících smluvních závazků v návaznosti na uplynutí času lze obecně považovat za předvídatelné (rozsudek NSS č. j. 1 As 8/2024 - 143, bod 52).

[30] Při hodnocení čtvrté podmínky je předně nutné určit rozhodný okamžik, ke kterému se posuzuje délka lhůt a hodnotí, zda je možné otevřenější řízení stihnout či nikoliv. Krajský soud za něj označil zrušení prvního zadávacího řízení dne 8. 4. 2022 (bod 34 napadeného rozsudku). Žalovaný se ztotožnil s prvostupňovým rozhodnutím, které dospělo k závěru, že tímto okamžikem je zadání sporné zakázky v JŘBU dne 19. 5. 2022 (bod 90 prvostupňového rozhodnutí; bod 31 napadeného rozhodnutí). Ani s jedním náhledem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[31] Při posuzování JŘBU je zadavatel povinen prokázat, že podmínky pro tento postup byly splněny nejpozději k okamžiku zahájení JŘBU, přičemž by měl tyto důvody uvést v písemné zprávě o zadávacím řízení a dokumentaci o zadání veřejné zakázky (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 93/2017 - 94, bod 39; rozsudek NSS č. j. 4 As 31/2023 - 26, bod 25 a judikatura tam citovaná).

[32] Je to proto právě okamžik zahájení JŘBU, který je rozhodný pro určení možnosti zadavatele dodržet lhůty pro zadání sporné veřejné zakázky v otevřenějším řízení (totožně srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2025, č. j. 7 As 131/2024 - 37, bod 16). Jde o prospektivní zhodnocení toho, zda s ohledem na identifikovanou krajně naléhavou okolnost je možné odvrátit její negativní dopady otevřenějšími postupy. S ohledem na výjimečnou povahu JŘBU (bod [24] tohoto rozsudku) totiž zadavatel nemůže omezit hospodářskou soutěž, pokud to není nezbytně nutné.

[33] Prospektivní povahu této podmínky předpokládá i unijní právo, dle kterého je nutné JŘBU omezit na případy, kdy „*uveřejnění není možné z mimořádně naléhavých důvodů*“ (bod 50 odůvodnění směrnice 2014/24/EU). S tím se ztotožňuje i komentářová literatura, dle které „[z]adavatel tak musí prokázat, že v důsledku krajně naléhavé okolnosti je lhůta

pro podání nabídek [ve zjednodušeném podlimitním řízení] v délce 11 pracovních dnů lhůtou natolik dlouhou, že nelze setrvat na požadavku zákonodárce, aby veřejná zakázka byla zadána v [tomto druhu řízení], ale je třeba zadavateli umožnit její zadání v JŘBU“ (Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 504). Totožně pak komentářová literatura uvádí, že určitá krajně naléhavá okolnost „zadavateli znemožňuje, aby zadavatel postupoval na základě jiného zadávacího řízení“ (Podešva, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024, k § 63 odst. 5).

[34] Zahájení JŘBU je také jediným najisto postaveným okamžikem, který umožňuje zadavateli řádně odůvodnit splnění podmínek JŘBU (bod [31] tohoto rozsudku). Předchozí postup zadavatele totiž takové datum nemusí obsahovat (např. nebylo neúspěšně vedeno jiné řízení, ke kterému by bylo možné se vztahovat), a okamžik zadání zakázky v JŘBU je v okamžiku jejího vypsání nejistý.

[35] Hodnocení toho, zda stěžovatel vyvinul dostatečnou aktivitu, aby se vyhnul zadání veřejné zakázky v JŘBU, je součástí podmínek „nepředvídatelnosti“ a „nezpůsobení“ (podmínky 2 a 3). Ostatně takto postupoval i Soudní dvůr EU, který hodnotil několikaměsíční otálení zadavatele se započítáním prací po identifikaci jejich potřeby. Dospěl přitom k závěru, že zadavateli je vznik krajně naléhavé okolnosti v takové situaci minimálně částečně přičitatelný (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009, *Komise proti Německu*, C-275/08, body 70 až 72), a nikoliv, že mohl stihnout lhůty pro otevřenější řízení.

[36] Nejvyšší správní soud proto koriguje úvahy krajského soudu i žalovaného. Rozhodným okamžikem, ke kterému se posuzuje možnost zadat veřejnou zakázku v otevřenějším zadávacím řízení namísto JŘBU, je zahájení JŘBU.

[37] Dále je třeba posoudit otázku, jak dlouhý časový interval mezi vyhlášením JŘBU a odvracením krajně naléhavé okolnosti vylučuje možnost zadavatele postupovat v JŘBU. Krajský soud (s nesprávně určeným počátkem) shledal, že stěžovatelka měla tři měsíce na provedení nového řízení (bod 34 napadeného rozsudku). Žalovaný uzavřel, že JŘBU bylo vypsáno 27 dní po zrušení předchozího zadávacího řízení, přičemž stěžovatelka mohla za tuto dobu stihnout otevřenější výběrové řízení (bod 90 prvostupňového rozhodnutí; bod 31 napadeného rozhodnutí). I tyto úvahy s ohledem na prospektivní povahu této podmínky kasační soud koriguje.

[38] Jak Nejvyšší správní soud uzavřel výše (bod [21] tohoto rozsudku), v projednávané věci šlo o podlimitní veřejnou zakázku a bylo možné postupovat ve zjednodušeném podlimitním řízení, ve kterém musí být lhůta pro podání nabídek minimálně 11 pracovních dnů (§ 54 odst. 1 ZZVZ).

[39] Stěžovatelka v tomto ohledu správně poukázala na to, že oněch 11 pracovních dnů nemůže být jediná součást hodnocení, zda by v tomto typu zadávacího řízení mohla lhůty stihnout. Se zadáváním veřejných zakázek je totiž spojen formalizovaný proces sestávající se z několika povinných kroků [příprava zadávací dokumentace, samotná lhůta pro podání nabídek, následné vyhodnocení a případné uzavření smlouvy po uplynutí blokační lhůty podle § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ]. I tyto kroky, které jsou zcela nevyhnutelně součástí

pokračování

zadávaní veřejných zakázek a s nimiž jsou spojeny určité časové prodlevy, je nutné vzít v potaz.

[40] Naopak Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozhodné stěžovatelkou uváděné vysvětlení zadávací dokumentace, vyřízení námitek anebo řízení před žalovaným. Jakkoliv obecně jsou zadavatelé povinni počítat s ne zcela hladkým průběhem zadávacího řízení (rozsudek NSS č. j. 1 As 8/2024 - 143, bod 35), při hodnocení toho, zda se zadavatel mohl pokusit odvrátit krajně naléhavou okolnost poptáním plnění v otevřenějším řízení, je nutné naopak počítat s ideálním zadávacím řízením. Jinak by totiž docházelo k omezení hospodářské soutěže na základě pouze potenciálního nezvládnutí otevřenějšího výběrového řízení. V době zahájení výběrového řízení totiž není zřejmé, jestli bude zadavatel poskytovat vysvětlení zadávací dokumentace spojené s prodloužením lhůty pro podání nabídek (§ 98 odst. 4 ZZVZ), zda budou podány námitky či zahájeno řízení u žalovaného spojené se zákazem uzavřít smlouvu (§ 246 ZZVZ). Zahrnutí takové potenciality do hodnocení není s ohledem na výjimečnou povahu JŘBU přípustné. Pokud se ovšem v otevřenějším zadávacím řízení vyskytnou problémy, v jejichž důsledku jej není možné včas dokončit, lze při naplnění dalších podmínek postup v JŘBU akceptovat – jak ostatně akcentoval i žalovaný.

[41] Jinými slovy, cílem hodnocení možnosti zvládnout otevřenější výběrové řízení (podmínka 4) je donutit zadavatele, kterému se blíží negativní důsledky krajně naléhavé okolnosti, postupovat v otevřenějším řízení, pokud je to stále možné. Tím dochází ke konvergenci zájmů na vyřešení krizové situace a zajištění hospodářské soutěže. Až v případě, že není možné hospodářskou soutěž zajistit, předpokládá právní úprava upřednostnění řešení krizové situace.

[42] Zbývá tak zhodnotit, zda stěžovatelka měla od zahájení posuzovaného JŘBU dostatečně času provést pro odvrácení krajně naléhavé okolnosti ještě otevřenější výběrové řízení či nikoliv.

[43] Dle tvrzení stěžovatelky zahájila sporné JŘBU 10. 5. 2022. Do konce existujících dodávek dne 30. 6. 2022 měla k dispozici ještě 51 dní.

[44] K zákonem předpokládaným 11 pracovním dnům pro podání nabídek je nutné připočítat ještě čas pro další nezbytné úkony zadavatele. V projednávané věci půjde o přípravu zadávací dokumentace, vyhodnocení nabídek a uzavření smlouvy.

[45] Příprava zadávací dokumentace nemohla být v projednávané věci nikterak složitá. Šlo by o zakázku na plnění, které stěžovatelka pravidelně poptává. Navíc těsně před vyhlášením sporného JŘBU vedla jiná zadávací řízení týkající se téhož. Časový interval nezbytný pro vytvoření nové dokumentace tak nemohl přesáhnout maximálně jednotky dnů. To stejné pak platí pro vyhodnocení nabídek. V projednávané věci nepřicházelo v úvahu komplikované hodnocení kvalifikace dodavatelů ani náročné hodnocení technických podmínek nebo vlastností plnění. Šlo o zcela normální kontrakt na dodávky elektřiny. I tyto úkony tak nemohly zabrat více než několik málo dní. Uzavření smlouvy poté bylo podmíněno uplynutím blokační lhůty v návaznosti na právo podat námitky (§ 246 odst. 1 písm. a) bod 2. ZZVZ]. Konečně nelze pominout ani to, že stěžovatelka sama

označuje zajištění dodávek elektřiny za klíčové – v takové situaci lze očekávat určité vyšší nasazení za účelem takové plnění zajistit.

[46] Stěžovatelka v replice ke kasační stížnosti také poukázala na to, že přepis dodavatele elektřiny může trvat i měsíc. K tomu Nejvyšší správní soud nepřihlédl, neboť tuto skutečnost stěžovatelka uplatnila poprvé až v kasačním řízení (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[47] Dohromady tak šlo o 11 dní (lhůta pro podání námitek) plus 15 dní (blokační lhůta pro námitky) plus jednotky dní pro ostatní úkony. Celý proces by tak, za ideálních podmínek, bylo možné ve zbývajícím čase 51 dní před koncem smlouvy stihnout i s časovou rezervou. S ohledem na to Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka mohla otevřenější výběrové řízení stihnout, resp. se o něj alespoň měla pokusit. Jelikož tak neučinila a rovnou postupovala v JŘBU, šlo o postup nezákonný. Ačkoliv kasační soud v tomto ohledu korigoval úvahy žalovaného a krajského soudu, shledání stěžovatelky vinnou z přestupu v plné míře ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka neoprávněně využila JŘBU pro zajištění dodávek elektřiny. V přezkoumávaném řízení byla povinna postupovat podle ZZVZ. Tímto zákonem stanovené podmínky pro JŘBU ovšem nedodržela, jelikož od okamžiku vypsání JŘBU do skončení existující smlouvy na dodávky elektřiny mohla za ideálních podmínek stihnout zrychlené podlimitní řízení.

[49] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[50] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 23. června 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu