| | | |
|---|---|---|
| PID | UOHSX00MVH3F | Adresát/i |
| Č. j. | ÚOHS-17509/2026/163 | dle rozdělovníku |
| Sp. zn. | ÚOHS-R0066/2026/VZ | |
| Datum, místo | 15. 5. 2026, Brno | |

# ROZHODNUTÍ PŘEDSEDY ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Ve správním řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 7. 4. 2026 navrhovatelem

- Kyndryl Česká republika, spol. s r.o., IČO 09628886, se sídlem V parku 2308/8, 148 00 Praha 4, ve správním řízení zastoupeným na základě plné moci ze dne 9. 10. 2024 Mgr. Otakarem Martincem, advokátem, ev. č. ČAK 11570, se sídlem Zátišská 856/16, 143 00 Praha,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 3. 2026, č. j. ÚOHS-10446/2026/500 vydanému ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0749/2024/VZ ve věci přezkoumání úkonů zadavatele

- Česká republika – Ministerstvo zahraničních věcí, IČO 45769851, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1,

učiněných při zadávání veřejné zakázky „Implementace Elektronického vízového informačního systému (ELVIS) a podpora jeho provozu a rozvoje“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 27. 5. 2024 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 28. 5. 2024 pod ev. č. Z2024-024014, ve znění pozdějších oprav, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 28. 5. 2024 pod ev. č. 312822-2024, ve znění pozdějších oprav,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované dle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0749/2024/VZ, č. j. ÚOHS-10446/2026/500 ze dne 19. 3. 2026 **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m**.

## ODŮVODNĚNÍ

### I. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ VEDENÉ ÚŘADEM PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

1. Úřad obdržel dne 19. 9. 2024 návrh navrhovatele na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky, čímž bylo podle § 249 zákona

č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „ZZVZ“)[1] ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zahájeno správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele.

2. Navrhovatel návrhem napadal zadávací podmínky veřejné zakázky a domáhal se zrušení zadávacího řízení. Navrhovatel namítal vícero požadavků zadavatele a uváděl, že zadávací dokumentace[2] neobsahuje specifikace všech potřebných částí systému na podporu zpracování žádostí o krátkodobá a diplomatická víza s názvem Elektronický vízový informační systém (dále jen „ELVIS“) a cílových systémů, na které má být integrován. Podle navrhovatele proto není možné určit nabídkovou cenu odpovídající skutečnému rozsahu a povaze předmětu veřejné zakázky a podat porovnatelné nabídky. Podle navrhovatele přenášejí nedostatky a mezery v technické specifikaci odpovědnost za správnost a úplnost zadávací dokumentace na dodavatele.

## II. DOSAVADNÍ PROCESNÍ VÝVOJ

### Rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 2. 2025

3. Dne 25. 2. 2025 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0749/2024/VZ, č. j. ÚOHS-07312/2025/500 (dále jen „původní prvostupňové rozhodnutí“).

4. Výrokem I původního prvostupňového rozhodnutí Úřad rozhodl, že zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky pravidlo stanovené v § 36 odst. 3 ZZVZ tím, že nestanovil a neposkytl zadávací podmínky dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a přenesl odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele, neboť v čl. 3.2.3 a 4.1.1.2 technické specifikace[3], která tvoří součást zadávací dokumentace, stanovil, že implementace systému ELVIS musí zahrnovat integraci tohoto systému na systémy třetích stran A., C., B. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO], aniž by v zadávací dokumentaci uvedl technickou specifikaci rozhraní daných systémů nezbytnou pro nacenění požadovaných integrací, což mohlo mít dopad do tvorby nabídek a vést k podání neporovnatelných nabídek, v důsledku čehož zadavatel stanovil zadávací podmínky v rozporu se ZZVZ.

5. Výrokem II původního prvostupňového rozhodnutí Úřad jako opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele zrušil zadávací řízení na veřejnou zakázku. Výrokem III původního prvostupňového rozhodnutí Úřad zadavateli uložil zákaz uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku do pravomocného skončení správního řízení. Výrokem IV původního prvostupňového rozhodnutí Úřad zadavateli uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 30 000 Kč.

6. V odůvodnění výroku I původního prvostupňového rozhodnutí Úřad uvedl, že poptávané plnění nemusí být v rámci zadávací dokumentace za všech okolností technicky specifikováno do nejmenších detailů, pokud jsou současně naplněny veškeré zákonné požadavky pro stanovení zadávacích podmínek. K tomu Úřad poukázal na paralelu se stavebními zakázkami realizovanými metodou Design & Build. Dodavatelům však vždy musí být poskytnuty zadávací podmínky v detailech dostatečných pro přípravu, nacenění a podání vzájemně porovnatelných nabídek. Již ve fázi podání nabídek musí mít dodavatelé k dispozici zadání, na jehož základě

[1] Pro posouzení zákonnosti postupu zadavatele je rozhodné znění ZZVZ k okamžiku zahájení zadávacího řízení, a to vyjma ustanovení upravených zákonem č. 69/2025 Sb., a zákonem č. 238/2024 Sb. Postup ve správním řízení se řídí právními předpisy účinnými ke dni zahájení správního řízení.

[2] Ve správním spise jako položka č. 28.

[3] Ve správním spise jako položka č. 31.

mají svůj návrh řešení vytvořit, a to v takových podrobnostech, aby dokázali učinit kvalifikovaný závěr o tom, jak pracné a časově náročné bude naplnit požadavky zadavatele. Ke zjištění těchto skutečností Úřad oslovil s žádostí o odborné stanovisko Digitální a informační agenturu a jednotlivé dodavatele, kteří projevili zájem o veřejnou zakázku a jimž byla zpřístupněna neveřejná část zadávací dokumentace.

7. Následně se Úřad zabýval vyhodnocením odborných stanovisek, přičemž se zaměřil na požadavky týkající se integrace systému ELVIS na systémy A., C., B. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO]. Část dodavatelů přitom považovala informace obsažené v zadávacích podmínkách za dostatečné pro stanovení nabídkové ceny (někteří z nich však s výhradou), významná část dodavatelů naopak nikoliv. U části z negativních odborných stanovisek byla nejasnost zadávací dokumentace v této části dokonce důvodem pro nepodání nabídky. Další část pak musela v nabídkové ceně zohlednit vysokou rizikovou přirážku, případně byla schopna nabídku podat jen na základě svých dřívějších zkušeností při realizaci projektů obdobného charakteru.

8. Úřad uvedl, že pokud se dodavatelé z důvodu nedostatečné technické specifikace uchýlí ke kalkulaci nabídkové ceny na základě odhadů vycházejících z předchozích zkušeností a výpočtům rizikové přirážky za účelem zohlednění související nejistoty, nelze konstatovat, že zadávací podmínky byly stanoveny v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení a že nedošlo k nedovolenému přenášení odpovědnosti za zadávací podmínky na dodavatele.

9. Úřad rovněž poukázal na značný rozptyl dílčích nabídkových cen za implementaci systému ELVIS, jejíž součástí je i cena za integraci na řešené systémy. Nejvyšší dílčí cena představuje téměř dvojnásobek ceny nejnižší a zbytek nabídek se pohybuje v přibližně rovnoměrných intervalech, což představuje významnou indicii nasvědčující tomu, že dodavatelé nevycházeli z jednotných a dostatečně podrobně specifikovaných informací. To podporují i některá z odborných stanovisek, která hovoří o možném rozmezí nákladů na integraci.

**Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 28. 4. 2025**

10. Dne 28. 4. 2025 jsem vydal rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0024/2025/VZ, č. j. ÚOHS-15476/2025/163 (dále jen „původní rozhodnutí o rozkladu“) o rozkladu zadavatele, kterým jsem původní prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

11. V původním rozhodnutí o rozkladu jsem uvedl, že Úřad nesprávně vyhodnotil obdržená odborná stanoviska, která z výrazné většiny nevyznívají tak kategoricky co do vyplňování zadávacích podmínek dřívějšími zkušenostmi a odhady, jak věc prezentuje Úřad. Takový postup je přitom obecně přijatelný, přičemž úkolem Úřadu bylo zjistit, do jaké míry jsou mezery způsobené vadným stanovením zadávacích podmínek. Úřad nezjistil míru nutnosti takového postupu dodavatelů a dopady do nabídkové ceny, protože ne vždy dostal v odborných stanoviscích takto konkrétní odpověď. Úřad tedy nezjistil, jestli jsou požadavky na integraci tím, co způsobuje neporovnatelnost nabídek. Odkázal jsem na dřívější rozhodovací praxi týkající se objektivní nemožnosti přesně specifikovat určité parametry důležité pro nacenění a zavázal jsem Úřad, aby vyřešil otázku, jestli jde v tomto případě právě o takovou situaci. Současně jsem poukázal na to, že zadavatel není povinen stanovit zadávací podmínky do úplných podrobností, ale jen do podrobností nezbytných pro účast v zadávacím řízení.

12. Rozhodl jsem, že Úřad se při svém dalším postupu *„zaměří na zjištění, zda byly zadávací podmínky týkající se požadavků na integraci stanoveny v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení. V případě neexistujícího systému A. [PSEUDONYMIZOVÁNO] Úřad zjistí, jaké informace je nutné znát pro odhad alespoň základního rozsahu pracnosti a složitosti, zda zadavatel vymezil takové jeho kvality, které vymezit mohl, zda je ocenění integrace na dosud neexistující systém na trhu běžné a v jakých částkách se rozdíly v nacenění mohou pohybovat. U systémů B., C. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO] Úřad zjistí, zda jsou již poskytnuté informace takové úrovně, že jsou zadavatelem předloženy v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení, případně zda zadavatel měl dodavatelům zpřístupnit specifikaci rozhraní těchto systémů, i když procházejí revizemi. Přitom může být důležité zjistit povahu prováděných revizí a jejich dopad na aktuální stav rozhraní systémů, který zadavatel považuje za irelevantní. Za tímto účelem Úřad může přistoupit i k vyhotovení znaleckého posudku, který by odpověděl na řešené otázky. Pokud to ale neučiní, musí se řádně s tímto důkazním návrhem vypořádat.“*

**Napadené rozhodnutí**

13. Výrokem I napadeného rozhodnutí Úřad zastavil správní řízení o návrhu v rozsahu, ve kterém směřuje proti smluvním podmínkám spočívajícím ve

    - spoluodpovědnosti za implementaci systému ELVIS zahrnující jeho integraci na systém A. [PSEUDONYMIZOVÁNO], která je údajně stanovena v kapitole 3.5.3 technické specifikace a čl. 4.5 návrhu smlouvy o dílo[4],
    - výhradě stanovené v čl. 6.2 návrhu smlouvy o dílo, kterou jsou údajně porušena ustanovení § 100 a § 222 ZZVZ,
    - právu zadavatele odstoupit od smlouvy stanoveném v čl. 18.4.2 návrhu smlouvy o dílo,
    - smluvních pokutách stanovených v čl. 16.5 návrhu smlouvy o dílo,

    protože návrhu v této části nepředcházely řádně a včas podané námitky.

14. Výrokem II napadeného rozhodnutí Úřad ve zbylé části zamítl návrh navrhovatele, protože nezjistil důvody pro uložení nápravného opatření.

15. V odůvodnění výroku I napadeného rozhodnutí Úřad uvedl, že označené části návrhu nebyly součástí námitek ze dne 23. 8. 2024 (dále jen „námitky“)[5], a nelze ani tvrdit, že by se jednalo o rozšíření či rozpracování námitkové argumentace, protože navrhovatel dané smluvní podmínky v námitkách vůbec nenapadal, ani netvrdil porušení § 100 a § 222 ZZVZ. Námitky svojí podstatou jednoznačně směřovaly proti nedostatečnosti technické specifikace předmětu veřejné zakázky.

16. V odůvodnění výroku II napadeného rozhodnutí Úřad popsal, že dosud získané podklady nedávaly odpověď na otázku, zda zadavatel stanovil zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení, a proto přistoupil k ustanovení znalce. Dále se věnoval obsahu znaleckého posudku, který Úřad obdržel dne 13. 1. 2026 (dále jen „znalecký posudek“)[6], a konstatoval, že z něj vyplývá, že zadávací podmínky byly stanoveny

[4] Ve správním spise jako položka č. 29.
[5] Ve správním spise jako položka č. 41.
[6] Ve správním spise jako příloha položky č. 237 a 238.

v podrobnostech nezbytných po účast dodavatelů v zadávacím řízení, tj. aby dodavatelé mohli učinit kvalifikovaný závěr o pracnosti a cenové náročnosti realizace předmětu veřejné zakázky, a to i při zohlednění nedostatků, mezer a nedokonalostí v zadávací dokumentaci. Podle znalce lze považovat zadání veřejné zakázky co do míry detailu poskytnutých informací za podrobnější, než je na relevantním trhu obvyklé. Úřad dodal, že vždy je možné dospět k závěru, že zadavatel mohl poskytnout více informací. V tomto případě ale zadavatel podle Úřadu jednoznačně splnil dostačující limit. Podle Úřadu je také zákonem akceptovatelný postup, kdy dochází ke specifikaci detailního řešení systému až v rámci cílového konceptu, tj. po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, ve které se vybraný dodavatel zavazuje k fixní ceně za poskytnuté plnění.

17. Úřad dále uvedl, že očekávání navrhovatele o míře detailu specifikace předmětu veřejné zakázky jsou přemrštěná, a to obzvláště v situaci, pokud má dodavatel předložit vlastní návrh technického řešení. Zadavatel mohl oprávněně předpokládat účast odborně zdatných dodavatelů, kteří navíc mohou stanovit cenu i kvalifikovaným odhadem a pomocí zkušeností a odborných znalostí. Úřad pak odmítl námitky navrhovatele proti zpracování znaleckého posudku a jeho obsahu. Odmítl rovněž požadavek na vypracování oponentního znaleckého posudku, protože podle něj neexistuje pochybnost o závěrech znaleckého posudku. Úřad nepřehlédl ani to, že někteří dodavatelé, které oslovil v dřívějším průběhu správního řízení, považují poskytnuté informace za dostatečné. Rovněž poukázal na počet podaných nabídek. Rozptyl cen pak podle Úřadu neznamená, že zadávací podmínky byly stanoveny v rozporu se ZZVZ.

18. Následně se Úřad zabýval námitkami navrhovatele k jednotlivým požadavkům zadavatele. I po jejich posouzení dospěl na základě znaleckého posudku k tomu, že přestože mohly být informace poskytnuté zadavatelem ve vztahu k technické specifikaci předmětu veřejné zakázky v určitých částech uchopeny jednoznačněji, ve větším rozsahu nebo s větší mírou detailu či logické kompletnosti, a dodavatelé tedy nedisponovali naprosto vyčerpávajícím množstvím informací ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, lze konstatovat, že zadavatel poskytl dodavatelům zadávací podmínky v rozsahu a míře detailu, které jsou dostatečné k tomu, aby dodavatelé mohli odhadnout cenu a pracnost realizace předmětu veřejné zakázky a účastnit se zadávacího řízení

## III. ROZKLAD NAVRHOVATELE

19. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo navrhovateli doručeno dne 19. 3. 2026. Rozklad, který Úřad obdržel dne 7. 4. 2026, tak byl podán v zákonné lhůtě.

### Námitky rozkladu

20. K výroku I napadeného rozhodnutí navrhovatel namítá, že Úřad v původním prvostupňovém rozhodnutí shledal přípustnost námitek ve vztahu k integraci systému ELVIS na A. [PSEUDONYMIZOVÁNO] a cílové systémy, tj. i ke smluvnímu přenosu odpovědnosti za integraci na dodavatele. Zmínění dotčeného požadavku NP_INT_01 a absence specifikace rozhraní bylo dle Úřadu dostatečným základem pro přípustnost celé problematiky, do které lze zařadit i důsledky smluvní úpravy. Navrhovatel zdůrazňuje, že konstatování nadbytečnosti věcného přezkumu dle bodu 260 odůvodnění původního prvostupňového rozhodování implikuje, že jsou dané námitky procesně přípustné. Pokud by tomu tak nebylo, měl Úřad v dané části správní řízení zastavit. Daný postup považuje navrhovatel za zásah do svého legitimního očekávání, že se bude Úřad opět zabývat návrhem v plném rozsahu. Podle navrhovatele mají navíc všechny

otázky, ke kterým Úřad správní řízení zastavil, přímou návaznost na nemožnost ocenění rizik a stanovení porovnatelné nabídkové ceny.

21. K výroku II napadeného rozhodnutí navrhovatel namítá, že byť se znalec vyjadřuje k okruhům vymezeným návrhem, nedává některé klíčové odpovědi pro doplnění skutkových zjištění, které vymezilo původní rozhodnutí o rozkladu. Ve smyslu jeho bodu 89 znalec nepředložil konkrétní závěr o rozpětí ceny a pracnosti integrace systému ELVIS na systém A. [PSEUDONYMIZOVÁNO], ale ani u jiných zadávacích podmínek, a to s odůvodněním, že by to vyžadovalo oceňovací metody a tržní podklady mimo rámec znaleckého posudku. Znalec se podle navrhovatele nezabýval konkrétními cenovými aspekty a důsledky rozdílné pracnosti. Úřad konstatoval, že zjištění cenového rozpětí nepovažuje za nezbytné, a to ani u dalších integrovaných systémů. Úřad tedy nezjistil konkrétní číselné rozpětí cen a pracností, které mu uložil předseda Úřadu. Danou otázku se snaží Úřad překlenout „celkovým vyzněním“ znaleckého posudku. Znalec se podle navrhovatele omezil pouze na konstatování, že neexistuje přímý vztah mezi právě a pouze obsahem a rozsahem technické specifikace a pracností, resp. náklady pro její splnění. Znalec tak ale relativizuje jeden z cílů vyžádaného posudku.

22. Navrhovatel namítá, že se Úřad zcela spolehl z hlediska možností cenotvorby na „typové otázky“, které se výslovně nezabývají důsledky zadávacích podmínek. Dříve zjištěný skutkový stav Úřad přešel v bodu 272 odůvodnění napadeného rozhodnutí tvrzením o nejednotnosti odborných stanovisek a tím, že rozptyl v nabídkových cenách neznamená nemožnost podat porovnatelnou nabídku. Nejednoznačná stanoviska Úřad podle navrhovatele nahradil ještě více strohým tvrzením znalce o vlivu celé řady faktorů na nabídkovou cenu a odmítnutím zabývat se dopadem zadávacích podmínek.

23. Ceny dodavatelů mohou ovlivňovat i jiné faktory nesouvisející s požadavky zadavatele, ale to je irelevantní, pokud se posuzuje zákonnost zadávacích podmínek a jejich dostatečnost pro účast v zadávacím řízení, možnost porovnatelného nacenění a možné přenesení rizik na dodavatele.

24. Navrhovatel dále namítá, že Úřad neprovedl posouzení, které mu uložil předseda Úřadu v původním rozhodnutí o rozkladu. První z pokynů se týká požadavku NP_INT_01 a integrace na dosud nedokončený systém A. [PSEUDONYMIZOVÁNO]. Absentující specifikaci rozhraní nemůže podle navrhovatele zhojit soupis funkčních požadavků, ani příloha P10_TS. To podle navrhovatele potvrzuje i znalec. V tomto ohledu má znalecký posudek obsahovat logický rozpor. Na jedné straně vyzdvihuje poskytnutí schémat modelu architektury, na jiném místě je označuje jako irelevantní a závěr konstruuje na základě diskutabilních typových otázek.

25. Další z otázek, kde znalec podle navrhovatele vyhodnotil opodstatněnost námitek navrhovatele, je požadavek NP_INT_07. Znalec podle něj hodnotí míru jednoznačnosti a logické dokonavosti jako nízkou. Identifikuje vnitřní rozpory a další nejasnosti a konstatuje absenci klíčových informací pro procesní návaznost. Znalec potvrzuje věcnou správnost námitky, že v zadávací dokumentaci chyběly informace a detaily v popisu rozhraní. Tyto závěry Úřad podle navrhovatele pominul. Svůj závěr o dostatečnosti zadávacích podmínek založil pouze na konstatování znalce, že zadavatel určil typ rozhraní, a s ohledem na typovou otázku, která deklaruje existenci vlivů mimo zadávací podmínky na stanovení ceny.

26. Neobstojí dle navrhovatele ani paralela s veřejnými zakázkami typu Design & Build. V přirovnání se stavebními zakázkami byl požadavek nastavený tak, že nespecifikoval místo, na kterém má být budova postavena. Dodavatelé mohou navrhnout řešení, ale nemají informace o místě

a jeho specificích, kterým je nutné stavbu přizpůsobit, a v konečném důsledku ani o konkrétních finálních požadavcích zadavatele, které budou specifikovány až po uzavření smlouvy. Nejedná se přitom o informace, které by zadavatel objektivně nemohl poskytnout. Stanovení ceny na základě hrubého odhadu je tedy bezdůvodné a přenesení rizik jasně patrné.

27. Navrhovatel namítá, že Úřad nevypořádal ani druhý pokyn předsedy Úřadu týkající se úrovně poskytnutých informací k systémům B., C. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO] a zda měl zadavatel zpřístupnit specifikaci jejich rozhraní, i když procházejí revizemi. Znalec konstatoval, že zadavatel neučinil součástí zadávací dokumentace všechny relevantní informace, které měl k dispozici. S odkazem na typovou otázku ale prohlásil tuto skutečnost za nevýznamnou a Úřadu tento závěr přejal.

28. Navrhovatel považuje za problematická posuzovací východiska znaleckého posudku. V otázce srozumitelnosti se znalec zaměřuje na gramatickou strukturu a sémantiku zadávací dokumentace, aniž by zohlednil technické důsledky takto vymezených požadavků. Srozumitelnost je v tomto kontextu minimální standard, jehož nesplnění by samo o sobě představovalo porušení zásady transparentnosti a vymezení zadávacích podmínek v souladu se ZZVZ. Závěry k otázce jednoznačnosti pak naráží na limity použité srovnávací metody a metody dedukce za použití neformální logiky a hledání logické závislosti tvrzení zadavatele a navrhovatele na informacích v podkladech. To, zda se určitý požadavek v zadávací dokumentaci nachází, ale nenese žádnou vypovídací hodnotu k vyřešení podstaty otázky, zda je daný postup možný. Kategorie logické dokonavosti směřuje podle navrhovatele spíše k vyhodnocení formální ucelenosti bez zohlednění praktických dopadů zadávacích podmínek na nabídky.

29. V dílčích částech znalecký posudek poskytl informace o rozporu zadávací dokumentace s § 36 odst. 3 ZZVZ. Navrhovatel namítá rizika při podání nabídky, nemožnost předvídat podstatné náklady a závazky, které by mohly vzniknout, a nutnost hrubého odhadu dopadů do celkové ceny. Takové nabídkové ceny nelze spravedlivě a transparentně porovnávat. Souhrn napadených zadávacích podmínek má dopad na nabídku každého racionálního dodavatele. Nelze navíc nahlížet na zadávací podmínky izolovaně, protože je to typicky až jejich souhrn, který vede k rozptylu nabídkových cen. Ani tak ale nelze rezignovat na cenový dopad každé dílčí nedostatečně specifikované podmínky, ale je nutné učinit závěr, zda měl jejich souhrn za následek rozptyl v nabídkových cenách.

30. Navrhovatel také předkládá námitky proti jednotlivým požadavkům, otázkám řešeným znaleckým posudkem a jejich posouzení Úřadem.

**Závěr rozkladu**

31. Navrhovatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání a k doplnění skutkových zjištění týkajících se dopadu nedostatků zadávací dokumentace na možnost objektivního stanovení nabídkové ceny a vlastního právního posouzení.

## IV. ŘÍZENÍ O ROZKLADU

32. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

**Vyjádření zadavatele k rozkladu**

33. Ve vztahu k výroku I napadeného rozhodnutí zadavatel souhlasí se závěry Úřadu. Argumentace odlišným postupem v původním prvostupňovém rozhodnutí je nerelevantní, protože toto rozhodnutí bylo zrušeno a nemá jakoukoliv právní závaznost.

34. K výroku II napadeného rozhodnutí zadavatel uvádí, že Úřad vymezil znaleckými otázkami potřebné okruhy, které odpovídaly doporučením uvedeným v původním rozhodnutí o rozkladu. Ke znaleckému posudku konstatuje, že i stručné odpovědi jsou podložené rozsáhlým a komplexním zkoumáním. Byl to jen Úřad, kdo učinil právní závěry, a je logické, že znalecký posudek má v provedeném hodnocení důkazů významnou roli. Zadavatel nemá ani za to, že by navrhovatel relevantně zpochybnil znalecký posudek. Podle zadavatele byla dodržena povinnost dle § 36 odst. 3 ZZVZ a je jen rozhodnutím navrhovatele, že nechce nést riziko, které je pro obdobné projekty standardní. Ani skutečnost, že zadávací podmínky mohly být mírně přesnější, nezakládá nezákonnost postupu zadavatele. Zadavatel poukazuje i na počet podaných nabídek a důvody, proč jsou podle něj nabídkové ceny porovnatelné.

35. Podle zadavatele nelze předmět veřejné zakázky přirovnávat ke zhotovení stavby a nelze požadovat, aby zadávací podmínky obsahovaly přesný návod postupu, protože cílem zadavatele je výběr dodavatele, který navrhne optimální řešení. Některé okolnosti tak vyplynou až po analýze infrastruktury, kterou může provést až vybraný dodavatel v cílovém konceptu, který vzniká při plnění veřejné zakázky. Postup zadavatele je v tomto ohledu obvyklý a nadstandardní.

36. Zadavatel proto navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí potvrdil a podaný rozklad zamítl.

**Stanovisko předsedy Úřadu**

37. Po projednání rozkladu a veškerého souvisejícího spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a jeho správnost v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k závěru, že Úřad napadeným rozhodnutím rozhodl správně a v souladu se zákonem.

## V. K NÁMITKÁM ROZKLADU

**K výroku I napadeného rozhodnutí**

38. Ve výroku I napadeného rozhodnutí Úřad zastavil správní řízení ve vztahu k návrhovým námitkám týkajícím se několika smluvních podmínek. Podle Úřadu se totiž nejednalo o námitky proti nedostatečnosti a neúplnosti technické specifikace pro stanovení nabídkové ceny, ale o jiné a nové námitky, a ani nešlo o rozpracování námitkové argumentace. Návrhu proto v těchto částech nepředcházely řádně a včas podané námitky.

39. Po přezkoumání závěrů Úřadu s nimi plně souhlasím a napadené rozhodnutí v této části bez dalšího obstojí. Úřad v bodech 205-211 odůvodnění napadeného rozhodnutí správně a přehledně popsal, proč se danými částmi návrhu nemůže meritorně zabývat. Rozkladové námitky navrhovatele proti výroku I jsou nepřípadné. V prvé řadě neobstojí odkazy na původní

prvostupňové rozhodnutí a skutečnost, že v něm Úřad správní řízení v dané části nezastavil. Je tomu tak proto, že původní prvostupňové rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno původním rozhodnutím o rozkladu, a tedy vůbec neexistuje. Nelze z něj vyvozovat žádné očekávání přípustnosti námitek, protože Úřad se návrhem navrhovatele zabýval znovu fakticky od počátku a poprvé v celém rozsahu. Napadené rozhodnutí ani nelze v tomto ohledu shledat nepřezkoumatelným, protože Úřad podrobně rozvedl důvody svého postupu.

40. Nesouhlasím ani s návazností daných návrhových tvrzení na námitkovou argumentaci. Navrhovatel se mohl smluvními souvislostmi zabývat právě již v námitkách a zadavatel na ně mohl reagovat v rozhodnutí o námitkách ze dne 9. 9. 2024 (dále jen „rozhodnutí o námitkách“)[7], což se ale nestalo. O rozpracování argumentace se dá hovořit v případech, kdy navrhovatel reaguje na to, co zadavatel uvedl v rozhodnutí o námitkách. Nikoliv v situaci, kdy navrhovatel předkládá zcela novou a samostatnou argumentaci. Tvrdí-li navrhovatel, že se napadené rozhodnutí nevypořádává s otázkou, proč jsou smluvní aspekty integrace oddělitelné od posouzení dostatečnosti technické specifikace, odpověděl si sám svým postupem. Jen on sám totiž formuloval námitky bez zpochybnění daných smluvních podmínek, které tak vlastním rozhodnutím oddělil.

41. Uzavírám proto, že Úřad výrokem I napadeného rozhodnutí správně zastavil správní řízení o části návrhu navrhovatele týkající se smluvních podmínek.

**K výroku II napadeného rozhodnutí**

42. Podstatou otázky řešené ve výroku II napadeného rozhodnutí je posouzení, zda zadavatel stanovil zadávací podmínky veřejné zakázky v souladu s § 36 odst. 3 ZZVZ, tj v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení. Navrhovatel identifikoval několik konkrétních požadavků zadávací dokumentace, které považoval za nedostatečné pro stanovení pracnosti a ceny, namítal nutnost využití odhadů a rozptyl v dílčích nabídkových cenách účastníků zadávacího řízení. Vzhledem k tomu, že původní prvostupňové rozhodnutí neobstálo co do skutkových zjištění, kterými Úřad podložil konstatování nezákonnosti postupu zadavatele, zavázal jsem Úřad původním rozhodnutím o rozkladu k doplnění těchto zjištění.

43. Považuji za vhodné se nejprve zabývat otázkou, co jsem v rámci závazného právního názoru původního rozhodnutí o rozkladu Úřadu uložil. Je tomu tak z důvodu, že navrhovatel rozsáhle argumentuje, že znalecký posudek pořízený Úřadem nedává odpovědi na některé klíčové otázky, které jsem vymezil v původním rozhodnutí o rozkladu.

44. V bodu 88 odůvodnění původního rozhodnutí o rozkladu jsem uvedl, že pokud chtěl Úřad konstatovat, že neporovnatelnost nabídek je důsledkem řešených požadavků, měl zkoumat jejich konkrétní dopad na odhady jednotlivých dodavatelů a možný cenový rozptyl. Měl také zjišťovat, jestli požadavky vymezené zadavatelem připouští takovou míru rozdílu, že odborně zdatný dodavatel může do této mezery vyplnit tak odlišné parametry, které by měly vliv na porovnatelnost nabídek. Úřad měl také zohlednit i to, že se do ceny promítají i další zadávací podmínky, a zjistit, co je oním faktorem způsobujícím neporovnatelnost nabídek. V bodu 89 odůvodnění původního rozhodnutí o rozkladu jsem uvedl, že Úřad by měl zvážit, jestli není vhodné vyhotovit znalecký posudek za účelem zjištění dostatečnosti poskytnutých informací k integraci systému ELVIS na jiné systémy a případného rozptylu pracnosti a ceny.

[7] Ve správním spise jako položka č. 42.

45. V bodu 99 odůvodnění původního rozhodnutí o rozkladu jsem konstatoval, že se Úřad při dalším postupu *„zaměří na zjištění, zda byly zadávací podmínky týkající se požadavků na integraci stanoveny v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení. V případě neexistujícího systému A. [PSEUDONYMIZOVÁNO] Úřad zjistí, jaké informace je nutné znát pro odhad alespoň základního rozsahu pracnosti a složitosti, zda zadavatel vymezil takové jeho kvality, které vymezit mohl, zda je ocenění integrace na dosud neexistující systém na trhu běžné a v jakých částkách se rozdíly v nacenění mohou pohybovat. U systémů B., C. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO] Úřad zjistí, zda jsou již poskytnuté informace takové úrovně, že jsou zadavatelem předloženy v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení, případně zda zadavatel měl dodavatelům zpřístupnit specifikaci rozhraní těchto systémů, i když procházejí revizemi. Přitom může být důležité zjistit povahu prováděných revizí a jejich dopad na aktuální stav rozhraní systémů, který zadavatel považuje za irelevantní. Za tímto účelem Úřad může přistoupit i k vyhotovení znaleckého posudku, který by odpověděl na řešené otázky. Pokud to ale neučiní, musí se řádně s tímto důkazním návrhem vypořádat.“*

46. Pokyny k dalšímu postupu Úřadu se výslovně vztahovaly pouze k požadavkům na integraci, pro jejichž nedostatečnost a nezákonnost Úřad původním prvostupňovým rozhodnutím uložil nápravné opatření. V dalším řízení se však Úřad zabýval i ostatními namítanými požadavky, protože vypořádával celý návrh. Na podstatě závazného právního názoru to přitom nic nemění, neboť z něj lze odvodit i obecnější náhled na to, co měl Úřad zjistit, tj. lze jej vztáhnout ke všem namítaným požadavkům. Závazný právní názor totiž vychází z požadavků § 36 odst. 3 ZZVZ na vymezení zadávacích podmínek.

47. Úřad tedy měl zjistit, zda jsou řešené požadavky/zadávací podmínky stanoveny v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení. Současně, vzhledem k tomu, že Úřad svoji argumentaci v původním prvostupňovém rozhodnutí postavil i na rozdílu v dílčích nabídkových cenách, jsem uvedl nutnost zabývat se tím, jak se konkrétní požadavky mohou promítat do ceny a v jakém rozptylu. Tedy jestli je daný rozptyl způsobený nedostatečností zadávacích podmínek.

48. Právě za tím účelem Úřad zadal vypracování znaleckého posudku, což vyplývá z bodu 232 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde Úřad popsal cíle otázek, které znalci položil. Nachází se mezi nimi jak dostatečnost poskytnutých informací pro účely nacenění, minimální standard informací pro odhad alespoň základního rozsahu pracnosti a ceny realizace a možné cenové rozpětí. Úřad také správně vázal zjištění minimálního standardu informací a možného cenového rozpětí pouze na situaci, kdy znalec shledá nedostatečnost poskytnutých informací. Pokud znalec shledal požadavky dostatečné, odpadají (alespoň ze zásadní části) i další dílčí otázky.

49. Jak uvedl Úřad správně v bodu 246, což jsem ostatně ověřil i ve znaleckém posudku, znalec i přes konstatování určitých nedostatků zadávacích podmínek dospěl u všech požadavků k tomu, že *„informace poskytnuté zadavatelem v zadávací dokumentaci byly dostatečné pro stanovení ceny a pracnosti realizace předmětu veřejné zakázky, přičemž situace, kdy dodavatelé odhadují nabídkovou cenu na základě dané úrovně poskytnutých informací, je na relevantním trhu běžná“*.

50. Znalec také uvedl, že neexistuje přímý vztah mezi právě či pouze obsahem a rozsahem technické specifikace a pracností, resp. náklady pro splnění takové specifikace. Podle znalce se do pracnosti a ceny promítají i další skutečnosti jako zvolený způsob řešení zadání, zkušenosti či připravenost. Zkušenosti a připravenost ovlivňují podle zadavatele pracnost

a cenu více, než rozsah a detail zadání. Podle znalce je vývoj software autorskou činností, autoři mohou přistupovat k řešení různě a pracnost tak může být také různá. IT obor je navíc podle znalce dynamický a striktní svázání technickou specifikací by vedlo k omezení efektivnějších způsobů realizace.

51. Znalec také uvedl, že zadávací dokumentace obsahuje veškeré podstatné a obvyklé součásti specifikace obdobných veřejné zakázek. Podle znalce je na trhu běžná situace, kdy dodavatelé odhadují pracnost a cenu na základě mnohem nižší úrovně detailu informací. Ve zdejším případě hovoří o spíše nadstandardním rozsahu.

52. Konstatuji proto, že znalec zodpověděl na otázky, které byly zásadní pro odborné posouzení řešené věci, a postihl jejich podstatu. Pokud jde o námitku, že znalec nepředložil konkrétní závěr o rozpětí ceny a pracnosti integrací, je tomu tak proto, že na str. 43 a 44 znaleckého posudku v obecnosti uvedl, proč nelze tyto odpovědi předložit pouze na základě technické specifikace určitého požadavku, ale že se do pracnosti a ceny promítají i jiné parametry, což jsem shrnul výše.

53. S ohledem na povahu předmětu veřejné zakázky je logické, že cenový rozptyl může být velký, a to i v případě, kdy by byly zadávací podmínky formulovány dokonale, protože v případě autorské činnosti, jejímž předmětem není jen implementace řešení, ale i jeho návrh, do hry vstupuje spektrum přístupů každého dodavatele.

54. Sám navrhovatel také v rozkladu uvádí, že závěr o neovlivnění nabídkové ceny je v rozporu s dalšími zjištěními, tedy sám přiznává, že znalec se cenovými dopady zabýval. Konkrétně znalec např. uvedl, že *„pokud je účelem a smyslem posuzované podotázky zjištění, zda posuzovaná technická specifikace mohla s využitím informací o stavu rozhraní před jejich plánovanou revizí obsahovat údaje využitelné pro formulaci technického návrhu řešení a v návaznosti na to i na pracnost jeho realizace a z ní odvozené nacenění realizace příslušné části předmětné veřejné zakázky, pak platí, že takové zjištění není pro stanovení ceny ani jediné, ani nejdůležitější a v krajním případě ani vůbec relevantní“*.

55. Zásadní odpovědí na námitku navrhovatele tedy je, že požadavek, který jsem uvedl v původním rozhodnutí o rozkladu, není nepřekročitelný (nebo spíše „nepodkročitelný“). Je jenom logické, že znalec může dospět k závěru, že namítané zadávací podmínky jsou dostatečné ve smyslu § 36 odst. 3 ZZVZ, a pokud existují odchylky v porovnatelnosti nabídek, sice to do určité míry může být zadávacími podmínkami, nikoliv však zásadně a nikoliv pouze jimi. Je pak také racionální, že v případě dostatečné podrobnosti zadávacích podmínek už není nutné stanovovat konkrétní cenový rozptyl, protože ten by byl zásadní primárně v situaci, kdy by zadávací podmínka nebyla naformulovaná dostatečně. Teprve tehdy by bylo zásadní zkoumat její dopad do možnosti odhadnout pracnost a cenu. Zde ale nedošlo k takovému ovlivnění.

56. Znalec tedy skutečně neurčil konkrétní cenové dopady a rozdíly, protože konstatoval dostatečnost zadávacích podmínek pro odhad pracnosti a ceny. Svůj postup přitom podrobně odůvodnil. Nejedná se o situaci, kdy by znalec danou otázku pominul, ale zjevně se jí zabýval a dospěl k tomu, že pro účely odpovědi na položené otázky a konstatování dostatečnosti zadávacích podmínek to není podstatné. Takový postup považuji za logický a odpovídající požadavkům původního rozhodnutí o rozkladu. Pokud navrhovatel tvrdí, že znalec fakticky jen předkládá právní názor, že zadávací podmínky nepředstavovaly překážku pro podání nabídky, odpovídám mu, že znalec primárně konstatoval dostatečnou podrobnost zadávacích podmínek

pro odhad pracnosti a ceny. Jedná se o odborný skutkový závěr, který znalec rovněž provázal s tvrzeními o vlivu různých skutečností na rozptyl cen, ale i s konkrétními tvrzeními u konkrétních požadavků. Závěr, že v takovém případě jsou řešené požadavky v souladu s § 36 odst. 3 ZZVZ, pak učinil Úřad a učinil tak po vyhodnocení znaleckých závěrů, jak plyne z bodu 251 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Toto rozdělení (skutkové X právní otázky) ostatně plně respektuje smysl znaleckých posudků jako důkazního prostředku a související judikaturu[8].

57. V podrobnostech ke všem závěrům znalce odkazuji na body 232 až 245 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde Úřad cituje stěžejní obsah znaleckého posudku, a dále na bod 277 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde jsou ke každému namítanému požadavku uvedeny závěry znaleckého posudku. Považuji za nadbytečné tyto závěry ještě více shrnovat či citovat, protože se s nimi zcela ztotožňuji.

58. S ohledem na právě uvedené nesouhlasím s tím, že by Úřad nezjistil potřebné skutečnosti, respektive že se neřídil závazným právním názorem původního rozhodnutí o rozkladu. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a závěrů, které Úřad vyložil ze znaleckého posudku, naopak souhlasím s tím, jak Úřad věc posoudil.

59. Z výše uvedeného totiž rovněž vyplývá, jak se znalec postavil k samotné otázce dostatečnosti zadávacích podmínek. V tomto ohledu považuji za zásadní konstatování Úřadu, že z objektivního hlediska není možné, aby zadavatelé dodavatelům poskytli naprosto vyčerpávající informace do všech myslitelných detailů a s podrobným návodem na řešení jakýchkoliv situací. Úřad správně poukázal na to, že fakticky vždy je možné konstatovat, že zadavatel mohl poskytnout více informací nebo ve větším detailu. Podle § 36 odst. 3 ZZVZ ale postačuje, pokud jde o podrobnost nezbytnou pro účast v zadávacím řízení, což znamená, že dodavatelé musí být schopni odhadnout pracnost a cenu realizace a podat porovnatelnou nabídku.

60. Míra detailu požadovaná navrhovatelem tento elementární požadavek ZZVZ zjevně překračuje a jak Úřad správně uvedl v bodu 255 odůvodnění napadeného rozhodnutí, *„očekávání navrhovatele ohledně toho, v jakém detailu by měl zadavatel informace ke specifikaci předmětu veřejné zakázky v zadávací dokumentaci poskytnout, lze považovat za poněkud přemrštěná. Úřad na základě znalcem učiněného komplexního posouzení zadávacích podmínek šetřené veřejné zakázky považuje za zjevné, že zadavatel do navrhovatelem požadované excesivní míry detailu v zadávacích podmínkách zacházet nemusí, a to obzvláště v situaci, kdy v rámci zadávací dokumentace přistupuje ke specifikaci požadavků na výkon, funkci a účel poptávaného systému a očekává, že vybraný dodavatel před implementací systému ELVIS nejprve provede vlastní návrh jeho technického řešení.“*

61. Správný je rovněž poukaz Úřadu na oprávněnost předpokladu zadavatele, že se zadávacího řízení zúčastní odborně zdatní dodavatelé s přiměřenými znalostmi, zkušenostmi a profesionalitou, čemuž je možné přizpůsobit podobu zadávacích podmínek. Jak také vyplynulo už z mého původního rozhodnutí o rozkladu, je zcela legitimní a legální, aby dodavatelé stanovovali nabídkovou cenu kvalifikovaným odhadem a vyplňovali případné mezery či nedostatky zadávacích podmínek zkušenostmi a odbornými znalostmi. Samozřejmě za situace, kdy zadávací podmínky splňují požadavky § 36 odst. 3 ZZVZ, což se zde stalo.

[8] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 71/2009-113 ze dne 12. 5. 2010.

62. Jsou-li tedy řešené požadavky vymezeny v souladu se ZZVZ, nelze bez dalšího přistoupit na to, že je cenový rozptyl v dílčích nabídkových cenách, na který poukazuje navrhovatel, způsoben právě těmito požadavky. A i pokud by tomu tak bylo, jde o důsledek zákonně vymezených zadávacích podmínek, tedy i o zákonný důsledek. Dodávám, že odborná stanoviska v dřívějším průběhu správního řízení nepřinesla žádné jednoznačné závěry v otázce cenových rozdílů, proto je podstatnější, jak otázku posoudil znalecký posudek. V tomto směru pak jsou racionální právě i závěry o vlivech na nabídkovou cenu, které předložil znalec.

63. Upozorňuji také na skutečnost, že zadavatel obdržel v zadávacím řízení 5 nabídek. V případě takto složitého systému to považuji minimálně za standardní, spíše nadstandardní. Primárně to však znamená, že 5 dodavatelů nepovažovalo zadávací podmínky za nedostatečné pro účast v zadávacím řízení, což do určité míry samo o sobě vyvrací rozsáhlá tvrzení navrhovatele o takové nedostatečnosti, tj. nezákonnosti vícero požadavků zadavatele.

64. V další námitce navrhovatel rozporuje tzv. typové otázky, které použil znalec při zpracování znaleckého posudku. Použití tohoto typu zdůvodnění znaleckého posudku je ale v pořádku. Je přípustné, pokud znalec použil určité zobecnění, které je následně použitelné pro větší množství obdobných otázek. Svůj postup navíc znalec logicky vysvětlil na již odkazovaných stranách 43 a 44 znaleckého posudku. Zároveň se znalec vždy zabýval i konkrétním požadavkem.

65. Nesouhlasím s dalším tvrzením navrhovatele, že by Úřad přehlédl dříve zjištěný skutkový stav. Ten jsem však shledal nedostatečným s ohledem na rozpornost a nejednoznačnost odborných stanovisek. Teprve znalecký posudek jasně konstatoval dostatečnost zadávacích podmínek z hlediska podrobnosti nezbytné pro účast v zadávacím řízení.

66. Nemohu proto souhlasit ani s tím, že by nezohlednění dříve obstaraných podkladů bylo v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů. Úřad všechny důkazy zohlednil, což je z napadeného rozhodnutí jednoznačně patrné. Nemám za to, že řešením situace, kdy odborná stanoviska nedávají dostatečnou odpověď, je snaha o jejich další a další upřesňování. Zajištění znaleckého posudku považuji prakticky za jediné řešení, které bylo schopné dané rozpory vyřešit, a jak vyplývá z výše uvedeného, skutečně je vyřešilo. Platí totiž, že jednak nelze odpovědi či jejich bližší odůvodnění po dodavatelích vynutit a zároveň se lze při zohlednění závěrů znaleckého posudku důvodně domnívat, že dané odpovědi odráží právě důvody rozdílného nacenění stojící mimo technickou specifikaci.

67. Dávám za pravdu Úřadu i v odpovědi na požadavek navrhovatele na vypracování revizního znaleckého posudku. Souhlasím, že *„že provedení oponentního znaleckého posudku by v dané situaci bylo nadbytečné a v rozporu se zásadou ekonomie správního řízení, neboť není dána žádná relevantní pochybnost o tom, že závěry komplexního posouzení znalce lze považovat za přezkoumatelné, srozumitelné, přesvědčivé a věrohodné, jak je již v podrobnostech rozebráno výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Úřad tak ve svém rozhodnutí vychází ze závěrů znaleckého posudku, které považuje za dostatečné pro účely zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu.“*[9] Stejně jako v případě řešeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 54/2009-56 ze dne 19. 1. 2010 mám za to, že *„výhrady vůči znaleckému posudku tak lze vnímat jako pouhé subjektivní vyjádření nesouhlasu s výsledky znaleckého zkoumání, které není opřeno o žádné objektivní důvody“*.

[9] Bod 271 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

68. Nemám ani za to, že by Úřad závěry znalce přebíral bez dalšího. Např. v bodu 258 odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že tak činí proto, *„neboť nemá pochybnost o tom, že je lze považovat za přezkoumatelné, srozumitelné a věrohodné“*. Podivuje-li se navrhovatel, že Úřad závěry přebírá, je to proto, že sám nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi a znalec naopak ano. Odkaz navrhovatele na judikaturu týkající se požadavků na závěry znaleckého posudku je nepřípadný, protože znalecký posudek je naplňuje. Znalecký posudek totiž přehledným a logickým způsobem vyložil své odborné závěry a podklady, ze kterých vycházel při posuzování té které odborné otázky. Věcné posouzení a hodnocení znaleckého posudku plně odpovídá požadavkům, které na ně kladou např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1810/2009 ze dne 21. 10. 2009 či nález Ústavního soudu III. ÚS 299/06 ze dne 30. 4. 2007.

69. Lze samozřejmě jen souhlasit s tím, že překážkou v zadávacím řízení je i zadávací podmínka, která znemožňuje vyhodnotit podmínky realizace, jak vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 2/2024-144 ze dne 3. 10. 2024. To zde ale nenastalo. K tomu opakuji závěr znalce, že zadavatel požadavky vymezil spíše v nadstandardním rozsahu v porovnání k obdobným zakázkám. Žádnou z řešených zadávacích podmínek znalec neoznačil jako takovou, kterou by zadavatel vymezil nedostatečně pro odhad pracnosti či ceny. Teprve pokud by se tak stalo, dalo by se hovořit o tom, že zadavatel mohl postupovat v rozporu s § 36 odst. 3 ZZVZ.

70. V souhlasu s Úřadem pak uvádím, že pokud se některý z dodavatelů v tomto případě neúčastnil dle svého tvrzení proto, že dílčí maximální cena je nesplnitelná, je to s ohledem na zjištěný skutkový stav spíše doklad schopností daného dodavatele, nikoliv doklad nedostatečnosti zadávacích podmínek pro účast dodavatelů v zadávacím řízení. Opět také upozorňuji na počet podaných nabídek.

71. Neobstojí ani námitky proti obdobě metody Design & Build v případě této veřejné zakázky. Vybraný dodavatel zde teprve navrhuje zadavateli řešení, které bude následně implementovat. Navrhovatel námitkami nezpochybňuje ani tak použití tohoto typu předmětu plnění veřejné zakázky jako spíše opět samotnou úroveň poskytnutých informací. Vzhledem k tomu, že je mám stejně jako Úřad a znalec za dostatečné, související námitky proti paralele s metodou Design & Build odmítám. Musím zde také odkázat na vlastní závěry z původního rozhodnutí o rozkladu (body 78-82 odůvodnění), kde jsem potvrdil oprávněnost stanovení ceny odborným odhadem, ale i vyplnění potenciálně neúplného (ale zákonného) popisu požadavku předchozími zkušenostmi.

72. Je dále nelogické, aby navrhovatel Úřadu vytýkal nezjištění toho, jaké informace je nutné znát pro odhad alespoň základního rozsahu pracnosti a složitosti. Z odpovědi znalce bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že informace obsažené v zadávací dokumentaci jsou v tomto ohledu dostatečné. Závazný pokyn Úřadu samozřejmě nebyl myšlený tak, že má Úřad stanovit hranici této „dostatečnosti“. Primárně jde totiž právě o to, jestli jsou informace poskytnuté zadavatelem dostatečné.

73. Jestliže navrhovatel argumentuje odbornými stanovisky, opět mu odpovídám, že právě kvůli jejich nejednoznačnosti jsem zavázal Úřad k dalším odborným zjištěním. Právě proto, že odborná stanoviska neposkytla potřebné odpovědi, přistoupil Úřad k zadání znaleckého posudku. Přesto nemohu souhlasit, že by odborná stanoviska, která navrhovatel cituje v rozkladu, obsahovala tak důrazný a zásadní nesouhlas s dostatečností požadavku. Řešené společnosti odkazují primárně obecně na absenci přesných specifikací a nutnost zohlednění rizik a zkušeností, což považuji za přijatelné, jak jsem ostatně již uváděl. Současně jedno

z odborných stanovisek, které navrhovatel cituje, odkazuje na standardizované postupy integrovaných systémů, což jde spíše proti tvrzení navrhovatele o nemožnosti nacenění.

74. K argumentaci navrhovatele rozhodnutím Úřadu sp. zn. ÚOHS-S1077/2024/VZ, č. j. ÚOHS-09717/2025/500 ze dne 14. 3. 2025 mohu pouze odkázat na bodu 275 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde Úřad stejnou námitku vypořádal. Navrhovatel sice uvádí, že jde o zkratkovitý závěr Úřadu, ale v rozkladu k tomu nepředkládá žádná konkrétní tvrzení. Souhlasím proto s Úřadem, že zdejší situace je odlišná oproti uváděnému rozhodnutí.

75. Navrhovatel rozporuje, že je irelevantní, že ceny dodavatelů mohou ovlivňovat i jiné faktory, které nesouvisejí s požadavky zadavatele. Posuzuje se totiž zákonnost zadávacích podmínek z hlediska jejich dostatečnosti. To by ale bylo pravdou v situaci, kdy by znalec či Úřad odhlédli od dalších odpovědí znalce a od celkového vyznění znaleckého posudku. Pokud totiž znalec označuje míru detailu zadávacích podmínek jako spíše nadstandardní a zároveň u všech řešených požadavku uvádí, že jsou dostatečné pro odhad ceny a pracnosti, je zcela v pořádku a naopak správné, že znalec popsal i důvody, proč jenom technická specifikace nemůže být důvodem velkých rozdílů v nacenění, a to i přes její určité nedostatky.

76. Zejména u služeb, ale také u dodávek, kde jde o výsledek určité činnosti, budou tyto jiné faktory stojící mimo technickou specifikaci často určující pro stanovení nabídkové ceny. Jednoduchým příkladem může být např. poskytování úklidových služeb, kde je mzda pracovníků hlavní složkou nabídkové ceny. Přitom i v právě řešeném případě bude mít kvalita pracovníků, náklady na ně a související vlivy dopad na hodnotu práce, na hodnotu samotného řešení a zprostředkovaně i na nabídkovou cenu. Tento závěr je ostatně podstatou znaleckého posudku.

77. V dalších námitkách navrhovatel směřuje proti posuzovacím východiskům znaleckého posudku, když zpochybňuje smysl a zaměření na gramatickou strukturu (srozumitelnost), jednoznačnost a logickou dokonavost. Použitím těchto kategorií znalec podle navrhovatele nemíří na podstatu požadavků. Stejné námitky přitom Úřad vypořádal v bodu 266 odůvodnění napadeného rozhodnutí a po přezkoumání znaleckého posudku i samotného napadeného rozhodnutí musím na závěrech Úřadu setrvat. Zaprvé platí, že znalec danými východisky odpovídal na otázky položené Úřadem. Zadruhé, jak uvedl Úřad, se znalec *„v dostatečné míře věnoval také konkrétnímu věcnému obsahu jednotlivých šetřených požadavků zadavatele, když posuzoval, zda mají konkrétní tvrzení zadavatele a navrhovatele oporu ve skutečnosti. Je tak zřejmé, že dílčí podotázky týkající se srozumitelnosti a logické dokonavosti požadavků zadavatele nelze vytrhávat z kontextu celkového zadavatelem provedeného komplexního posouzení zadávacích podmínek.“* Izolované posouzení určitých jednotlivých znaleckých závěrů, které však tvoří celek teprve komplexně, nepovažuji za správné.

78. K další námitce navrhovatele týkající se toho, že znalci postačovalo pro kladný závěr, pokud se zadávací podmínky otázkou zabývaly, cituji část bodu 262 odůvodnění napadeného rozhodnutí, který vypořádal totéž. Souhlasím totiž, že nelze *„přisvědčit tvrzení navrhovatele, že pro kladný závěr znalce ohledně zadávacích podmínek postačovalo, pokud se přezkoumávanými otázkami zabývaly; Úřad konstatuje, že znalec se naopak důkladně zaobíral věcným obsahem všech napadených zadávacích podmínek, objektivně vyhodnotil veškeré jejich identifikované nedostatky, a dospěl ke komplexnímu závěru, že na základě zadavatelem poskytnutých informací je možné určit cenu a pracnost realizace předmětu veřejné zakázky“*. Závěry znalce naopak jsou vyčerpávající a zřetelně aplikovatelné na podstatu řešené věci.

79. Nesouhlasím s tím, že by znalecký posudek v dílčích částech poskytl informace o rozporu zadávací dokumentace s § 36 odst. 3 ZZVZ. Nic takového ze znaleckého posudku neplyne. Znalec identifikoval určité nedostatky v řešených požadavcích, ale jak jsem již opakovaně uvedl, ZZVZ nepožaduje dokonalou zadávací dokumentaci. Požaduje podrobnost nezbytnou pro účast v zadávacím řízení, což je zcela zřejmě nižší standard. Rovněž znalec dospěl k tomu, že i přes určité nedostatky jsou řešené požadavky dostatečně podrobné pro odhad pracnosti a ceny. Dodávám, že připuštěním toho, že i drobné nedostatky zadávací dokumentace způsobují rozpor se ZZVZ, by vedlo k závěru, že neobstojí téměř žádná zadávací dokumentace. I Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 113/2019-32 ze dne 25. 9. 2019 uvedl, že *„ani zohlednění toho, že zadávací řízení je svým způsobem vysoce formalizovaný postup (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014 – 42), nemůže vést k závěru, že jakákoli odchylka od očekávaného stavu má mít při zpětném posuzování za následek dovození porušení zákona o veřejných zakázkách a s tím spojené správní odpovědnosti zadavatele. V opačném případě Nejvyšší správní soud vyslovuje svou pochybnost nad tím, zda by existovalo zadávací řízení, které by nebylo možno zpětně zpochybnit.“*

80. Navrhovatel opakuje i již vypořádanou námitku o údajném kumulativním efektu zadávacích podmínek, který má být příčinou rozptylu nabídkových cen. V tomto ohledu musím setrvat na závěrech bodů 272 a 273 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Úřad v nich především uvedl, že toto tvrzení navrhovatel nijak nedokládá. Je potřeba souhlasit s poukazem Úřadu na předmět plnění veřejné zakázky jako inovativní autorskou činnost, jejíž nacenění může být ovlivněno řadou faktorů, a navíc dodavatel sám navrhuje řešení, které bude následně implementovat. Rozptyl cen tedy automaticky neznamená neporovnatelnost nabídek, resp. nedostatečnost zadávacích podmínek, a to tím méně v situaci, kdy znalec všechny požadavky označil dostatečně podrobnými pro odhad pracnosti a ceny.

81. Tvrdí-li navrhovatel, že hrubým odhadem lze stanovit nabídkovou cenu vždy, ale nejde o reálné ocenění, má samozřejmě pravdu. Ve zdejším případě však o takovou situaci nejde, jak vyplývá z dosud uvedeného. Zadávací podmínky totiž byly stanoveny v souladu s § 36 odst. 3 ZZVZ. Dodavatelé samozřejmě mají právo se soutěže nezúčastnit, nepůjde však o důsledek nezákonných požadavků zadavatele, ale o jejich rozhodnutí.

82. Uzavírám tuto část konstatováním, že znalecký posudek dostatečně odpovídá na otázky potřebné k vyřešení případu, tedy na dostatečnost zadávacích podmínek v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení. Úřad jej správně vyložil, vyhodnotil a učinil z něj správné závěry.

83. Navrhovatel také předkládá námitky proti jednotlivým požadavkům, otázkám řešeným znaleckým posudkem a jejich vyhodnocení a posouzení Úřadem. Z podstatné části se věnuje zpochybňování odborných závěrů znaleckého posudku. Ke všem těmto námitkám proto souhrnně uvádím, že Úřad ani předseda Úřadu nedisponují potřebnými odbornými znalostmi, a proto je podstatný souhlas se srozumitelností, přezkoumatelností a věrohodností závěrů znalce k dostatečnosti všech namítaných požadavků. Rozkladové námitky totiž nevnášejí pochybnost do odborných závěrů znaleckého posudku, resp. nikoliv takovou, která by měla zapříčinit jiné či další posouzení. Navrhovatel se sice snaží řešené odborné závěry zvrátit, mám však za to, že napadené rozhodnutí na ně ve spojení se znaleckým posudkem odpovídá dostatečně. Současně opakuji, že pokud jsou poskytnuté informace dostatečné pro odhad pracnosti a ceny, je irelevantní, zda zadavatel mohl poskytnout i další informace. Níže se proto zabývám jen námitkami, které se nevztahují k odbornému posouzení znalce.

84. K požadavku „NP_INT_07“ (čl. 3.2.3 technické specifikace) uvádím, že nesouhlasím s tím, že Úřad pominul závěry znalce. K tomu odkazuji mj. na bod 268 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde Úřad blíže popsal, proč ani řešené nedostatky identifikované znalcem nezvrátily závěr o dostatečnosti zadávacích podmínek. Byť souhlasím s tím, že výhrady znalce mohou naznačovat slabší přístup zadavatele k formulaci tohoto požadavku, to samo o sobě neznamená, že je zadávací podmínka v rozporu s § 36 odst. 3 ZZVZ. Právě obecné závěry znalce jsou odpovědí na to, proč tomu tak je i při určitých nedostatcích. Opakuji zároveň to, že zadávací podmínky veřejné zakázky nejsou (byť by samozřejmě měly být v ideálním případě) souhrnem dokonalosti a všeobjímajících pokynů. Musí být splněn minimální standard pro odhad pracnosti a ceny, tj. pro účast v zadávacím řízení.

85. K požadavku „NP_INT_01“ (čl. 3.2.3 technické specifikace) navrhovatel namítá, že předseda Úřadu v původním rozhodnutí o rozkladu výslovně směřoval šetření na to, jaké informace je nutné znát pro odhad alespoň základního rozsahu pracnosti a složitosti. Tak tomu skutečně je, ale zároveň musím konstatovat, že znalec právě na tuto otázku odpověděl, když uvedl, že informace poskytnuté zadavatelem jsou dostatečné. Pokud jde o možné cenové rozpětí, které měl Úřad rovněž zjistit, jak vyplývá z mého závazného právního názoru v původním rozhodnutí o rozkladu, musím odkázat na závěry uvedené výše. V nich jsem vysvětlil, že znalec podrobně rozvedl, proč nelze otázku rozdílu v nacenění omezit pouze na vliv technické specifikace. Proto ani skutečnost, že znalec na tuto otázku neodpověděl, resp. odpověděl, že cenové rozpětí by bylo možné provést pouze některou z oceňovacích metod, není základem pro konstatování nezákonnosti napadeného rozhodnutí či nepoužitelnosti znaleckého posudku.

86. K požadavku „FP_PT_12“ (čl. 3.1.2.1 technické specifikace) navrhovatel namítá údajnou kolizi týkající se toho, zda má plnění zahrnovat migraci. K tomu mohu pouze stručně uvést, že tato „kolize“ byla vyřešena zadavatelem ve vysvětlení zadávací dokumentace č. 6b[10], což je patrné z bodu 339 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

87. K námitce týkající se požadavku na integrace systémů B., C. a D. [PSEUDONYMIZOVÁNO] konstatuji, že znalec skutečně uvedl, že zadavatel neučinil součástí zadávací dokumentace všechny relevantní informace a že nebyly nerelevantní informace o specifikaci rozhraní těchto systémů, byť měly procházet revizemi. Přesto znalec konstatoval, že poskytnuté informace byly dostatečné pro odhad ceny a pracnosti, jak Úřad přehledně popsal v bodu 373 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stále tedy platí i výše uvedené závěry, že Úřad vypořádal pokyny původního rozhodnutí o rozkladu.

88. S ohledem na dosud uvedené uzavírám, že Úřad správně dospěl k tomu, že zadavatel stanovil namítané požadavky v souladu s § 36 odst. 3 ZZVZ.

## VI. ZÁVĚR

89. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se ZZVZ a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí.

[10] Ve správním spise jako položka č. 38.

**POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1, ve spojení s § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**Adresát/i:**

1. Česká republika – Ministerstvo zahraničních věcí, Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha
2. Mgr. Otakar Martinec, advokát, Zátišská 856/16, 143 00 Praha

**Vypraveno dne:**
viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy