



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Bartoše a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **AVE Pražské komunální služby a. s.**, Pražská 38a, Praha 10, zastoupené advokátem Mgr. Daniele Jankaničem, Dělnická 12, Praha 7, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 2. 2024, čj. ÚOHS-04675/2024/161, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2025, čj. 62 Af 14/2024-192,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V nyní posuzované věci vznikl spor o to, zda společnost Pražské služby, a. s., jako zadavatel mohla zahájit zadávací řízení za účelem zavedení tzv. dynamického nákupního systému (*DNS*). *DNS* je systém zadávání veřejných zakázek, jehož předmětem je *pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací* [§ 138 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ); soud bude dále pro zjednodušení používat také zkrácený pojem *běžně dostupné plnění*]. Pražské služby zavedly tento systém pro zadávání „*Zajištění svozu odpadu*“. Konkrétně je tedy sporné, zda zadavatel může skrze *DNS* poptávat svoz odpadu.

[2] Proti postupu Pražských služeb podala žalobkyně jako jeden z dodavatelů návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, ve kterém požadovala, aby Úřad pro ochranu

hospodářské soutěže zrušil zadávací řízení, popřípadě aby zakázal v zavedeném DNS zadávat veřejné zakázky, neboť postup Pražských služeb žalobkyně považovala za nezákonný. Úřad tento návrh zamítl, neboť neshledal důvody pro uložení nápravného opatření. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který předseda úřadu zamítl a rozhodnutí úřadu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí předsedy podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl.

[3] Krajský soud se zaměřil na otázku, zda lze svoz odpadu poptávat skrze DNS. Tento systém má sloužit k pořizování *běžně dostupných plnění*, což je neurčitý právní pojem. Při jeho výkladu vyšel krajský soud z odborné literatury, rozhodovací praxe úřadu a textu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (*zadávací směrnice*). Má jít o taková plnění, která není třeba zásadně individualizovat podle potřeb daných zadavatelů, tj. individualizace není stěžejním prvkem jejich celkového charakteru. Jde tak o plnění, která nevykazují žádná zvláštní specifika a bývají běžně dostupná. Zatímco dříve se tento pojem chápal tak, že zahrnoval především věci (např. kancelářské potřeby), postupem času se dovodilo, že tento pojem zahrnuje také služby (např. stavební či technologické). Podle krajského soudu se dosavadní rozhodovací praxe typem plnění v podobě zajištění svozu odpadu ještě nezabývala. Jde-li obecně o úklidové a údržbové služby, krajský soud odkázal na případy z Velké Británie a Irska, jejichž právní úprava je harmonizovaná s unijním právem, a uvedl, že tyto služby se v těchto zemích zadávají i skrze DNS. Např. ve Velké Británii je v současné době aktivní DNS „Fusion21 Cleaning & Washroom Services DPS“, který se zaměřuje širokou škálu úklidových služeb *včetně odpadového hospodářství*.

[4] Také svoz odpadu může tedy být podle krajského soudu zadáván skrze DNS. Tento závěr není v rozporu ani se zásadami zadávání veřejných zakázek. Systém není diskriminační či protisoutěžní: DNS má naopak řadu pravidel a dává příležitost širšímu okruhu (i menších) dodavatelů. Institut DNS klade na zadávací dokumentaci stejné požadavky, jaké jsou na ni kladeny ve standardním zadávacím řízení.

[5] Svoz odpadu je plněním, které je na trhu běžně k dispozici a které zadavatelé pravidelně, běžně a typizovaným způsobem poptávají. Na trhu existuje široký okruh veřejných zadavatelů, kteří poptávají shodný předmět plnění, neboť mají zákonnou povinnost zajišťovat převzetí veškerého komunálního odpadu vznikajícího na jejich území při činnosti nepodnikajících fyzických osob a musejí určit místa pro oddělené soustředování komunálního odpadu (zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech). Jde také o činnost obsahově typizovanou, totiž zajištění svozu odpadu na předem určená sběrná místa. To, že existuje mnoho veřejných zadavatelů, kteří běžně poptávají shodný předmět plnění, vyplynulo z dokazování (aktuální zadávací řízení na svoz komunálního a tříděného odpadu v Bašti, Dobrušce, Novém Boru, Jaroměřicích nad Rokytnou, Kolíně). Soud dále dokazoval náhodným výběrem z již uveřejněných smluv (Dobruška, Žamberk, Poděbrady, Horšovský Týn, Milevsko) a z těchto smluv zjistil, že jde o typizované plnění spočívající v samotném pravidelném svozu odpadu, předání k materiálovému využití, manipulaci se sběrnými nádobami, dodání nálepek, plnění výkaznictví, úklidu okolí sběrných nádob atd. Krajský soud měl dále za to, že počet přihlášených dodavatelů vypovídá o běžné dostupnosti nabídky tohoto plnění.

pokračování

[6] Krajský soud souhlasil se žalobkyní v tom, že nyní posuzované plnění vyžaduje přípravu nad rámec samotného provádění svozu odpadu. Tato příprava je ale pro svoz odpadu typická. Z ničeho neplyne, že by v rámci DNS nebylo možné poptávat služby, které vyžadují větší přípravu (a z toho vyplývající spolupráci mezi zadavatelem a dodavatelem). Například u stavebních prací lze zjevně očekávat např. zajištění potřebného materiálu či zaměstnanců. Podmínka běžné dostupnosti plnění tedy nespočívá v neexistenci přípravné fáze. Žalobkyní namítaná komplexnost se projevuje právě v potřebě přípravných prací, což ale neznamená, že by zajištění svozu odpadu nemohlo být považováno za běžně dostupné plnění. Ani tyto přípravné kroky ostatně nejsou individualizovány jenom na potřeby Pražských služeb, ale jsou typické i pro jiná města, jejichž příklady vyplývají ze správního spisu.

[7] Podle krajského soudu neplatí, že skrze DNS lze poptávat pouze jednoduchá plnění zcela nebo téměř bez prvku komplexnosti. Nelze tvrdit, že všechna méně komplexní plnění jsou automaticky běžně dostupná, zatímco ta komplexnější nikoliv. Většina veřejných zakázek, např. stavební práce, má určitou míru komplexity. Stanovení hranice větší či menší míry komplexity jako rozhodujícího kritéria, jak navrhovala žalobkyně, však není účelné. Není ani pravda, že by se úřad odklonil od své rozhodovací praxe. Zatímco tvorba informačního systému, kterou jako příklad uváděla žalobkyně, vyžaduje individualizaci vzhledem k potřebám zadavatele, svoz odpadu tuto individualizaci nevyžaduje.

[8] Krajský soud uvedl, že žalobkyně spatřovala svou újmu v samotném užití DNS. Žalobkyně však neuváděla, že by tento postup byl na újmu kterémukoli z dodavatelů. V takovém případě závěry úřadu obstojí. Žalobkyně také namítala, že podmínky zavedení DNS byly nejasné, protože nevěděla, jak budou Pražské služby jednotlivé části svozu odpadu rozdělovat (např. podle času, místa, nebo věcně). Podle krajského soudu však jde spíše o běžný diskomfort, který může dodavatel při účasti v DNS zažívat. Žalobkyně sice nevěděla, jak rozplánovat své kapacity, jelikož se musela o každou dílčí zakázku ucházet zvlášť, nicméně znala předmět plnění jako takového, tedy zajištění svozu odpadu. Pro žalobkyni by pochopitelně bylo výhodnější, pokud by získala zakázku jako celek. To, že velká zakázka může být rozdělena na menší zakázky, však působí prosoutěžně a umožňuje zapojení i menších dodavatelů. Podobnému diskomfortu by se žalobkyně nevyhnula ani v případě, že by Pražské služby rozdělily svoz odpadu na několik samostatných zadávacích řízení. Jediný rozdíl by se týkal lhůt pro podání nabídek (v těch však žalobkyně problém nespatořovala).

[9] Žalobkyně dále namítla, že nekvalitní dílčí plnění jiného dodavatele může mít negativní vliv na její dobré jméno, neboť může být nesprávně přičítáno právě jí. Tato otázka však podle krajského soudu není z hlediska oprávněnosti využití DNS podstatná. (navíc tato situace v rámci nyní posuzovaného DNS ještě nenastala). O nezákonnosti nyní zvoleného řešení nesvědčí podle krajského soudu ani to, že Pražské služby vedle DNS zadávaly část plnění i v samostatných zadávacích řízeních. Krajský soud měl dále za to, že zákon nestanoví úřadu povinnost provést průzkum trhu. Skutečnost, že svoz odpadu se obvykle nepoptává skrze DNS, již byla doložena Věstníkem veřejných zakázek. Neobvyklost této situace ovšem nevypovídá o její nezákonnosti. Zásady 3E (účelnost, hospodárnost a efektivnost), jichž se žalobkyně dovolává, se primárně vztahují k finanční kontrole ve veřejné správě, a byť mají

vliv i na zadávání veřejných zakázek, pochybnosti o jejich dodržení samy o sobě nevedou k porušení ZZVZ.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření úřadu

Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (*stěžovatelka*) kasační stížnost. Má za to, že krajský soud nedostatečně posoudil povahu plnění a nestanovil jasná kritéria pro pojem běžně dostupného plnění. Jeho široký výklad ve prospěch využití DNS odporuje zákonu a umožňuje tímto způsobem poptávat prakticky jakékoli plnění, čímž ztrácí význam standardní zadávací řízení. Podle stěžovatelky může mít jedno plnění charakter jak běžně dostupného, tak komplexního, a zadavatelé proto musí vždy odůvodnit, o jaký typ jde; v závislosti na konkrétním zadání může jít buď o rutinní službu (ta může být *běžně dostupným plněním*), nebo o složité, koordinované nakládání s odpady (které by běžně dostupným plněním nebylo).

[11] Pražské služby podle stěžovatelky dostatečně nevymezily předmět zakázky, takže dodavatelé nemohli vědět, jaké konkrétní plnění bude požadováno (rozsah, četnost, typ odpadů). To může vést k účasti nedostatečně kvalifikovaných uchazečů a k podávání nikoli srovnatelných nabídek. Výsledkem je diskriminace kvalifikovaných dodavatelů a riziko snížení kvality poskytovaných služeb.

[12] Volba DNS může svědčit o tom, že zadavatel neměl čas na standardní zadávací řízení, nedbal o řádnou soutěž, nebo se i snažil obejít pravidla (např. v důsledku omezené obrany dodavatelů proti minitendrům). Dodavatelé tak mohou vynakládat prostředky na účast v minitendrech, v nichž však bude soutěž jen zdánlivá. Nízký počet minitendrů navíc naznačuje nevhodnost použití DNS.

[13] Krajský soud podle stěžovatelky nekriticky převzal závěry úřadu a nevyrovnal se s její argumentací. Ta zdůrazňuje, že v DNS lze zadávat pouze standardizované, obecně dostupné plnění, nikoliv plnění vyžadující individuální přípravu a koordinaci. V posuzovaném případě Pražské služby poptávaly komplexní, rozsáhlé a pravidelné nakládání s odpady s vysokými nároky na organizaci a se složitou přípravou – tedy plnění, které nelze považovat za běžně dostupné.

[14] Praxe ukazuje, že komplexní nakládání s odpady nelze považovat za běžně dostupné plnění, protože dosud nebylo zadáváno prostřednictvím DNS ani v ČR, ani v EU. Takové plnění vyžaduje rozsáhlou přípravu (pořízení svozové techniky a nádob pro různé druhy odpadů a různé objemy a jejich rozmístění do svozových míst, zřízení dispečinku, alokace zdrojů a kapacit), koordinaci se zadavatelem a individuální řešení [zpracovávání a připomínkování harmonogramu svozů různých druhů odpadů v jednotlivých svozových dnech, synchronizace dispečinku i GPS na svozových vozech, zprovoznění informačního systému a zajištění jeho provozu, evidence a administrativa (evidence odpadů a poplatků, povinnost obstarávat povolení k nakládání s odpady pro mobilní svozovou techniku)]. To odporuje podmínkám DNS i principům 3E.

pokračování

[15] Stěžovatelka namítá, že krajský soud opřel své závěry o nedostatečné a sporné zdroje a příklady (konkrétně jeden článek z Irska). Zdůrazňuje, že některá plnění mohou být zároveň běžně dostupná i komplexní, a je proto nutné je posuzovat individuálně. Takové „ambivalentní“ případy (např. stavby komunikací či dodávky softwaru) nelze automaticky považovat za běžně dostupné plnění. Krajský soud také vycházel z nepřípadných zahraničních příkladů (úklidové práce), které se zásadně liší od posuzovaného komplexního svozu odpadů, a proto z nich nelze vyvozovat závěry. Zdůraznění „prosoutěžního“ charakteru DNS je pak podle stěžovatelky irelevantní, protože i standardní řízení umožňuje soutěž a nemůže nahrazovat zákonné podmínky pro využití DNS.

[16] Výklad krajského soudu, podle nějž je běžně dostupné vše, co je na trhu k dispozici, je příliš široký a vede k možnosti zadávat přes DNS téměř jakékoli plnění, včetně komplexních plnění, jsou-li na trhu běžně k dispozici. Stěžovatelka upozorňuje na rozpory v argumentaci soudu (např. u architektonických studií) i na nesprávné označení svozu odpadů za typizovanou činnost. Nízký počet přihlášených dodavatelů navíc podle ní svědčí o nevhodnosti DNS pro tento typ služeb.

[17] Nelze tvrdit, že existence přípravné fáze ještě neznamena individualizaci plnění. Právě v této fázi se plnění podle stěžovatelky přizpůsobuje konkrétním potřebám zadavatele, což zahrnuje náročnou a komplexní koordinaci. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že by komplexnost plnění neznamena jeho individualizaci. Podle ní je nutné každé plnění posuzovat individuálně s ohledem na konkrétní okolnosti, jak vyplývá i z rozhodovací praxe úřadu. Stěžovatelka odmítla názor krajského soudu, že dodavatelé mají počítat s nejistotou ohledně obsahu minutendů. Nejde o běžný „diskomfort“, ale o důsledek nesprávného využití DNS ze strany Pražských služeb.

[18] Pokud by úřad provedl průzkum trhu, mohl si ujasnit běžnou praxi a míru zapojení zadavatelů. Úřad si takové podklady běžně opatřuje, avšak v tomto případě tak neučinil, čímž nezjistil skutkový stav bez důvodných pochybností; krajský soud pak tuto vadu opomenul.

Vyjádření úřadu

[19] Úřad se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Argumentace stěžovatelky, která se týká individualizace a komplexnosti plnění, je do značné míry irelevantní. Závěr o vhodnosti užití DNS neznamena, že je pomíjena podstata a povaha plnění veřejné zakázky. Relevantní je otázka, zda dané plnění splňuje podmínky podle § 138 odst. 1 ZZVZ. Úřad zde přihlédl k tomu, že svoz komunálního odpadu je generické plnění, jehož podstata bude stejná bez ohledu na to, jací zadavatelé budou toto plnění poptávat. To platí i přesto, že plnění bude vyžadovat určitou míru individualizace např. kvůli geografickým podmínkám. Toto plnění není běžné jen z jeho podstaty, ale i proto, že ho poptává široký okruh zadavatelů, pro něž je svoz odpadu dokonce zákonnou povinností. Po tomto plnění je tedy velká poptávka a z toho vyplývá také velká nabídka. Výběr dodavatele skrze DNS je vhodný, neboť umožňuje zapojení i menších subjektů, které mohou provádět dílčí části tohoto plnění. Specifika, která se týkají např. ročního období, nebrání využití DNS. Úřad nehodnotil, zda byl postup Pražských služeb efektivní, ale jen zda byl zákonný.

„Prosoutěžnost“ DNS spočívá v tom, že umožňuje rozdělit velkou zakázku mezi více dodavatelů.

III. Posouzení věci

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Právně obdobnou věcí se NSS zabýval v nedávném rozsudku ze dne 12. 5. 2026, čj. 22 As 15/2025-65. Z těchto svých závěrů vyšel i nyní, proto na některá obecná východiska pro stručnost pouze odkáže.

[22] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nekriticky převzal závěry (předsedy) úřadu. Krajský soud ale může na odůvodnění žalovaného správního orgánu se souhlasnou poznámkou odkázat, pokud se s ním ztotožní (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Takový postup nečiní rozsudek krajského soudu nezákonným.

[23] NSS se dále vyjádří k otázce (ne)přezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka namítá ve vztahu ke konkrétním částem rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů může být mj. založena i tím, že krajský soud opomene zcela (tedy i implicitně) reagovat na žalobní námitku. Zároveň ale platí, že krajský soud (stejně jako NSS) se nemusí vypořádat s každou dílčí námitkou, pokud proti argumentaci účastníka postaví ucelený právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.

[24] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval charakterem svozu odpadu. NSS s tím nesouhlasí. Podle něj byl krajský soud naopak obeznámen jak se zadávací dokumentací (body 31 a 32 jeho rozsudku), tak i s prvky individualizace a komplexnosti zajištění svozu odpadu. Individualizace spočívá v přípravné fázi, ta je však podle krajského soudu součástí samotné podstaty svozu odpadu a je potřebná nejen pro území Prahy, ale také pro další česká města, jejichž příklady vyplývají ze správního spisu (body 36 až 38 nyní napadeného rozsudku). Ke komplexnosti (viz bod [43] níže) krajský soud uvedl, že je z hlediska zákonnosti užití DNS irelevantní – podstatná je jen míra individualizace (bod 39 nyní napadeného rozsudku). Krajský soud se tedy s otázkami individualizace a komplexnosti svozu odpadu vypořádal. Proto není pravda, že by krajský soud neřešil námitku, podle níž svoz odpadu nelze považovat za typizovanou činnost. Krajský soud naopak postavil vůči žalobním tvrzením svůj ucelený právní názor.

[25] Není také pravda, že by se krajský soud nezabýval specifiky svozu odpadu ve velké městské aglomeraci. V bodu 34 napadeného rozsudku krajský soud na příkladu jiných měst vysvětlil, že také ta mají své podmínky, které vyžadují určitou míru individualizace a příprav. Krajský soud se také zabýval otázkou množství dodavatelů, kteří se do DNS přihlásili; podle něj toto množství vypovídá o běžnosti nabídky plnění, která přirozeně navazuje na poptávku.

Charakteristika DNS

[26] Aby mohl NSS posoudit důvodnost kasační stížnosti, je třeba definovat samotnou podstatu DNS. Touto charakteristikou a také tím, jaké plnění lze skrze DNS poptávat, se

pokračování

NSS zabýval v již zmíněném rozsudku ve věci 22 As 15/2025. Na jeho body [29] až [35] nynější rozsudek odkazuje a dále stručně shrnuje podstatné teze.

[27] DNS je jedním ze způsobů zadávání veřejných zakázek, který vychází z čl. 34 odst. 1 věty první a druhé zadávací směrnice. Je definován jako plně elektronický proces, otevřený všem hospodářským subjektům, které splňují kritéria pro zařazení do něj. Je určen k nákupům pro běžnou potřebu, jejichž vlastnosti vzhledem k běžné dostupnosti na trhu splňují požadavky veřejných zadavatelů. Tato definice se do vnitrostátního práva promítla skrze § 138 odst. 1 ZZVZ, který upravuje DNS jako plně elektronický, otevřený systém pro zadávání veřejných zakázek na pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací. DNS funguje na dvoufázovém principu. V první fázi zadavatelé založí samotný DNS prostřednictvím zadávací dokumentace, v následujících fázích pak zadávají jednotlivé dílčí zakázky („minitendry“). Zadavatelé nejprve žádají o zařazení do DNS a poté se (případně) ucházejí o dílčí zakázky. Při založení DNS je předmět plnění vymezován spíše obecně, protože až v minitendrech jsou definovány konkrétní předměty plnění podle aktuálních potřeb. Z hlediska systematiky zákona lze DNS přirovnat k rámcové dohodě podle § 131a násl. ZZVZ. Obrazně si jej pak lze představit jako elektronický nákupní dům, ve kterém se nabízí v různých odděleních na stejné či obdobné předměty veřejných zakázek nabídky od různých dodavatelů.

[28] Smyslem zavedení institutu DNS do právního řádu je, aby zadavatelé mohli vybírat ze širokého množství nabídek; tím se zajistí široká hospodářská soutěž a optimální využití veřejných prostředků. Umožní to také flexibilně reagovat na aktuální potřeby zadavatele při pořizování běžných a opakujících se plnění.

Charakteristika běžně dostupného plnění

[29] Skrze DNS lze podle § 138 odst. 1 ZZVZ poptávat *pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací*. NSS v rozsudku 22 As 15/2025 tento neurčitý právní pojem vyložil eurokonformně s přihlédnutím ke znění zadávací směrnice v českém, anglickém, německém a slovenském znění. Provedl také výklad komparativní (srovnáním s předchozí směrnicí 2004/18/ES).

[30] Dospěl k závěru, že aktuálně platná zadávací směrnice podporuje širší výklad toho, jaký předmět plnění lze skrze DNS poptávat: nemusí jít jen o připravené, generické výrobky, ale i o služby a dokonce i o stavební práce. NSS dále odkázal na komentářovou literaturu, pojednávající o příkladech některých plnění, která lze prostřednictvím DNS zadávat (z oblasti služeb jde například o úklidové služby, menší stavební práce, projekční práce, tiskařské, překladatelské a korektorské služby, služby dodávek energií, nákupy mediálního prostoru atd.).

[31] NSS následně za běžně dostupná plnění označil taková, která

(1) jsou nabízena relativně širokým okruhem dodavatelů, jsou dostupná pro široký okruh zadavatelů a na trhu jsou běžně obchodována. S ohledem na způsob fungování DNS by mělo jít o plnění, která

(2) jsou veřejnými zadavateli **poptávána opakovaně a operativně** (či budou opakovaně a operativně poptávána po dobu fungování daného DNS). Mělo by také jít o

(3) **plnění, jejichž vlastnosti by zadavatelé měli být schopni při zadávání jednotlivých dílčích zakázek již pouze upřesňovat.** U těchto plnění

(4) je **přípustná určitá míra individualizace ve vztahu k potřebám daných zadavatelů, nicméně taková individualizace nesmí být nosným prvkem celkového charakteru a obsahu daného plnění.** To znamená, že daná plnění nesmí být individualizována zásadním způsobem. Stejně tak

(5) je **přípustný i určitý rozsah přípravné fáze daných plnění** či předběžné domluvy mezi zadavateli a dodavateli. Ani tyto přípravy však nesmí z daných plnění následně učinit plnění, která by byla zásadně individualizována vůči potřebám daných zadavatelů.

[32] První tři uvedená kritéria jsou výslovně pojmenována v zadávací směrnici nebo je z ní lze jednoduše dovodit. K posledním dvěma uvedeným kritériím (plnění bez zásadní míry individualizace a přípustnost určitého rozsahu příprav) se vyjádřil také úřad: „*Je (...) stěžejní to, do jaké míry musí dodavatel při realizaci plnění zohlednit určité unikátní požadavky konkrétního zadavatele*“ (bod 87 jeho rozhodnutí). Určitá míra individualizace a příprav daného plnění však podle úřadu přípustná je. NSS dospěl k totožnému závěru. Zadávací směrnice výslovně připouští, že vedle již hotových výrobků lze skrze DNS poptávat také stavební práce či služby, které – jak správně uvedl krajský soud – „*jsou do určité míry pravidelně individualizovány ve vztahu ke konkrétní potřebě (a představě) zadavatele*“ (bod 25 napadeného rozsudku). Stavební práce či služby si zadavatelé z principu nemohou vzít již připravené a hotové, neboť tyto typy plnění obvykle mohou začít vznikat až poté, co se zadavatelé a dodavatelé dohodnou, jak konkrétně má dané plnění vypadat či probíhat. NSS souhlasí s úřadem, že prostřednictvím DNS by se nemělo poptávat plnění, které je potřeba specificky pro zadavatele „upravit na míru“ (anglicky: *customize*), to ale neznamená, že by DNS byl určen jen k poptávání služeb, které nevyžadují naprosto žádnou přípravu a spolupráci zadavatele a dodavatele. NSS uzavírá že z hlediska individualizace a příprav mají být za běžně dostupné plnění považovány „*takové dodávky, služby a stavební práce, u nichž individualizace ve vztahu k potřebám zadavatele (a představám zadavatele o konkrétním způsobu jejich uspokojení ze strany dodavatele) nebude představovat nosný prvek jejich celkového charakteru a obsahové náplně*“ (bod 25 rozsudku krajského soudu).

Běžně dostupné plnění – aplikace na nyní projednávanou věc

[33] NSS tedy vycházel z konkrétních okolností nynější věci a ze smyslu a cílů citovaných právních předpisů a zaměřil se na otázku, zda lze pod pojem běžně dostupného plnění podřadit i nyní posuzované plnění.

[34] To konkrétně spočívá v zajištění systému nakládání se směsným odpadem, využitelnými složkami a bioodpadem rostlinného a živočišného původu na území města Prahy a Středočeského kraje.

pokračování

- Nakládání se směsným komunálním odpadem zahrnuje celoplošný sběr odpadu (včetně poskytnutí sběrných nádob) z objektů určených Pražskými službami, svoz odpadu svozovou technikou, úklid na místě nakládky, dopravu odpadu na zařízení k dalšímu nakládání s odpadem, zajištění přednostního využití odpadu [§ 11 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech], odstranění nevyužitelného odpadu [§ 11 odst. 1 písm. o) zákona o odpadech].
- Nakládání s využitelnými složkami zahrnuje sběr papíru a lepenky, skla, plastů, nápojových kartonů, kovů, biologicky rozložitelného odpadu rostlinného původu, biologicky rozložitelného odpadu z kuchyní a stravoven (gastroodpadu), multikomoditní sběr.
- Poptávaná služba dále zahrnuje dopravu využitelných složek do zařízení k dalšímu nakládání s nimi, zajištění úpravy (dotřídění) využitelných složek za účelem jejich materiálového využití, materiálové využití bioodpadu a využitelných složek, úklid stanovišť pro sběr využitelných složek, včetně odvozu odpadu z úklidu v okolí stanovišť a zajištění dalšího nakládání s odpady z úklidu, zajištění zanášky a vynášky sběrných nádob.

[35] NSS souhlasí se správními orgány a krajským soudem, že nic nenasvědčuje tomu, že by toto plnění nebylo možné podřadit pod pojem běžně dostupného plnění. Zjevně totiž splňuje podmínky, které soud ve vztahu k běžně dostupným plněním vyložil v bodě [31] tohoto rozsudku.

[36] Posuzované plnění svozu odpadu splňuje podmínku „běžnosti“. NSS vyšel z toho, že systém nakládání s odpady je plněním, které veřejní zadavatelé, typicky obce, běžně a pravidelně poptávají, ačkoliv si jej mnohdy zajišťují vlastními kapacitami. Je ostatně zákonnou povinností obcí přebrat veškerý komunální odpad (směsný a tříděný odpad z domácností, včetně bioodpadu) vznikající na jejich území při činnosti nepodnikajících fyzických osob (§ 59 odst. 1 zákona o odpadech). Předseda úřadu k tomu v bodě 30 svého rozhodnutí uvedl, že svoz odpadů zajišťuje prakticky kterákoliv obec a poptávka po takové službě je tedy pravidelná a setrvalá. Tomu odpovídá i široká nabídka, která je pro dodavatele zdrojem stabilních příjmů. Není tedy sporné, že jde o běžnou potřebu širokého okruhu zadavatelů, z nichž někteří dané plnění zajišťují vlastními kapacitami, někteří prostřednictvím širokého okruhu dodavatelů. Tento typ plnění je běžný také z důvodu, že svoz odpadu musí probíhat celoročně. Nejde tedy o nahodilou, ale o přetrvávající potřebu zadavatelů. Vzhledem k této celoroční potřebě, spolu s ohledem na podstatu DNS, který má sloužit k opakovaným a operativním nákupům, se tedy využití DNS nabízí jako způsob, jakým mohou obce operativně doplňovat své vlastní nedostatečné kapacity k zajištění svozu odpadu v celém potřebném rozsahu. Ze zadávací dokumentace dále neplyne, že by součástí nyní posuzované údržby byly i nějaké specifické úkony, které se svozem odpadu sice mohou souviset, ale nepatří mezi dílčí činnosti svozu odpadu v běžném chápání.

[37] Klíčovou částí argumentace stěžovatelky, podle které nelze poptávat svoz odpadu skrze DNS i přesto, že se jedná o běžně poptávané a nabízené plnění, je její přesvědčení, že jde o plnění příliš individualizované a komplexní.

[38] Tato základní námitka a ji doprovázející argumentace je však příliš obecná a spekulativní. NSS připomíná, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele bylo zahájeno na návrh stěžovatelky. Byla to tedy především ona, kdo měl tvrdit skutečnosti rozhodné pro posouzení toho, proč se míra individualizace systému svozu odpadu ve městě Praze a Středočeském kraji natolik vymyká míře individualizace v jiných velkých městech, že to vylučuje použití DNS.

[39] Na základě informací dostupných ze správního spisu se soudu nejeví, že by posuzované plnění vyžadovalo takovou míru individualizace, aby to z ní činilo nosný prvek tohoto plnění. Stěžovatelkou popisované prvky (zpracovávání a připomínkování harmonogramu svozových dnů, synchronizace činností dispečinku a GPS, provoz informačního systému, evidence a administrativa), ale třeba i vyřizování reklamací nebo provoz callcentra z povahy věci nejsou typově vyhrazeny pouze hlavnímu městu, ale lze si je představit i u jiných velkých měst. Míra individualizace systému nakládání s odpady je tedy značná, ale ne už nosná natolik, aby tento typ plnění učinila běžně nedostupným. S tím souvisí i to, že nakládání s odpady je činností s vysokou mírou veřejnoprávní regulace, což vede k tomu, že řada pravidel v této oblasti, a to jak pro obce (veřejné zadavatele), tak i pro dodavatele, je poměrně jasně dána právě touto regulací. Stěžovatelka argumentovala tím, že se systém svozu odpadu na území hlavního města Prahy zásadně liší od jiných (velkých) měst; konkrétně ale už neuvedla, v čem, a nepředložila pro to žádný důkaz. Lze ale usuzovat, že rozdíl mezi Prahou a jinými městy (ať už většími či menšími) bude spíše kvantitativní než kvalitativní, protože zmíněná regulace nakládání s odpady je platná na území celé České republiky a nakládání s odpady je tak relativně obsahově typizovaným plněním.

[40] To platí i přesto, že organizace systému v konkrétní obci vyžaduje svoji přípravnou fázi a koordinaci mezi zadavatelem a dodavatelem. Nemůže být ale sporu o tom, že také tato příprava a koordinace jsou běžné pro svoz odpadu i v jiných (velkých) městech. NSS tak souhlasí s vysvětlením úřadu: *„To, že v šetřeném případě u poptávaných služeb bude muset zadavatel dodavatele seznámit s harmonogramem svozů či že dodavatel bude muset plnit evidenční a administrativní povinnosti, přitom nelze podle úřadu považovat za požadavky, které by z poptávaného plnění činily plnění nikoliv běžné či obecně nedostupné. Podstata poptávaného plnění, tj. svozu odpadu, je bez ohledu na konkrétního objednatele stále stejná, a to včetně úkonů, které podle navrhovatele bude nutné učinit v rámci přípravné fáze (neboť tytéž úkony by dodavatel musel učinit i v případě poskytování poptávaných služeb pro jiného objednatele). Jinými slovy řečeno, kroky či úkony, které bude podle navrhovatele potřeba učinit v rámci přípravy na realizaci plnění, lze ve vztahu k poptávaným službám považovat za zcela běžné, tj. nejedná se o úkony, které by bylo možno považovat za jakousi „customizaci“ plnění pro zadavatele nad rámec běžné praxe. To platí i o navrhovatelem zmiňované potřebě synchronizace činností dispečinků, která je podle úřadu v zásadě rutinní činností spočívající ve výměně potřebných údajů a parametrů mezi dodavatelem a zadavatelem“* (bod 83 rozhodnutí úřadu).

[41] Lze zde rovněž odkázat na vysvětlení krajského soudu: *„To ostatně dokládá i žalobcem předložená smlouva o poskytování služeb ze dne 19. 7. 2016 uzavřená mezi hl. m. Praha a „Pražské odpady 2016–2025“. Její obsah totiž také potvrzuje, že kroky v rámci přípravné fáze nejsou kroky individualizovanými výlučně pro potřeby zadavatele v nyní posuzované věci, a tedy nejde o kroky, které by z poptávané služby činily plnění na trhu neobvyklé, specifické, výjimečné či mimořádné, tedy nikoli „běžné a obecně dostupné““* (bod 38 napadeného rozsudku). Ze

pokračování

smlouvy samotné vyplývá, že řada sjednaných dodávek (například vedení evidencí odpadů, zprostředkování ohlašovací povinnosti vlastníků bytových objektů v rámci správní agendy poplatku za komunální odpad, zpracování údajů pro plnění povinností původce odpadů) slouží k zajištění povinností zadavatele, které mu plynou z obecně závazné právní úpravy, jde tedy o záležitost typizovanou na úseku nakládání s odpady pro všechny zadavatele.

[42] NSS nesouhlasí ani s argumentem stěžovatelky, že právě přípravná fáze vede k zásadní individualizaci nyní posuzovaného plnění vůči potřebám nynějšího zadavatele. Ačkoli jde o aspekt, který nepochybně do určité míry individualizuje dané plnění na místní poměry Prahy, není zřejmé, proč by se podstata, obsah a způsob následného uskutečňování daného plnění měl zásadně lišit od jiných velkých měst. Provozní řád systému nakládání s komunálním odpadem a jeho složkami v hl. m. Praze, který podrobně řeší organizaci nakládání s komunálním odpadem včetně provozu informačního systému a callcentra, pravidla řešení reklamací atd., je vypracováván s ohledem na místní poměry města a z něhož nevyplývá, že by provozní řády (případně obecně závazné vyhlášky) jiných měst definovaly podstatu a obsah systému nakládání s odpady zcela odlišně či unikátně; s ohledem na míru regulace daného odvětví to ani není příliš myslitelné. Míra individualizace, kterou přináší příprava systému nakládání s odpady do následného uskutečnění, je tedy přípustná, neboť se nestává nosným prvkem celkového charakteru a obsahu daného plnění. Sama stěžovatelka ostatně připouští, že individualizace posuzovaného plnění, byť i výrazná, je standardní praxí.

[43] Neobstojí ani argument, že nyní posuzované plnění nelze poptávat skrze DNS proto, že jde o příliš komplexní plnění. Nejprve je třeba upřesnit, co je pod pojmem *komplexnost* vlastně chápáno. Stěžovatelka i krajský soud se zjevně shodují v tom, že pojem komplexnost je synonymem pro složitost, provázanost či rozsáhlost. Komplexnost tedy znamená, kolik dílčích činností dané plnění zahrnuje, jak jsou tyto činnosti provázané a zda dané plnění zahrnuje i přípravné, organizační nebo navazující kroky. Při takovém výkladu komplexnosti dospěl NSS ke stejnému závěru jako krajský soud, tedy že komplexnost daného plnění není jedním z kritérií, která by se měla brát v potaz při posuzování *běžné dostupnosti* nějakého plnění, neboť takové kritérium není potřebné. Platí, že podmínka komplexnosti nevyplývá ze zadávací směrnice ani ze ZZVZ. Z nich naopak vyplývají jiná kritéria přípustnosti užití DNS, mezi která patří např. míra individualizace či kritérium pravidelné/opakované poptávky po daném plnění (body [31] a [32] tohoto rozsudku). Tato kritéria považuje NSS za dostatečná k určení, zda lze plnění poptávat skrze DNS. Plnění, které teoreticky lze považovat za komplexní, totiž může, ale i nemusí splňovat kritérium přípustné míry individualizace či kritérium pravidelné poptávky, což NSS v již zmíněném rozsudku ve věci 22 As 15/2025 s odkazem na komentářovou literaturu ilustroval na příkladu lesnických prací (bod [53] cit. rozsudku).

[44] Stěžovatelka se pojmu komplexnost dovolává také proto, aby argumentovala závěrem z jiných rozhodnutí úřadu, že běžnou dostupnost nějakého plnění je třeba posuzovat *ad hoc* podle skutkových okolností dané věci. Jak je vysvětleno v bodě výše, také NSS souhlasí s tím, že skutkové okolnosti mohou mít vliv na právní posouzení toho, zda dané plnění je, či není běžně dostupné. Proto se také soud věcně zabýval pouze nyní posuzovaným svozem odpadu, a to na základě stěžovatelčiny kasační (žalobní) argumentace. Krajský soud sice uvedl v bodech 26 a 27 svého rozsudku několik příkladů běžně dostupných plnění vyplývajících z komentářové literatury, učinil tak ale jen pro ilustraci a podpůrně.

Pokud má snad stěžovatelka pod pojmem komplexnost na mysli to, že nyní posuzované plnění se skládá nejprve z přípravné fáze a teprve poté z vlastního uskutečňování, považuje NSS i tuto část argumentace za nedůvodnou (body [39] a [40] tohoto rozsudku).

[45] Závěry NSS jsou tedy totožné se závěry, k nimž dospěl krajský soud. Tyto závěry nevedou k tomu, že by skrze DNS šlo poptávat prakticky cokoliv, jak namítá stěžovatelka. Krajský soud se, stejně jako NSS, držel rozlišujícího kritéria, kterým je míra individualizace daného, jinak běžně poptávaného a nabízeného plnění na požadavky konkrétních zadavatelů. Toto kritérium tedy zužuje možné předměty plnění, které lze skrze DNS poptávat. Uvádí-li stěžovatelka architektonické studie jako příklad běžně poptávaného a nabízeného plnění, pomíjí tím právě aspekt individualizace, který architektonické studie řadí mezi významně individualizovaná plnění. Zatímco systém svoz odpadu lze relativně typizovat na všechna větší města, architektonické studie se obecně vztahují jen a pouze ke konkrétnímu místu.

[46] Podle zadávací směrnice by výhoda DNS měla spočívat v tom, že tento způsob zadávání veřejných zakázek umožňuje zapojení širšího množství dodavatelů, včetně těch méně významných. Krajský soud pojmenoval tento cíl DNS svými slovy jako „prosoutěžnost“ či „prosoutěžní charakter“. Tím však krajský soud nijak nepřekročil limity, které pro přípustnost užití DNS stanoví zadávací směrnice či ZZVZ. Sama zadávací směrnice zdůrazňuje prosoutěžní charakter DNS; není tedy ani pravda, že by se skrze prosoutěžní charakter DNS snažil krajský soud nepřipustně legitimizovat či obhájit nyní posuzovaný DNS, jak tvrdí stěžovatelka.

[47] V bodě [27] NSS vysvětlil, že DNS funguje na dvoufázovém principu. Zákon proto počítá s tím, že při využití DNS bude dodavatel schopen konkrétněji alokovat své kapacity až podle požadavků daného konkrétního minitendru. Při zavádění DNS je totiž poptávané plnění vymezeno zpravidla spíše rámcově. Teprve až v rámci daného minitendru je poptávaný předmět plnění zkonkretizován, neboť až v této fázi mají zadavatelé již jasnou představu o svých aktuálních potřebách (např. časových či územních). To, že daný dodavatel dokáže konkrétněji alokovat své kapacity až v reakci na požadavky daného minitendru, tedy je přípustným „*dodavatelským diskomfortem*“ (bod 42 nyní napadeného rozsudku). Požadavek stěžovatelky, aby nynější zadavatel co nejkonkrétněji vymezil předmět poptávaného plnění již v zadávací dokumentaci pro DNS, by šel proti samotné podstatě institutu DNS, kterou je vytvoření podmínek pro operativní poptávku.

[48] Nynější předmět plnění byl vymezen zejména na stranách 3 až 5 zadávací dokumentace, kde je popsáno, jaký rozsah nakládání s jakými typy odpadů bude poptáván (bod [34] tohoto rozsudku). Takto uvedený předmět plnění dává představu o tom, jaké plnění bude skrze DNS poptáváno, a zda tedy má pro dodavatele význam, aby se DNS účastnil.

Zbýlé kasační námitky

[49] Stěžovatelka namítá, že užití DNS vede k diskriminaci kvalifikovaných dodavatelů ve prospěch těch nekvalifikovaných. NSS má však za to, že tento argument není relevantní a je též hypotetický. Předně platí, že ani u klasických způsobů zadávání veřejných zakázek

pokračování

ZZVZ obecně nestanoví, že by zadavatel nutně musel vyžadovat po přihlášených dodavatelích jejich technickou či ekonomickou kvalifikaci (byť se tak zpravidla děje). DNS se v tom nijak neliší. A pokud jde o reálný rozsah kvalifikace možných dodavatelů, je opět projevem „prosoutěžnosti“ institutu DNS, že z povahy věci umožní účast v zadávacím řízení též menším dodavatelům, kteří mají kvalifikaci (ať už ve formálním či materiálním smyslu) pouze k dílčímu plnění poptávanému v rámci minitendru (naopak kvalifikaci k celému plnění by neměli). Pokud jde o možné spekulativní využití DNS ze strany zadavatelů, také tato argumentace je podle soudu hypotetická. Stěžovatelka neuvádí, že by to byl případ i postupu Pražských služeb. Jde spíš o možný výklad toho, proč mohou zadavatelé obecně tíhnout právě k DNS. Z této argumentace proto nelze dovodit, že by nynější zadavatel postupoval nezákonně.

[50] Jde-li o posun ve vnímání toho, jaký předmět plnění lze skrze DNS poptávat, není pravda, že by svou úvahu opřel krajský soud pouze o jeden článek z Irska. K tomuto závěru dospěl krajský soud jak výkladem zadávací směrnice (bod 27 nyní napadeného rozsudku), tak i na základě české komentářové literatury, kterou rekapituloval v bodě 26 rozsudku.

[51] Jde-li o kazuistiku z Velké Británie a Irska, stěžovatelka namítá, že v tamějších případech šlo o úklidové práce, které nevyžadují mechanizaci či technizaci, v čemž spočívá rozdíl oproti nyní posuzované věci. NSS odkazuje na bod [43] tohoto rozsudku (resp. bod 39 napadeného rozsudku), kde se vysvětluje, že komplexnost (složitost či rozsah) plnění je irelevantní a že důležitá je naopak otázka individualizace plnění.

[52] Stěžovatelka závěrem namítá, že úřad měl provést průzkum trhu. Tento průzkum neměl podle stěžovatelky odpovídat na otázku, zda se svoz odpadu poptává skrze DNS (jak uvedl krajský soud). Úřad měl ale oslovit větší městské aglomerace za účelem zjištění, jaká je jejich praxe v souvislosti s plněním zakázek na pravidelný svoz odpadů, včetně toho, jaké činnosti jsou obvykle předmětem přípravné fáze a zda jejich složitost (ne)umožňuje zavedení DNS. NSS má nicméně za to, že takový průzkum trhu nebyl nutný. Z důvodů uvedených výše (body [38] až [41]) nemůže být spor o tom, že svoz odpadu i v ostatních velkých aglomeracích vyžaduje určitou míru příprav a koordinace. Jde-li o stanovisko jiných měst, zda skrze DNS lze, či nelze poptávat také svoz odpadu, odkazuje NSS na bod 46 napadeného rozsudku. Tam krajský soud vysvětlil, že ani případná skutečnost, že svoz odpadu není obvykle poptáván skrze DNS, sama o sobě nevypovídá o jeho nezákonnosti. NSS tedy ve shodě s krajským soudem neshledal, že by úřad nedostatečně zjistil skutkový stav.

[53] NSS tedy uzavírá, že využití institutu DNS v nynější věci bylo v souladu se ZZVZ. Vedle toho nic nenasvědčuje ani tomu, že by byly porušeny zásady 3E. Neprokázalo se totiž, že by nyní posuzovaný DNS skutečně vedl k ne hospodárnému, neefektivnímu či neúčelnému nakládání s veřejnými prostředky oproti situaci, kdy by zadavatel využil jiné způsoby zadávání.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] NSS proto kasační stížnost zamítl.

[55] Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení. Úřadu pak nevznikly žádné náklady vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. června 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu