



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Pavla Molka a Ondřeje Bartoše v právní věci žalobkyně: **Česká republika - Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: ICZ.INFRA a. s., se sídlem Na hřebenech II 1718/10, Praha 4, zast. Mgr. Petrou Koutnou, advokátkou se sídlem Kostelní 875/6, Praha 7, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 19. 7. 2024, č. j. ÚOHS-27848/2024/162, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2025, č. j. 62 Af 34/2024-72,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda byl žalovaný povinen vyzvat žalobkyni k předložení důkazů k prokázání jejích tvrzení v řízení o přezkumu úkonů zadavatele dle § 249 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Dále zkoumal, zda žalobkyně v zadávacích podmínkách nepřipustně neomezila soutěž o veřejnou zakázku.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně zadávala v otevřeném řízení veřejnou zakázku nazvanou „*Konsolidace licencí GINIS Standard a upgrade na GINIS Enterprise+*“. Osoba zúčastněná na řízení podala k žalovanému návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to konkrétně zadávacích podmínek. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně porušila § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, a zákaz diskriminace dle § 6 odst. 2 téhož zákona, neboť v zadávacích podmínkách omezila hospodářskou soutěž na dodavatele, kteří předloží certifikát o účasti v „*GORDIC Partner Programu*“ (dále „partnerský program“), aniž by takové omezení bylo odůvodněno jejími objektivními potřebami. Žalovaný proto zadávací řízení zrušil. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, který předseda žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí předsedy žalovaného správní žalobou. Krajský soud v Brně žalobu zamítl. Posuzoval, zda byl žalovaný povinen žalobkyni vyzvat k předložení důkazů, z nichž by vyplývala důvodnost omezení okruhu účastníků zadávacího řízení, a zda se žalobkyni podařilo prokázat, že omezení soutěže bylo odůvodněno jejími objektivními potřebami. Dle krajského soudu není řízení o přezkoumání úkonů zadavatele řízením z moci úřední, ani sankčním řízením. Toto řízení se svojí povahou blíží řízení spornému dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“), v němž se uplatní zásada kontradiktornosti a zásada projednací, jež se vyznačuje zvýšenou procesní odpovědností účastníků za zjištění skutkového stavu (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2022, č. j. 3 As 62/2021-55, *Moravskoslezský kraj*). Břemeno tvrzení a tomu odpovídající břemeno důkazní stran prokázání důvodnosti (nezbytnosti a přiměřenosti) zadávacích podmínek tíží zadavatele (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52, *Microshop*). Žalovaný proto nemusel žalobkyni vyzývat k předložení konkrétních důkazů na podporu jejích tvrzení.

[4] Krajský soud konstatoval, že zadavatel je dle § 36 odst. 1 ve spojení s § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek povinen stanovit zadávací podmínky, které neomezují hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním nebo naopak znevýhodněním určitých dodavatelů. Konkrétní zadávací podmínka musí být přiměřená účelu veřejné zakázky a musí se opírat o legitimní potřebu zadavatele, kterou musí doložit. Čím citelněji omezují zadávací podmínky dodavatele v účasti v zadávacím řízení, tím vyšší nároky jsou kladeny na jejich odůvodnění. Žalobkyně v zadávacích podmínkách stanovila, že vybraný dodavatel musí předložit písemné osvědčení o účasti v partnerském programu. Tento požadavek odůvodnila technickými specifiky poptávaného plnění, jakož i ekonomickou výhodností a časovou úsporou. Soud žádnému z těchto důvodů nepřisvědčil.

[5] Dle krajského soudu spočívala technická specifika veřejné zakázky v tom, že stávající verzi licence GINIS Standard, kterou má žalobkyně k dispozici, nelze použít pro zajištění krátkodobého úložiště dokumentů pro potřeby stavebního řízení. Tato funkce je možná pouze při povýšení současné licence na verzi GINIS Enterprise+. Z předmětu veřejné zakázky vyplývá, že jejím hlavním cílem je pořízení, implementace, podpora a rozvoj nového krátkodobého úložiště dokumentů s cílem vytvořit systém umožňující evidenci stavebních postupů a správu elektronických dokumentů v souladu s novými požadavky stavebního zákona; nikoli pouhá konsolidace a povýšení stávajících licencí. Zadávací

pokračování

dokumentace neobsahuje žádnou informaci o tom, že by vybraný dodavatel měl pracovat s již existujícím modulem a pouze jej rozvíjet. Pokud žalobkyně poptávala dodání nového krátkodobého úložiště dokumentů, pak nebyla omezena již vlastněnými licencemi nižších verzí. Nebyl tedy rozumný důvod, proč by úložiště nemohlo být provozováno na odlišné platformě, např. právě na té, kterou pro plnění veřejné zakázky hodlala využít osoba zúčastněná na řízení.

[6] Krajský soud uvedl, že žalobkyně nedoložila své tvrzení, že povýšení stávající licence je ekonomicky výhodnější než pořízení zcela nového systému spisové služby. Ačkoli lze obecně souhlasit s tím, že rozšíření stávajících licencí a jejich následná úprava může být v řadě situací hospodářsky výhodnější, neplatí to vždy. Žalobkyně by musela provést podrobné zhodnocení předpokládaných nákladů jednotlivých variant (upgrade licence oproti pořízení nového systému), a to včetně zohlednění dalších nákladů spojených s implementací, vývojem a následnou údržbou systému. Není ani zřejmé, co přesně obnáší konsolidace stávajících licencí, tedy jaký bude její skutečný ekonomický dopad, kolik licencí bude potřeba povýšit a jaká je jejich jednotková cena. Žalobkyně sice předložila porovnání nabídkových cen, dle něhož v předchozím otevřeném řízení podala osoba zúčastněná na řízení nabídku ve výši 35 126 000 Kč, zatímco předpokládaná hodnota nynější veřejné zakázky byla stanovena ve výši 20 562 500 Kč. Avšak toto srovnání nevzalo v potaz zúžení předmětu veřejné zakázky ve stávající věci oproti plnění poptávanému v předchozím otevřeném řízení. Nelze předvídat, jakou cenu by nabídli navrhovatelé neúčastníci se partnerského programu. Kromě toho předpokládaná hodnota veřejné zakázky vychází výlučně z ceny stávajícího poskytovatele licencí GORDIC, aniž by zohlednila odlišné varianty technického řešení. Ekonomická výhodnost omezení hospodářské soutěže je tudíž založena na obecných spekulacích žalobkyně.

[7] Dle krajského soudu zůstalo v rovině spekulací i tvrzení žalobkyně o časové výhodnosti pořízení licencí od společnosti GORDIC. Nicméně i pokud by se žalobkyni podařilo prokázat, že zvolené technické řešení skutečně představuje dílčí časovou úsporu, nebylo by možné z tohoto důvodu ospravedlnit omezení hospodářské soutěže, pokud by současně neprokázala, že zrychlení přineslo zásadní přínos pro uskutečnění veřejné zakázky. Žalobkyně požadovala standardizovaný systém spisové služby. Není tedy zřejmé, proč by omezení okruhu potenciálních dodavatelů vedlo k urychlení plnění.

[8] Krajský soud uzavřel, že pokud by pro žalobkyni byla skutečně klíčová cena a časový rámec plnění veřejné zakázky, mohla tato kritéria učinit významnými při hodnocení nabídek (§ 114 a § 115 zákona o zadávání veřejných zakázek), aniž by musela omezit hospodářskou soutěž ve prospěch účastníků partnerského programu. Ostatně tak postupovala, neboť nabídkové ceně při hodnocení nabídek přiřadila váhu 70 %. Žalobkyně neunesla důkazní břemeno ohledně důvodnosti zadávací podmínky, protože se jednalo o bezdůvodné omezení hospodářské soutěže ve prospěch účastníků partnerského programu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítala, že prokázala ekonomickou výhodnost řešení (srovnáním cen z předchozího otevřeného řízení) a jeho technickou specifikaci. Pokud žalovaný neměl tvrzené skutečnosti

za prokázané, měl stěžovatelku vyzvat k jejich prokázání. Žalovaný byl dle § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu povinen zjistit skutečný stav věci, a to i bez tvrzení či aktivního jednání účastníků řízení. Řízení dle § 249 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek obsahuje celou řadu institutů odrážejících koncentrační zásadu, která připomíná sporné řízení. NSS v rozsudku ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013-272, č. 3142/2015 Sb., *Škoda Transportation*, konstatoval, že zákon o zadávání veřejných zakázek není postaven na důsledném rozhranění zásady projednací a vyšetřovací, a proto není vyloučeno jejich prolínání. Řízení zahajovaná na návrh uchazeče o veřejnou zakázku vykazují některé rysy sporného řízení dle § 141 správního řádu. V rozsudku *Moravskoslezský kraj* NSS uvedl, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájené na návrh není řízením z moci úřední a svojí povahou se blíží spíše řízení spornému dle § 141 správního řádu. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je tedy určitým hybridem, který se blíží řízení spornému, ale jednotlivé zásady se v něm prolínají. Proto nelze kategoricky uzavřít, že bylo pouze na stěžovatelce, aby označila důkazy na podporu svých tvrzení ohledně hospodárnosti daného řešení a jeho technického provedení. Jiná situace by nastala v případě, kdy by žalovaný vyjádření společnosti GORDIC týkající se technického řešení a srovnání cen plnění shledal nedostatečnými a vyzval stěžovatelku k prokázání tvrzení, jak je obvyklé ve sporných řízeních. To se však nestalo. Sporné řízení dle § 141 správního řádu má nejbližší k občanskému soudnímu řízení, v němž se sice uplatní zásada projednací, ale s korektivem dle § 118 odst. 2 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Pokud civilní soud sezná, že účastník nenavrhl k prokázání svých tvrzení dostatečné důkazy, poučí jej o povinnosti označit další důkazy. Dle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek mohou účastníci navrhopvat důkazy i po koncentraci řízení, pokud mají zpochybnit věrohodnost podkladů pro vydání rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2025, č. j. ÚOHS-R0023/2025/VZ-15570/2025/162, *rekonstrukce soumostí Libeňský most*). Žalovanému tudíž nic nebránilo v tom, aby stěžovatelku vyzval k prokázání ekonomické výhodnosti řešení a jeho technického provedení.

[10] Stěžovatelka nepovažovala podmínku doložení účasti v partnerském programu za nepřipustné omezení okruhu dodavatelů. Krajský soud dospěl k chybnému závěru, že stěžovatelka vyvíjí nové krátkodobé úložiště dat bez vazby na licence GINIS Standard, které získala po bývalých Regionálních radách soudržnosti a používá je pro vedení spisové služby. Jedním z modulů této licence je univerzální spisový uzel, který lze v případě upgradu licence na GINIS Enterprise+ upravit pro potřeby nového stavebního zákona. To vyplývá z odpovědi společnost GORDIC ze dne 3. 11. 2023 na dotaz stěžovatelky. Tento postup vyplývá již z vysvětlení č. 2 ze dne 7. 3. 2024 k zadávací dokumentaci a dále z přílohy č. 4 zadávací dokumentace, tj. z návrhu smlouvy. Z bodu 2.1 smlouvy a z dílčích částí předmětu plnění vymezených v bodech 2.1.1 až 2.1.5 smlouvy vyplývá, že potenciální vybraný dodavatel musí nejdříve konsolidovat a povýšit licence od společnosti GORDIC a následně upravit stávající řešení univerzálního spisového uzlu tak, že dojde k zajištění funkcionality krátkodobého úložiště dat. Jedná se tedy o tzv. soutěž nad platformou, kdy stěžovatelka užívá stávající spisovou službu a pouze ji povyšuje a upravuje pro své potřeby. Jde o přípustný způsob vedení soutěže (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2018, č. j. 5 As 26/2017-22, *město Pelhřimov*). Pro stěžovatelku není technicky, časově či hospodářsky výhodné soutěžit jinou platformu a nechat na nové platformě vyvíjet další aplikační řešení. Krajský soud nevzal v potaz, že konsolidace a povýšení stávajících licencí a vytvoření nového krátkodobého úložiště jsou navzájem propojené. Stěžovatelka nemohla poptávat krátkodobé

pokračování

úložiště dat samostatně a připustit do soutěže subjekty mimo partnerský program. Jednalo se tedy o podmínku, která byla z technického hlediska nutná, nikoli o bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 Af 53/2019-70).

[11] Stěžovatelka dodala, že ekonomická výhodnost zadávací podmínky účasti v partnerském programu plyne implicitně z předmětu zakázky. Nebylo by hospodárné ani časově výhodné, aby soutěžila novou platformu, a to včetně vývoje jejího aplikačního řešení. To vyplývá již z povahy věci. Stěžovatelka je přesvědčená, že nic přesnějšího ani více vypovídajícího ohledně možné úspory předložit nelze. Navíc předložila srovnání nabídkové ceny, kterou osoba zúčastněná na řízení učinila v jiné otevřené veřejné zakázce, s předpokládanou cenou stávající zakázky. Zvolila soutěž nad platformou (podmíněnou účastí v partnerském programu), pročť nedisponovala nabídkami na vytvoření zcela nového krátkodobého úložiště dat bez použití licencí GINIS, tj. tzv. na zelené louce. Důkazní břemeno, které stran hospodárnosti zvoleného řešení požaduje krajský soud, je tedy v případě soutěže nad platformou nesplnitelné. Vymezení, kolik licencí bude potřeba povýšit a jaká bude jejich jednotková cena, je předmětem konkrétní nabídky případných dodavatelů a jejich konkrétního řešení a cenové politiky. Součástí přílohy č. 1 zadávací dokumentace byl také přípis od společnosti GORDIC, v němž jsou pro požadované řešení spočítány konkrétní licence a uvedena cena, a to včetně podpory.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že právní závěr týkající se výjimek z koncentrace dle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek v jeho rozhodnutí *rekonstrukce soumostí Libeňský most* na stávající věc nedopadá. Týká se řízení o zákazu plnění smlouvy uzavírané mimo zadávací řízení, ve kterém měl navrhovatel ztíženou až znemožněnou cestu, jak se vůbec dostat k informaci, zda zadavatel uzavřel či neuzavřel smlouvu, kterou by bylo možné podaným návrhem napadnout. V takovém případě žalovaný vyložil § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek extenzivně. Účastníci řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele se však nedostávají do důkazní nouze v důsledku skrytého postupu jiného účastníka řízení, což by jim znemožnilo uplatnit právo podávat své návrhy. Zákon však jinak jednoznačně stanovuje účastníkům řízení povinnost, aby v případě, že něco tvrdí, také označili důkazy na podporu svých tvrzení. Tuto povinnost však stěžovatelka nesplnila, což vedlo k závěru o tom, že neunesla důkazní břemeno. Jde o projev zásady kontradiktornosti řízení. Není zde prostor pro teoretickou polemiku o tom, jak moc se zásady vyšetřovací a projednací prolínají v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Kromě toho, z vyjádření stěžovatelky v průběhu správního řízení není patrné, že by důkazy k prokázání jejích tvrzení vůbec existovaly. Žalovaný není povinen vymýšlet, jakými důkazy by tvrzení bylo možné prokázat, a poté stěžovatelku vyzývat k jejich předložení. Výzva by byla namísto až v případě, že by stěžovatelka označila konkrétní důkazy.

[13] Odkaz na § 118 o. s. ř. není dle žalovaného případný. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele slouží k projednání zadávání veřejných zakázek. Účastníky řízení jsou subjekty, po nichž lze žádat vysokou odbornost.

[14] Ve věci hodnocení důvodnosti podmínky účasti v partnerském programu se žalovaný ztotožňuje s hodnocením krajského soudu. Z obsahu zadávací dokumentace totiž

jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka hodlá pořídit nové krátkodobé úložiště dat, které bude implementováno a dále rozvíjeno. Pokud by mělo jít o úpravu stávajícího modulu, musel by takový požadavek být jasně specifikován v zadávacích podmínkách. K tomu však nedošlo.

[15] Žalovaný označil tvrzení stěžovatelky o ekonomické výhodnosti zakázky za zcela obecné prohlášení. Bez konkrétního srovnání neplatí, že povýšení stávajících licencí je nepochybně výhodnější než pořízení licencí nových. K tomuto závěru nevedlo ani obecné srovnání nabídkových cen z dřívějšího zadávacího řízení s předpokládanou hodnotou nyní řešené veřejné zakázky, neboť neobsahuje žádné srovnání v předmětu obou veřejných zakázek a současně nebere v potaz možnost, že by se soutěže o nynější veřejnou zakázku mohli účastnit i jiní dodavatelé.

[16] Dle žalovaného totéž platí ohledně tvrzené časové úspory. Stěžovatelka ani netvrdila, že by časové provedení bylo pro veřejnou zakázku podstatné, například že by bylo nutné zprovoznit krátkodobé úložiště dat v nějakém konkrétním časovém úseku a dodavatelé mimo okruh partnerů platformy GINIS by nebyli schopni jí v daném čase požadované řešení dodat. Žalovaný proto navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost není důvodná.

III.1 K povinnosti žalovaného vyzvat zadavatele k předložení dalších důkazů

[18] Stěžovatelka namítá, že ji žalovaný měl vyzvat k prokázání ekonomické výhodnosti řešení a jeho technického provedení, pokud dospěl k závěru, že jí předložené důkazy jsou nedostatečné.

[19] Podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek *se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zabývá na písemný návrh stěžovatele (dále jen „navrhovatel“) nebo z moci úřední.*

[20] Podle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *v řízení zahájeném na návrh mohou účastníci řízení navrhnout důkazy, uvádět skutečnosti a činit jiné návrhy nejpozději ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, nevztahuje-li se na ně omezení podle odstavce 4; k později uvedeným skutečnostem, návrhům důkazů a jiným návrhům Úřad nepřihlíží s výjimkou skutečností, návrhů důkazů a jiných návrhů, jimiž má být zpochybněna věrohodnost podkladů pro vydání rozhodnutí. O podmínkách pro uplatňování návrhů důkazů, nových skutečností a jiných návrhů podle věty první musí být účastníci řízení s výjimkou navrhovatele poučeni v oznámení o zahájení řízení.*

[21] Podle § 141 odst. 4 správního řádu *ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*

pokračování

[22] Podle § 118a odst. 3 o. s. ř. platí, že *zjistí-li předseda senátu v průběhu jednání, že účastník dosud nenavrhne důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, vyzve jej, aby tyto důkazy označil bez zbytečného odkladu, a poučí jej o následcích nesplnění této výzvy.*

[23] Povahou řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeného na návrh dodavatele (§ 250 zákona o zadávání veřejných zakázek) se již NSS zabýval. V rozsudku *Škoda Transportation* uvedl, že „konstrukce ZVZ však není postavena na důsledném rozhraničení zásady dispoziční a ofiiality, respektive zásady vyšetřovací a projednací, a proto není vyloučeno jejich prolínání (...). Lze tak konstatovat, že řízení zahajovaná na návrh uchazeče či zájemce o veřejnou zakázku vykazují některé rysy sporného řízení podle § 141 správního řádu.“ Ačkoli se jednalo o právní závěr vyslovený ve vztahu k předchozí právní úpravě veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), NSS jej vztáhl i na stávající právní úpravu, neboť zásady tohoto specifického řízení zůstaly zachovány i v zákonu o zadávání veřejných zakázek (rozsudek *Moravskoslezský kraj*, bod 20; nebo rozsudek *Microshop*, bod 31).

[24] V návrhovém řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se tak uplatní např. zásada kontradiktornosti (právo každého z účastníků vyjádřit se ke všem skutečnostem či důkazům a oponovat jim), ale rovněž zásada projednací (zvýšená procesní odpovědnost účastníků za zjištění skutkového stavu). Zásada projednací nachází svůj odraz v rozložení důkazního břemene dle § 141 odst. 4 správního řádu. Toto ustanovení je třeba vyložit tak, že „je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení, a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz § 2 odst. 4 správního řádu)“ (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, *Obecní úřad Morávka*, bod 23). Povinnost prokázat důvodnost jednotlivých konkrétních zadávacích podmínek proto leží na zadavateli (rozsudek *Microshop*, bod 32).

[25] Zadavatel má na unesení důkazního břemene 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení. K později navrženým důkazům žalovaný nepřihlíží, ledaže jde o skutečnosti, návrhy důkazů a jiné návrhy, jimiž má být zpochybněna věrohodnost podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek). Neunes-li zadavatel včas své důkazní břemeno, může to pro něj znamenat nepříznivý procesní důsledek v podobě uložení nápravného opatření (rozsudek *Microshop*, bod 32).

[26] Účel řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeného na návrh spočívá v rychlé a efektivní ochraně práv navrhovatele proti všem nezákonným úkonům i opomenutím zadavatele, v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele. Za tím účelem zákonodárce přijal poměrně přísnou úpravu koncentrace řízení v § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, která je zvláštní úpravou ve vztahu ke správnímu řádu. Upřednostnil tedy rychlost a efektivitu řízení před časově neohrazeným uplatňováním procesních práv účastníků řízení (rozsudek *Moravskoslezský kraj*, body 23 až 25). Smysl a účel koncentrace řízení by byl popřen, pokud by žalovaný musel zadavatele vyzývat k předložení dalších důkazů a stanovovat mu k tomu dodatečnou lhůtu. Ustanovení § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek toliko požaduje, aby žalovaný v oznámení o zahájení řízení poučil účastníky řízení s výjimkou navrhovatele o podmínkách pro uplatňování návrhů důkazů, nových skutečností a jiných návrhů podle věty první. Pokud zadavatel navzdory

poučení o koncentraci řízení neoznačí důkazy, pak žalovaný vychází při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny (§ 141 odst. 4 správního řádu), a zadavatele k označení důkazů nevyzývá. I odborná literatura dochází k tomu, že ustanovení § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek zakotvuje koncentraci s cílem efektivního a rychlého vedení řízení, protože zákonodárce zde zřetelně usiloval o koncentraci skutečností podstatných pro zahájení řízení a rozhodnutí ve věci do první fáze správního řízení tak, aby byly vytvořeny podmínky pro efektivní výkon přezkumné činnosti ÚOHS (obdobně ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVORÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1463).

[27] Na tomto závěru nic nemění stěžovatelkou tvrzená podobnost řízení o přezkoumání úkonů zadavatele s občanským řízením sporným. Ustanovení § 249 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek, ani § 141 správního řádu nezakládají subsidiární použití občanského soudního řádu pro řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, resp. pro sporné řízení. Pouhá obecná podobnost mezi výše citovanými řízeními spočívající v tom, že obě řeší určité spory, sama o sobě nedostačuje k tomu, aby se povinnost předsedy senátu vyzvat účastníka k označení důkazů podle § 118a odst. 3 o. s. ř. (stěžovatelka v kasační stížnosti chybně uvedla § 118 o. s. ř.) uplatnila i v řízení o přezkumu úkonů zadavatele. Aby mohlo být ustanovení občanského soudního řádu použitelné v řízení o přezkumu úkonů zadavatele, musel by § 251 zákona o zadávání veřejných zakázek vykazovat nezamýšlenou mezeru v úpravě poučování, kterou by bylo nutné vyplnit pomocí analogie (k předpokladům použití analogie viz rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59, č. 2/2021 Sb. NSS, bod 20). Takovou mezeru však § 251 zákona o zadávání veřejných zakázek neobsahuje. Naopak by rozšiřování možnosti navrhopvat důkazy bylo v rozporu s účelem § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek tak, jak byl popsán v předchozím bodu tohoto rozsudku.

[28] Právní názor stěžovatelky, že žalovanému nebránila koncentrace řízení v tom, aby ji vyzval k označení nových důkazů, nelze opřít ani o rozhodnutí žalovaného *rekonstrukce soumostí Libeňský most*. I žalovaný v citovaném rozhodnutí konstatoval, že výjimku z koncentrace dle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek je nutné vykládat restriktivně (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2024, č. j. 9 As 243/2023-126, *stavba první etapy pražského metra D*, bod 76). Výjimka ze zásady koncentrace je pak v citovaném rozhodnutí žalovaného (bod 58) připuštěna *pro ty důkazy, které navrhovatel bez své viny nemohl navrhnout či předložit při podání návrhu*. Zároveň však tamtéž uvedl, že *naopak u důkazů, které navrhovatel v době podání návrhu k dispozici má, je třeba zásadu koncentrace řízení striktně dodržet*. V nyní posuzovaném případě stěžovatelka netvrdí, že by získala nové důkazy o ekonomické výhodnosti, které bez své viny nemohla předložit v zákonné lhůtě koncentrace řízení. Požadovala, aby ji žalovaný vyzval právě k navržení důkazů, jejichž cílem mělo být zjištění jiného skutkového stavu, než který byl zjištěn při dokazování (prokázání hospodárnosti zadávací podmínky vyžadující účast v partnerském programu). Nad rámec soud poznamenává, že stěžovatelka sama uvedla, že nic přesvědčivějšího, než je samotné použití soutěže nad platformou, předložit nemůže. Za takové situace by potom dodatečná výzva správního orgánu, které se stěžovatelka domáhá, žádná nová fakta ani nemohla přinést.

pokračování

[29] NSS uzavírá, že žalovaný postupoval správně, pokud stěžovatelku (zadavatelku veřejné zakázky) nevyzval k označení dalších důkazů k prokázání důvodnosti zadávací podmínky. Takový postup by naopak popíral smysl a účel koncentrace dle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek.

III.2 Posouzení podmínky spočívající v předložení certifikátu o účasti v partnerském programu

[30] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud po skutkové stránce nesprávně posoudil předmět a charakter veřejné zakázky a v návaznosti na to nesprávně posoudil právní otázku ohledně rozporu stanovené podmínky předložení certifikátu o účasti v „*GORDIC Partner Programu*“ s požadavky zákona o zadávání veřejných zakázek.

[31] Podle § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti.*

[32] Podle § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.*

[33] Podle § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.*

[34] Podle výše citovaných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek i podle ustálené judikatury (souhrnně v rozsudku NSS ze dne 23. 1. 2025, č. j. 2 As 341/2023-37, *ČSAD Střední Čechy*, bod 24) je zadavatel povinen při zadávání veřejné zakázky dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům musí postupovat v souladu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadavatel se musí zdržet stanovení takových zadávacích podmínek, které by omezily hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním (konkurenční výhoda) nebo naopak znevýhodněním (překážka hospodářské soutěže) určitých dodavatelů, aniž by se důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky opírala o legitimní potřebu zadavatele (rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS, *Dopravní společnost Ústeckého kraje*, bod 39, nebo ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, body 40 a 41). Diskriminace mívá velmi často skrytou formu, která formálně stanoví stejné podmínky pro všechny dodavatele, které jsou ale zjevně nepřiměřené ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce (rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, *Lumius*).

[35] NSS rovněž setrvale judikuje, že důkazní břemeno ohledně důvodnosti zadávacích podmínek leží na zadavateli (rozsudek *Dopravní společnost Ústeckého kraje I.*, bod 39 nebo rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 As 1/2023-72, *Dopravní společnost Ústeckého kraje II.*, bod 28). A je na místě připomenout i rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 1 Afs 69/2012-55, *FIRESTA*, bod 25, v němž kasační soud uvedl, že čím podrobnější a přísnější požadavky zadavatel zvolí, tím vyšší nároky budou kladeny na jejich odůvodnění.

[36] NSS v nynější věci konstatuje, že sporná podmínka ukládající uchazečům o veřejnou zakázku předložení certifikátu o účasti v „*GORDIC Partner Programu*“ je podmínka velmi

konkrétní, ze své podstaty přísná a zároveň zužující okruh možných uchazečů na certifikované partnery jedné společnosti. Zbývá proto posoudit, zda se takový postup opírá o legitimní a odůvodněnou potřebu zadavatele.

[37] Stěžovatelka spornou podmínku odůvodňuje tím, že je již v současnosti držitelem licence na software pro vedení spisové služby od společnosti GORDIC, konkrétně GINIS Standard, kterou vlastní od roku 2022 po zrušení Regionálních rad soudržnosti. Stěžovatelka proto zamýšlela vytvořit krátkodobé úložiště dokumentů právě na platformě softwaru GINIS, což by však vyžadovalo povýšení stávající verze GINIS Standard na verzi Enterprise+. Takto specifikovaný záměr stěžovatelky se odráží v předmětu veřejné zakázky uvedeném v zadávací dokumentaci, v níž je „*Konsolidace Zadavatelem vlastněných licencí platformy GINIS*“ uvedena jako jeden z pěti bodů předmětu veřejné zakázky, v samotném názvu veřejné zakázky (*Konsolidace licencí Ginis Standard a upgrade na GINIS Enterprise+*) a konečně jej stěžovatelka deklaruje jak v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v kasační stížnosti.

[38] NSS nicméně po skutkové stránce shledal, ve shodě s krajským soudem, že podstatou veřejné zakázky, ač je formálně nazvána *Konsolidace licencí Ginis Standard a upgrade na GINIS Enterprise+*, není pouze konsolidace a upgrade licencí GINIS, nýbrž primárně vytvoření krátkodobého úložiště dokumentů. To plyne jak z formulace dalších bodů předmětu veřejné zakázky v zadávací dokumentaci (2. *dodání krátkodobého úložiště dokumentů*, 3. *Integrace krátkodobého úložiště dokumentů*, 4. *Zajištění podpory a provozu krátkodobého úložiště dokumentů*, 5. *Rozvoj krátkodobého úložiště dokumentů*), tak z obsahu technické specifikace k veřejné zakázce. Ta podrobně nastavuje parametry krátkodobého úložiště dokumentů. Pokud však jde o požadavek na podmíněnost či návaznost takového úložiště na určitou softwarovou platformu, technická specifikace pouze konstatuje (výše již zmíněný) fakt vlastnictví licence GINIS Standard a požadavek na její konsolidaci na verzi Enterprise+. Stěžovatelka však ani v technické specifikaci ani později v řízení neodůvodnila nezbytnost provázání krátkodobého úložiště dokumentů právě (a jen) se softwarem GINIS.

[39] Stěžovatelka tedy neprokázala, že její potřebu krátkodobého úložiště dokumentů lze řešit pouze skrz modulové řešení navázané na stávající licenci. Pokud pak poukazuje na to, že aktuálně využívaný modul na platformě GINIS nazvaný Univerzální spisový uzel by se po provedené customizaci (přizpůsobení programu konkrétním potřebám uživatele) nazýval „Krátkodobé úložiště dokumentů“, pak z ničeho neplyne, proč by mělo jít o jediné možné řešení krátkodobého úložiště dokumentů. Ač stěžovatelka vytýká krajskému soudu v bodě 52 kasační stížnosti, že se nezabýval „technickou podstatou dané změny“, sama tento argument v kasační námitce blíže nerozvádí.

[40] Proto není ani příléhavý odkaz stěžovatelky na rozsudek *město Pelhřimov*. V tomto rozsudku posuzovaná podmínka veřejné zakázky „...spíše odráží výchozí stav, tedy okolnost, že žalobce již disponoval určitým systémem, který hodlal i nadále užívat, pouze zamýšlel jeho vylepšení a rozšíření funkcionalit.“ Právě v uvedeném stavu věci spatřoval NSS objektivitu dané podmínky, neboť poptávaný upgrade stávajícího systému v sobě nezbytně zahrnoval existenci určitých vstupů, s nimiž je třeba při vytváření nové vylepšené verze operovat. V nynějším případě však vhodnost a odůvodněnost provázanosti krátkodobého úložiště dokumentů se stávajícím systémem, kterým stěžovatelka disponuje, z ničeho neplyne.

pokračování

Stěžovatelka nijak nevysvětluje, že (a jak) by poptávané krátkodobé úložiště dokumentů mělo pouze vylepšit současné funkcionality existujícího softwaru a bylo provázané například s její standardní spisovou službou. I podle toho, co uvádí, stávající licenci GINIS používala velmi omezeně na správu dat již zaniklých rad regionů soudržnosti, nikoliv pro svou běžnou agendu. Krom toho NSS v citovaném rozsudku výslovně uvedl, že *„v žádném případě nečiní paušální závěr, že v případě upgradu určitého systému je vždy v souladu se zákonem, pokud jsou uchazeči o veřejnou zakázku nuceni počítat se subdodávkami či licenci na stávající systém“*, a upřesnil, že *„V každém jednotlivém případě je nezbytné přihlídnout ke specifickým okolnostem příslušné veřejné zakázky, za nichž je zadávána. Podstatné bude zejm. posouzení stávajícího produktu, který zadavatel užívá, jeho modalit, charakteru a účelu požadovaného plnění v rámci veřejné zakázky, jakož i skutečnosti, zda lze požadovaného cílového stavu efektivně dosáhnout právě jen způsobem, který zadavatel v zadávacím řízení vymezil.“* V nyní projednávané věci však stěžovatelka dostatečně neosvětlila, že by požadovaného cílového stavu, tedy vytvoření krátkodobého úložiště dokumentů, bylo možno efektivně dosáhnout právě jen řešením založeným na platformě GINIS.

[41] V obecné rovině lze přisvědčit stěžovateli, že poptávané řešení by mohlo zahrnovat i ji preferované řešení, tedy povýšení licencí GINIS a vytvoření krátkodobého úložiště dokumentů na této platformě. Lze si totiž jistě představit, že by povýšení licencí GINIS na *GINIS Enterprise+* a dodání souvisejícího úložiště mohlo být pro zadavatele skutečně ekonomicky výhodnější než dodání zcela nového softwaru. Tuto situaci však mohla stěžovatelka řešit například umožněním předložení variant nabídky (§ 102 zákona o zadávání veřejných zakázek). Pak by mezi sebou mohly soutěžit jak nabídky navazující na stávající licence již vlastněné stěžovatelkou, tak nabídky na nich nezávislé.

[42] NSS uzavírá, že stěžovatelka spornou podmínkou umožňující účast pouze těm subjektům, které předloží certifikát v *GORDIC Partner Programu*, jednoznačně omezila hospodářskou soutěž připuštěním pouze striktně vymezeného okruhu uchazečů. Neprokázala však nezbytnost či důvodnost navázání krátkodobého úložiště dokumentů se softwarem GINIS, který je poskytován okruhem uchazečů vymezeným spornou podmínkou. Stěžovatelka tak neunesla na ni kladené důkazní břemeno ohledně důvodnosti této zadávací podmínky. Proto nebylo omezení hospodářské soutěže (nazvané stěžovatelkou „soutěží nad platformou“) prostřednictvím této podmínky v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a kasační námitka ohledně nesprávného skutkového posouzení předmětu veřejné zakázky není důvodná.

[43] Pokud jde o související kasační námitky ohledně ekonomické a časové výhodnosti stěžovatelkou preferovaného řešení, obě shledal NSS nepřipustnými.

[44] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[45] Pokud jde o argument ekonomické výhodnosti zvoleného řešení, stěžovatelka v kasační stížnosti po věcné stránce nepolemizuje se závěrem krajského soudu, že nelze považovat za notorietu ekonomickou výhodnost řešení spočívajícího v povýšení stávajících licencí. Krajský soud k tomu doplnil, že pro závěr o ekonomické výhodnosti by stěžovatelka musela provést podrobné zhodnocení veškerých nákladů jednotlivých variant. Stěžovatelkou předložené srovnání nabídkových cen krajský soud vyhodnotil jako nevypovídající, neboť šlo o ceny odrážející stav dřívější, před zadáním zakázky v nyní posuzované věci, které neberou v potaz zúžený předmět nynější veřejné zakázky a nezohledňují jiné varianty řešení nezávislé na softwaru GINIS. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje, že nic exaktnějšího než srovnání dříve předložené nabídky s hodnotou nynější veřejné zakázky coby argument pro úsporu předložit nelze a toto, rovněž opakovaně, odůvodňuje jí učiněnou volbou omezení soutěže v podobě návaznosti předmětu zakázky jen na software GINIS. Takováto kasační argumentace nepřináší nové důvody reagující na závěry krajského soudu, a proto je nepřípustná.

[46] Stěžovatelka konečně nesouhlasí s argumentací krajského soudu, podle níž neprokázala časovou úsporu zvoleného řešení spočívajícího ve vybudování krátkodobého úložiště v návaznosti na stávající platformu GINIS. Krajský soud shledal, že tvrzení o časové úspoře představuje pouze nepodloženou spekulaci, a i v případě, že by se časová úspora prokázala, nepředložila stěžovatelka důvody, proč by případné zrychlení realizace zakázky mělo představovat přínos ospravedlňující omezení hospodářské soutěže. V kasační stížnosti stěžovatelka k tomuto jen zopakovala svá obecná tvrzení, aniž se vymezila proti důvodům uvedeným v rozsudku krajského soudu. Proto je i tato kasační námitka nepřípustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[48] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady, a proto NSS s použitím přechodného ustanovení dle čl. XI bod 2 zákona č. 314/2025 Sb. rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2025 tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

8 As 99/2025-87

Petr Mikeš
předseda senátu