PID	UOHSX00N0T13	Adresát/i
Č. j.	ÚOHS-22218/2026/510	dle rozdělovníku
Sp. zn.	ÚOHS-S0347/2017/VZ	
Datum, místo	22. 6. 2026, Brno	

ROZHODNUTÍ
ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění, ve správním řízení zahájeném dne 25. 8. 2017 z moci úřední, jehož účastníkem je

- obviněný – Česká republika – Generální finanční ředitelství, IČO 72080043, se sídlem Lazarská 15/7, 110 00 Praha 1,

ve věci možného spáchání přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) citovaného zákona obviněným při zadávání veřejné zakázky „Technická podpora AVIS^{ME} 2016-2017“ v jednacím řízení bez uveřejnění na základě výzvy k jednání ze dne 16. 3. 2016, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněno dne 8. 7. 2016 pod ev. č. 641914,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – Česká republika – Generální finanční ředitelství, IČO 72080043, se sídlem Lazarská 15/7, 110 00 Praha 1 – **se dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona** č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění, tím, že **při zadávání veřejné zakázky „Technická podpora AVIS^{ME} 2016-2017“** v jednacím řízení bez uveřejnění na základě výzvy k jednání ze dne 16. 3. 2016, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněno dne 8. 7. 2016 pod ev. č. 641914, **nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 citovaného zákona, když předmětnou veřejnou zakázku zadal z technických důvodů a z důvodu ochrany výhradních práv v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) citovaného zákona**, neboť technické důvody a důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv vybraného uchazeče – SYSCOM SOFTWARE spol. s r.o., IČO 61498084, se sídlem Kytlická 818/21a, 190 00 Praha 9 – jsou přičitatelné obviněnému, jelikož byly vytvořeny předchozím postupem právního předchůdce obviněného, kterým byla Česká republika – Ministerstvo financí, IČO 00006947, se sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1, při uzavření smlouvy o dílo č. MF/SY/I/94 ze dne 22. 12. 1994 na dodávku integrovaného modulárního informačního systému, a nadále byly jak tímto právním předchůdcem, tak obviněným vědomě udržovány, když v období od 1. 1. 1995, tj. ode dne účinnosti zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, nečinil relevantní kroky, kterými by se vymanil ze závislosti na jmenovaném vybraném uchazeči, přestože měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky pro ukončení stavu exkluzivity, a proto obviněný nemohl citovanou veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na technické důvody a důvod ochrany výhradních práv vybraného uchazeče zadat, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný uzavřel dne 28. 6. 2016 s citovaným vybraným uchazečem smlouvu na veřejnou zakázku.

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se obviněnému – Česká republika – Generální finanční ředitelství, IČO 72080043, se sídlem Lazarská 15/7, 110 00 Praha 1 – podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění, ukládá **pokuta ve výši 750 000 Kč (sedm set padesát tisíc korun českých).** Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

I. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

1. Dne 16. 3. 2016 odeslal obviněný – Česká republika – Generální finanční ředitelství, IČO 72080043, se sídlem Lazarská 15/7, 110 00 Praha 1 (dále jen „obviněný“ nebo „GFŘ“) – dodavateli SYSCOM SOFTWARE spol. s r.o., IČO 61498084, se sídlem Kytlická 818/21a, 190 00 Praha 9, (dále jen „vybraný uchazeč“ nebo „SYSCOM SOFTWARE“) výzvu ze téhož dne (dále jen „výzva“) dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění, (dále jen „zákon“) k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění (dále též jen „JŘBU“) za účelem zadání veřejné zakázky „Technická podpora AVIS^{ME} 2016-2017“ (dále jen „veřejná zakázka“).

2. Obviněný uzavřel dne 28. 6. 2016 s vybraným uchazečem smlouvu na plnění veřejné zakázky. Oznámení o zadání zakázky bylo ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněno dne 8. 7. 2016 pod ev. č. 641914.

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

3. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) získal pochybnost, zda obviněný svým postupem při zadávání šetřené veřejné zakázky neporušil ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona.

4. Obviněný se ve fázi šetření před zahájením správního řízení vyjádřil v následujících přípisech.

Vyjádření ze dne 13. 3. 2017

5. Obviněný uvádí, že informační systém AVIS^{ME} je určený zejména ke správě dokumentů souvisejících s účetnictvím, rozpočtem, evidencí majetku, smluv a objednávek a k plnění funkce elektronické spisové služby. Původní smlouva byla ze strany Ministerstva financí (dále jen „MF“) uzavřena v roce 1994 s tím, že uvedený systém včetně souvisejících smluvních vztahů přešel na GFŘ. Původní smlouva předpokládala ke každému modulu v rámci vytvořeného systému poskytnutí multilicence, která opravňovala MF k provozování daného modulu v rámci počítačové sítě vyjmenovaných útvarů a k užívání předmětného informačního systému, tak jak byl dodán a dokončen. Autorská práva k vytvořeným modulům dle výslovného ustanovení smlouvy nepřešla na MF. Držitelem zdrojových kódů systému AVIS^{ME} je dodnes společnost SYSCOM SOFTWARE. Dále obviněný uvádí, že se zástupci společnosti SYSCOM SOFTWARE zahájil jednání za účelem postoupení majetkových autorských práv, při kterém společnost SYSCOM SOFTWARE prohlásila, že prozatím neplánuje žádnému svému zákazníkovi poskytnout zdrojové kódy. Podle obviněného zadání předmětné veřejné zakázky v JŘBU bylo odůvodněno nutností zajistit technickou podporu stávajícího systému, kterou může poskytnout pouze držitel zdrojových kódů systému AVIS^{ME}, protože v rámci technické podpory dochází k řešení chyb aplikace, které není možné opravit jinak než se znalostí zdrojového kódu. Případnou změnu dodavatele neumožňují ani technické důvody,

jakýkoliv zásah ze strany třetí osoby by byl neslučitelný s původní verzí AVIS^{ME} a došlo by k nepřiměřeným technickým potížím při provozu a údržbě. V závěru vyjádření je uvedeno, že „Technické aspekty systému AVIS^{ME} si nechalo GFŘ následně i potvrdit znaleckým posudkem v oboru kybernetika“ (znalecký posudek č. 56-2016). Obviněný také poukazuje na souhlasné stanovisko Odboru hlavního architekta eGovernmentu a Rady vlády pro informační společnost.

Vyjádření ze dne 24. 7. 2017 a 25. 7. 2017

6. Ve svém vyjádření ze dne 24. 7. 2017 obviněný uvedl, že Technická podpora, provoz a rozvoj informačního systému AVIS^{ME} byl zajišťován v době od 1. 1. 2011 (tedy od vzniku GFŘ) do 31. 12. 2015 na základě těchto smluv:

   - od 1. 1. 2011 na základě Smlouvy o dílo (Smlouva o technické podpoře) č. MF/SY/l/97, kterou uzavřelo dne 1. 12. 1997 Ministerstvo financí se společností SYSCOM SOFTWARE, která byla ukončena uzavřením Smlouvy o dílo „Zajištění služeb technické podpory provozu a rozvoje AVIS^{ME}“ ze dne 22. 12. 2014.

   - od 22. 12. 2014 na základě Smlouvy o dílo „Zajištění služeb technické podpory provozu a rozvoje AVIS^{ME}“ ze dne 22. 12. 2014, kterou uzavřelo GFŘ rovněž se společností SYSCOM SOFTWARE. Předmětem této smlouvy byla servisní podpora a hotline zahrnující údržbu aplikačního programového vybavení AVIS^{ME} ve smlouvou určeném rozsahu, aktualizace aplikačního programového vybavení, poskytování servisních prací zahrnujících řešení problémů s provozem programového vybavení, školení uživatelů, odborná poradenská, konzultační a metodická pomoc.

7. Ve svém vyjádření ze dne 25. 7. 2017 obviněný sdělil, že ke Smlouvě o dílo (Smlouva o technické podpoře) č. MF/SY/l/97 ze dne 1. 12. 1997 bylo za dobu jejího trvání uzavřeno 14 dodatků, které obviněný připojil v příloze.

Vyjádření ze dne 22. 8. 2017

8. Obviněný mj. uvádí, že pro plnění šetřené veřejné zakázky neexistuje více než jeden dodavatel, a že nedisponuje majetkovými právy autorskými, ale pouze multilicencí k užívání systému AVIS^{ME}. Licenční podmínky (čl. 9 Licenční podmínky, autorská práva, práva třetích osob Smlouvy o dílo „Technická podpora AVIS^{ME} 2016-2017“ ze dne 28. 6. 2016) jsou upraveny Smlouvou o licenčních právech k provozování a užívání informačního systému AVIS^{ME} uzavřenou dne 14. 3. 2006, ve znění Dodatku č. 1 ke Smlouvě o licenčních právech k provozování a užívání informačního systému AVIS^{ME} ze dne 2. 2. 2012.

9. Podle názoru obviněného exkluzivita současného dodavatele vznikla vůči GFŘ objektivně. Původní smlouvu uzavíralo Ministerstvo financí a GFŘ tudíž nemělo a nemohlo mít vliv na nastavení původní smlouvy, respektive práv v ní obsažených. GFŘ ze zákona vstoupilo do smluvních vztahů týkajících se majetku státu užívaným Ministerstvem financí výlučně k výkonu působnosti správy daní a tímto způsobem převzalo správu mimo jiné i systému AVIS^{ME}. GFŘ přistoupilo k pokračování užívání systému AVIS^{ME} z důvodu hospodárnosti, protože se jednalo o systém, do kterého bylo ze strany Ministerstva financí již několik let investováno.

III. PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

10. Zahájení správního řízení oznámil Úřad obviněnému přípisem ze dne 25. 8. 2017, ve kterém seznámil obviněného se zjištěnými skutečnostmi, které budou podkladem pro rozhodnutí.

11. Dne 25. 8. 2017, kdy bylo oznámení o zahájení řízení o přestupku obviněnému doručeno, bylo podle § 113 zákona ve spojení s § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“) zahájeno řízení z moci úřední ve věci podezření ze spáchání přestupku obviněným.

12. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 116 zákona obviněný.

13. Usnesením ze dne 28. 8. 2017 určil Úřad obviněnému lhůtu, v níž mohl navrhovat důkazy, či činit jiné návrhy a vyjádřit v řízení své stanovisko. Dopisem ze dne 30. 8. 2017 obviněný požádal o prodloužení lhůty určené posledně citovaným usnesením; Úřad žádosti obviněného vyhověl. Obviněný zaslal své stanovisko k řízení o přestupku dopisem ze dne 8. 9. 2017.

Vyjádření ze dne 8. 9. 2017

14. Obviněný se domnívá, že *„nelze v dnešní době uplatňovanou judikaturu ohledně zaviněného stavu exkluzivity zadavatelů za účelem obcházení pravidel pro zadávání veřejných zakázek aplikovat na dobu, ve které pravidla pro zadávání veřejných zakázek neexistovala. Vzhledem k tomu, že problematika zaviněného účelového vytváření stavu exkluzivity prošla postupným vývojem, domnívá se GFŘ, že Úřadem uplatňované judikaturní závěry je nutné zohlednit z pohledu právního prostředí, ve kterém došlo k vytvoření stavu exkluzivity. Úřad by měl při hodnocení okolností doprovázejících šetřenou veřejnou zakázku dojít k závěru, že nebylo možné po MF spravedlivě požadovat, aby dopodrobna předvídalo, jakou optikou se bude v budoucnu nejen právní úprava, ale i judikatura v této oblasti vyvíjet. K neuplatnění novější judikatury v odůvodněných případech viz rozhodnutí předsedy Úřadu č. j.: ÚOHS-R30/2015/VZ-38136/2016/321/Oho ze dne 19. září 2016.“*

15. Podle obviněného *„[v]šechny judikaturní závěry ohledně zaviněného stavu exkluzivity předpokládají, že si zadavatel nejprve sám vytvořil určitá právní omezení, na základě kterých dále odůvodnil použití jednacího řízení bez uveřejnění. V tomto posuzovaném případě je však nutné vzít v potaz, že k vytvoření těchto právních omezení (uzavření původní smlouvy na IS AVISME) došlo v roce 1994, tedy v době, kdy oblast využívání počítačových programů pro správní postupy byla na začátku svého vývoje a MF nemohlo reálně předpokládat, jakým způsobem se tato oblast bude dále vyvíjet proto, aby si mohlo být vědomo nutnosti zajistit si příslušná oprávnění (zasahovat do vyvíjeného systému), natož aby dokázalo předvídat budoucí vývoj právní úpravy v oblasti veřejných zakázek s navazující (dnes uplatňovanou) judikaturou. GFŘ nesouhlasí s Úřadem, že oblast vývoje softwaru na zakázku v 90. letech lze označit za dynamické odvětví ICT, naopak se domnívá, že nebylo vůbec reálné v té době předpokládat, jakou rychlostí a jakým směrem se tato oblast bude vyvíjet.“*

16. Obviněný rovněž tvrdí, že *„MF nemohlo v roce 1994 rozumně očekávat, že bude v budoucnu potřebovat zasahovat do informačního systému, který pořídilo na základě původní smlouvy od společnosti SYSCOM spol. s r.o. (nyní SYSCOM SOFTWARE spol. s r. o.) Vzhledem k úrovni rozvinutosti vývoje počítačových programů a neexistenci právní úpravy týkající se zadávání zakázek na jejich vývoj, odpovídal postup MF tehdejším podmínkám a nelze jej dnes považovat za vytváření určitých právních omezení za účelem obcházení řádného postupu zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že původní smlouva na IS AVIS^{ME} je zasazena do doby před zavedením většiny současných pravidel pro zadávání veřejných zakázek, jsou skutkové okolnosti nyní posuzovaného případu zcela odlišné od skutkových okolností případů, na které dopadají Úřadem uváděná soudní rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené GFŘ uvádí, že i kdyby*

MF mohlo z počátku předpokládat potřebu dalšího rozvoje projektu, nemohlo už rozumně předpokládat, že jej právní úprava a její následný výklad v poptání takového rozvoje omezí stanovením určitých limitujících podmínek.“

17. Obviněný dále uvádí, že *„Úřadem tvrzený stav exkluzivity způsobilo MF, nikoliv GFŘ, přičemž GFŘ ze zákona vstoupilo do smluvních vztahů týkajících se majetku státu užívaným MF výlučně k výkonu působnosti správy daní, a tímto způsobem převzalo mimo jiné i správu IS AVIS^{ME}. GFŘ bylo zřízeno zákonem č. 199/2010 Sb., jakožto novelou zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a to s účinností k 1. 1. 2011. (...) Úřadem tvrzený stav exkluzivity je pro GFŘ objektivní stav, na základě kterého zadalo šetřenou veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, protože ke splnění veřejné zakázky objektivně neexistoval jiný dodavatel, přičemž tento stav GFŘ nezpůsobilo.“*

18. K důsledkům nezadání veřejné zakázky obviněný uvádí, že *„[p]okud by se měla aplikovat v současné době uplatňovaná judikatura, na základě které platí, že nelze využít jednací řízení bez uveřejnění z důvodu ochrany výhradních práv, pokud exkluzivitu jediného dodavatele způsobil zadavatel sám svým předchozím jednáním, i na v tomto řízení šetřenou veřejnou zakázku, znamenalo by to, že by GFŘ nemohlo dále pokračovat v užívání IS AVIS^{ME}. Užívání IS AVIS^{ME} nutně předpokládá jeho nepřetržitou technickou a provozní podporu, jeho přizpůsobení každé legislativní změně příslušných právních předpisů a jeho vývoj odpovídající personálním potřebám GFŘ. Jediným dodavatelem všech těchto služeb souvisejících s provozem IS AVIS^{ME} je nepochybně společnost SYSCOM SOFTWARE spol. s r. o., bez ohledu na to, zda Úřad dojde k závěru, že je tomu tak ve vztahu ke GFŘ objektivně či nikoliv, ve chvíli, kdy GFŘ nebude moci použít jednací řízení bez uveřejnění, nemá jak se současným dodavatelem uzavřít příslušné potřebné smlouvy a stává se pro něj IS AVIS^{ME} nepoužitelným.“*

19. V této souvislosti obviněný rovněž uvedl, že *„IS AVIS^{ME} je modulární systém, který je GFŘ a dalšími resortními organizace MF využíván jako ekonomický informační systém. Je integrován s národními informačními systémy jako např. IISSP (Integrovaný informační systém Státní pokladny), CSÚIS (Centrální systém účetních informací státu), ISDS (Informační systém datových schránek). IS AVIS^{ME} slouží ke komplexní správě, zpracování a plánování v procesních oblastech rozpočtu, účetnictví, evidence majetku, platebního styku a spisové služby.“ Obviněný také vyjmenoval další funkce informačního systému AVIS^{ME}.“*

20. Na základě výše uvedeného obviněný dodává, že *„[b]ez uzavření příslušné smlouvy na technickou podporu systému by nebyla zajištěna řádná správa informačního systému zaručující jeho provoz a včasné odstraňování chybových hlášení vzešlých z každodenního provozu systému a IS AVIS^{ME} by fungoval s vysokým rizikem havárie programového vybavení. V případě, že by GFŘ muselo přestat využívat IS AVIS^{ME}, dostalo by se do vážných provozních problémů při správě majetku, plnění zákonných povinností plynoucích např. ze zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), v platném znění, zákona č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, v platném znění a jeho prováděcích právních předpisů, zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění a jeho prováděcího právního předpisu, zákona č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, v platném znění a z mnoha dalších právních předpisů.“*

Další průběh správního řízení

21. Dále Úřad usnesením ze dne 11. 9. 2017 určil obviněnému lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Obviněný se ve stanovené lhůtě ani později nevyjádřil.

Rozhodnutí Úřadu ze dne 11. 10. 2017

22. Úřad vydal dne 11. 10. 2017 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0347/2017/VZ-29505/2017/513/JLí (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kde ve výroku I. rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání veřejné zakázky nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 zákona, když předmětnou veřejnou zakázku zadal z technických důvodů a z důvodu ochrany výhradních práv v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) zákona, neboť neprokázal, že by veřejnou zakázku mohl z technických důvodů realizovat pouze vybraný uchazeč a důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv vybraného uchazeče vytvořil obviněný v důsledku svého předchozího vědomého postupu při uzavření původní smlouvy č. MF/SY/I/94 ze dne 22. 12. 1994 na dodávku integrovaného modulárního informačního systému uzavřené mezi Ministerstvem financí České republiky a společností SYSCOM SOFTWARE, přičemž uvedený postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný uzavřel dne 28. 6. 2016 s vybraným uchazečem smlouvu na veřejnou zakázku.

23. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí Úřad obviněnému uložil pokutu ve výši 1 200 000 Kč.

Rozhodnutí o rozkladu ze dne 22. 12. 2017

24. Dne 26. 10. 2017 obdržel Úřad proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad obviněného z téhož dne. Předseda Úřadu vydal dne 22. 12. 2017 rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0191/2017/VZ-37578/2017/323/PMo (dále jako „původní rozhodnutí o rozkladu“), jímž prvostupňové rozhodnutí potvrdil a podaný rozklad zamítl.

IV. ŘÍZENÍ PŘED SOUDY

25. Obviněný původní rozhodnutí o rozkladu napadl u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou, o níž krajský soud vedl řízení pod sp. zn. 29 Af 24/2018. O podané žalobě krajský rozhodl rozsudkem ze dne 31. 5. 2021 č. j. 29 Af 24/2018-85 (dále jen „rozsudek krajského soudu“), kterým žalobu zamítl.

26. Rozsudek krajského soudu obviněný napadl kasační stížností u Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“), o níž NSS vedl řízení pod sp. zn. 8 As 316/2021.

27. NSS přerušil řízení, neboť jiný senát NSS se v obdobné věci týchž účastníků obrátil na Soudní dvůr Evropské unie (dále také jen „SDEU“) s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. NSS v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 314/2021 dospěl k závěru, že ustanovení čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, jejíž transpozicí je ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona, není jednoznačné, a proto položil SDEU následující předběžnou otázku: *„Má být zohledněno, za jakých právních a skutkových okolností byla uzavřena smlouva na původní plnění, od něhož se odvíjí navazující veřejné zakázky, při posouzení, zda je splněna materiální podmínka pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, tedy zda zadavatel nezavinil stav exkluzivity svým jednáním, podle čl. 31 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby?“*

28. O této žádosti SDEU rozhodl rozsudkem ze dne 9. 1. 2025 ve věci C-578/23, EU:C:2025:4, Česká republika – Generální finanční ředitelství (dále také jen „rozsudek SDEU“). Na výše uvedenou předběžnou otázku SDEU odpověděl tak, že podle směrnice *„(…) veřejný zadavatel nemůže použití jednacího řízení bez uveřejnění odůvodnit ochranou výhradních práv, pokud je důvod takové ochrany přičitatelný jemu. Tato přičitatelnost se posuzuje nejen na základě skutkových a právních okolností, za jakých byla uzavřena smlouva na původní plnění, ale rovněž na základě všech okolností charakteristických pro období mezi datem uzavření této smlouvy a datem, kdy zadavatel zvolí řízení, které má být použito pro zadání navazující veřejné zakázky*.“

29. Na základě závěrů rozsudku SDEU pak NSS rozhodl o kasační stížnosti obviněného rozsudkem ze dne 20. 2. 2025 č. j. 8 As 316/2021-68 (dále jen „rozsudek NSS“), kterým zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak původní rozhodnutí o rozkladu a věc vrátil Úřadu k dalšímu řízení.

30. NSS konstatoval, že *„pokud jde o posouzení trvání stavu exkluzivity, je zadavateli přičitatelný jen tehdy, pokud měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil.“*. Tvrzení obviněného, že se pokoušel ze stavu exkluzivity vymanit (včetně finanční nákladnosti), přitom dosud správní orgány nepovažovaly za relevantní.

31. NSS uvedl, že naplnění materiální podmínky pro jednací řízení bez uveřejnění (tedy nezavinění stavu exkluzivity) je třeba hodnotit jiným způsobem. Měly by totiž být zohledněny i okolnosti mezi uzavřením původní smlouvy a nyní posuzovaným jednacím řízení bez uveřejnění. Dle SDEU přitom pro posouzení, zda je z pohledu unijního práva stav exkluzivity zadavateli přičitatelný, nejsou podstatné okolnosti uzavření dřívější smlouvy, jestliže se na ni v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava zadávání veřejných zakázek.

32. Krajský soud a Úřad (vč. předsedy) materiální podmínku nepovažovali za naplněnou, neboť dle jejich názoru je exkluzivita autorských práv přičitatelná stěžovateli s ohledem na okolnosti uzavření původní smlouvy v roce 1994 právním předchůdcem obviněného. Dle NSS a SDEU je však nutno posoudit, zda obviněný udržoval stav exkluzivity i poté, kdy její další existence již byla podle právní úpravy nežádoucí a měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil.

33. Pro hodnocení snahy vymanit se ze stávající exkluzivity má být přitom podstatné období, kdy existovala právní úprava, která použití jednacího řízení bez uveřejnění určitým způsobem omezovala (tedy zejména od okamžiku přistoupení České republiky k Evropské unii). V roce 1994, kdy právní předchůdce obviněného uzavřel původní smlouvu, nebyla Česká republika součástí Evropské unie a nebyl ještě účinný ani zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon č. 199/1994 Sb.“). Právní předchůdce obviněného tedy nemohl jakkoliv předvídat, že by uzavření smlouvy mohlo vést k tomu, že by v budoucnu nebyl schopen zadávat navazující zakázky v souladu se zákonem, neboť žádný zákon, který by jej při uzavírání dodatků limitoval, totiž neexistoval.

34. Dle NSS je tedy třeba se zabývat tím, zda další trvání stavu exkluzivity je způsobeno jednáním či nečinností zadavatele po roce 2004 před zadáním nové veřejné zakázky, přičemž podle SDEU je v této souvislosti podstatné, zda zadavatel měl *„k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k ukončení tohoto stavu exkluzivity v průběhu uvedeného období před tím, než se rozhodl využít jednacího řízení bez uveřejnění“*.

35. Pokud dle NSS nebude možno dospět k jednoznačnému závěru o přičitatelnosti stavu exkluzivity při posouzení období od 1. 5. 2004, má být zohledněno i jednání či nečinnost zadavatele

od účinnosti zákona č. 199/1994 Sb., který v § 50 upravoval institut výzvy jednomu zájemci k podání nabídky, který byl svou povahou blízký jednacímu řízení bez uveřejnění a který rovněž omezoval z důvodu ochrany hospodářské soutěže možnost učinit nabídku jednomu zájemci na taxativně stanovené případy.

V. NOVÉ ŘÍZENÍ O ROZKLADU

36. V návaznosti na právní názory vyslovené ve zrušujícím rozsudku NSS, kterým byl v dalším řízení o rozkladu předseda Úřadu zavázán, bylo rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-12336/2025/163, sp. zn. ÚOHS-R0191/2017/VZ ze dne 23. 4. 2025 (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“) zrušeno prvostupňové rozhodnutí a věc byla Úřadu vrácena k novému projednání.

37. Předseda Úřadu uvedl, že v kontextu řešené věci lze závěry uvedené v rozsudku SDEU obecně interpretovat tak, že při posouzení stavu exkluzivity, respektive jeho zavinění, je třeba nad rámec skutkového stavu při uzavření smlouvy, ze které stav exkluzivity vyplývá, přihlédnout i k okolnostem, které nastaly následovně a které předcházely zadání veřejné zakázky. Z těchto závěrů vyšel a dále je rozvinul NSS ve svém rozsudku, kterým zrušil rozsudek krajského soudu i předchozí rozhodnutí o rozkladu a ve kterém vyslovil závazný právní názor pro další řízení vedené Úřadem. Závěry Nejvyššího správního soudu a jejich implikace pro další správní řízení vedené Úřadem jsou pak dle předsedy Úřadu následující.

38. Zavinění stavu exkluzivity nelze spatřovat v samotném uzavření původní smlouvy právním předchůdcem obviněného v roce 1994, jelikož takový stav nebyl v rozporu s tehdejší právní úpravou, když z žádného v daném období účinného právního předpisu nevyplývalo, že by takový stav byl nežádoucí. Relevantní je však to, zda stěžovatel udržoval stav exkluzivity i poté, kdy její další existence již byla podle právní úpravy nežádoucí. V šetřeném případě se jedná o období od 1. 5. 2004, tedy od účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., zákon o veřejných zakázkách, který promítnul do tuzemského práva evropskou právní úpravu. Pokud stav exkluzivity nebude zadavateli přičitatelný již na základě hodnocení období od 1. 5. 2004 do zadání řešené veřejné zakázky, je třeba posoudit, zda se neměl ze stavu exkluzivity vymanit již v době od 1. 1. 1995, tedy od účinnosti prvotní tuzemské právní úpravy zadávání veřejných zakázek představované zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který již zakotvil určitá omezení pro uzavření smlouvy s jediným dodavatelem bez zadávacího řízení.

39. Předseda Úřadu zdůraznil, že Úřad se musí vypořádat nikoliv s otázkou vzniku stavu exkluzivity při uzavření původní smlouvy právním předchůdcem obviněného (jak to učinil v napadeném rozhodnutí), ale i s otázkou jeho existence, respektive udržování v následujícím období, ve kterém takový stav nepovažovala účinná právní úprava za žádoucí a které předcházelo zadání veřejné zakázky, jež je předmětem Úřadem vedeného správního řízení.

40. Další otázkou, kterou musí Úřad v souladu se závěry NSS promítnout do posouzení postupu obviněného v pokračujícím správním řízení, je to, zda při existujícím stavu exkluzivity spočívajícím v nutnosti respektování ochrany výhradních práv dodavatele bylo v reálných a finančně přiměřených možnostech obviněného se z takového stavu vymanit (viz body 44 a 45 rozsudku NSS). Úřad se zaměří na to, zda zadavatel prokázal, že mu není zavinění tohoto stavu přičitatelné, resp. že neměl v daném období k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k ukončení tohoto stavu exkluzivity.

41. Závěrem pak předseda Úřadu poznamenává, že jakkoliv z výše uvedeného a z rozsudku NSS může vyplývat nutnost věnovat se v pokračujícím správním řízení i argumentaci a tvrzením

obviněného, která nebyla Úřadem z důvodu jiného právního posouzení akceptována, nemění to nic na skutečnosti, že je to obviněný, kdo nese důkazní břemeno při prokázání důvodnosti a zákonnosti svého postupu. Na to ostatně poukazuje i sám NSS (viz body 20 a 46 rozsudku NSS). Za tímto účelem dle předsedy Úřadu musí Úřad vyzvat obviněného, aby předložil příslušná tvrzení a důkazy týkající se možnosti vymanit se ze stavu exkluzivity v obdobích, kdy již platila úprava, která řetězení smluv s jediným dodavatelem považovala za nežádoucí.

42. Předseda Úřadu závěrem uvádí, že z důvodu zachování práva odvolat se mu nezbylo nic jiného, než prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit Úřadu k novému projednání.

VI. NOVÉ PROJEDNÁNÍ VĚCI ÚŘADEM

43. Přípisem ze dne 30. 4. 2025 vyrozuměl Úřad obviněného o pokračování ve správním řízení.

44. Usnesením ze dne 10. 6. 2025 určil Úřad obviněnému lhůtu podle § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve které byl podle § 36 odst. 1 správního řádu oprávněn navrhovat důkazy a činit jiné návrhy a podle § 36 odst. 2 správního řádu oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko. Dále určil Úřad zadavateli lhůtu k provedení úkonů:

    - zaslání sdělení, v němž obviněný uvede a doloží, jaké konkrétní kroky činil v období od 1. 1. 1995 (tj. ode dne účinnosti zákona č. 199/1994 Sb.) do 28. 6. 2016 (tj. do dne uzavření smlouvy o dílo na veřejnou), aby se vymanil ze stavu exkluzivity založeného „Smlouvou o dílo“ ze dne 22. 12. 1994;

    - zaslání sdělení, v němž obviněný uvede a doloží, v jaké výši a na základě jakých smluvních vztahů (smlouvy, dodatky ke smlouvám, objednávky apod.) vynaložil v období od 1. 1. 1995 do 28. 6. 2016 finanční prostředky v souvislosti s fungováním IS AVIS zahrnujícím veškeré činnosti s tím spojené (provoz, úpravy, vývoj apod.);

    - zaslání sdělení, v němž obviněný uvede a doloží informace potvrzující případnou finanční nepřiměřenost případného pořízení nového obdobného systému, tj. doložení rozpočtů, rozpočtových omezení, analýz ekonomické nevýhodnosti či jiných informací dokazujících nemožnost provést kroky k odstranění stavu exkluzivity z důvodu finanční zátěže;

    - zaslání sdělení, v němž obviněný uvede a doloží informace týkající se toho, zda žádal v období od 1. 1. 1995 do 28. 6. 2016 o přidělení finančních prostředků ze státního rozpočtu (navýšení státního rozpočtu) na pořízení nového obdobného informačního systému;

    - zaslání sdělení, v němž obviněný uvede a doloží případné další informace, zda měl obviněný v období od 1. 1. 1995 do 28. 6. 2016 reálnou a finančně přiměřenou možnost provést technické nebo právní kroky k odstranění stavu exkluzivity.

45. Usnesením ze dne 28. 4. 2026 určil Úřad obviněnému lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí.

46. Usnesením ze dne 9. 6. 2026 Úřad opětovně stanovil obviněnému lhůtu pro vyjádření k podkladům rozhodnutí, neboť do správního spisu doplnil nové podklady pro rozhodnutí.

Vyjádření obviněného ze dne 7. 7. 2025

47. Předně považuje obviněný za nezbytné opakovaně upozornit na skutečnost, že Generální finanční ředitelství bylo zřízeno 1. 1. 2011. Obviněný po svém vzniku podnikl řadu konkrétních kroků směřujících k omezení závislosti na jediném dodavateli (tzv. vendor lock-in). Obviněný uvádí, že v období bezprostředně předcházejícím zadání šetřené veřejné zakázky aktivně jednal s výrobcem IS AVIS s cílem umožnit realizaci otevřeného zadávacího řízení. Dne 2. 10. 2015 proběhlo jednání zástupců GFŘ se společností SYSCOM SOFTWARE, jehož cílem bylo získání práv autorských včetně zdrojových kódů k IS AVIS. SYSCOM SOFTWARE k tomu uvedl, že v minimálně nejbližších dvou letech neplánuje žádnému ze svých zákazníků poskytnout zdrojové kódy k IS AVIS. Na otázku GFŘ, zda mohou technickou podporu IS AVIS poskytovat i další subjekty na trhu pak SYSCOM SOFTWARE sdělil, že v minimálně dalších dvou letech nikoliv.

48. Obviněný uvádí, že GFŘ následně hledalo možnosti, jakým způsobem zajistit technickou podporu IS AVIS otevřenou soutěží, o čemž svědčí Znalecký posudek č. 56-2016, zpracovaný Ing. Martinem Mlýnkem, ze kterého plyne, že v této době nebylo možné jakkoli otevřít soutěž na technickou podporu IS AVIS. Ze závěrů znaleckého posudku dále vyplývá, že náklady na vývoj nové systému, včetně migrace dat, školení uživatelů a zajištění kompatibility s IS ADIS by významně převyšovaly náklady na vývoj stávajícího IS AVIS. Současně je zde uvedeno, že technická podpora poskytovaná SYSCOM SOFTWARE byla cenově výhodnější než obdobné služby dostupné na trhu, přičemž obdobnost byla zkoumána z pohledu obsahu poptávaných činností, nikoli z pohledu technologického.

49. Obviněný sděluje, že s ohledem na technickou a ekonomickou náročnost pořízení nového informačního systému obdobného IS AVIS, jakož i na skutečnost, že by takový krok znamenal znehodnocení dosavadních investic do IS AVIS, bylo v době před zahájením JŘBU pořízení nového systému finančně nepřiměřené, přičemž tento postup byl v souladu s tehdejší judikaturou, např. s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. 62 Af 61/2010-332. Vzhledem k právnímu a technickému nastavení systému IS AVIS, absenci přístupu ke zdrojovým kódům a odmítnutí převodu majetkových práv autorských ze strany SYSCOM SOFTWARE nebylo dle obviněného možné tento stav odstranit bez zásadního ohrožení provozu systému, a to s ohledem na skutečnost, že IS AVIS je napojen na kritickou infrastrukturu (IS ADIS) a nebylo tudíž možné vystavit Finanční správu České republiky riziku jeho výpadku.

50. Obviněný uvádí, že i z důvodů výše uvedených v průběhu let 2011–2016 nežádal o navýšení rozpočtu na pořízení nového obdobného systému, neboť nebyla na trhu dostupná přiměřená alternativa a jakékoliv pokusy o změnu tohoto systému by pak vedly k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků a ohrožení provozu Finanční správy České republiky. Obviněný zdůrazňuje, že před rozhodnutím o zadání veřejné zakázky formou JŘBU učinil veškeré dostupné kroky k tomu, aby se tomuto postupu vyhnul. Zároveň konstatuje, že nemohl ovlivnit rozhodnutí a smluvní ujednání svého právního předchůdce učiněná před rokem 2011 a právě ve světle uvedeného by měl Úřad postup zadavatele posuzovat. Obviněný se domnívá, že jakožto nástupnický zadavatel nemůže nést odpovědnost za kroky, činnosti či nečinnosti právního předchůdce, ale je nezbytné zcela objektivně posoudit kroky, které obviněný objektivně mohl učinit a které učinil.

51. Obviněný rovněž poukazuje na skutečnost, že požadavek na zajištění otevřenosti informačních systémů a předcházení vzniku stavu exkluzivity byl v rozhodovací praxi Úřadu a správních soudů systematicky formulován až od roku 2015. Starší rozhodovací praxe se otázkou vendor lock-in zabývala pouze výjimečně a odpovědnost zadavatele dovozovala pouze v případech, ve kterých došlo k účelovému vytvoření stavu exkluzivity, tzn. v případech, kdy zadavatel postupoval

se zjevným úmyslem (o své vůli a vědomě) obejít zákon (např. rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 43/2012 ze dne 11. 1. 2013). Téma vendor lock-in se navíc stalo předmětem širší pozornosti veřejné správy až v roce 2015, kdy vláda ČR přijala usnesení č. 889 ze dne 2. 11. 2015, v němž byl jako jeden ze základních strategických cílů rozvoje služeb veřejné správy a ICT služeb stanoven přechod „od závislosti na dodavatelích k vlastní kompetenci k efektivnímu řízení vývoje a provozu ICT v ČR".

52. Ve věci dotazu Úřadu na případné další informace, zda GFŘ mělo reálnou a finančně přiměřenou možnost provést technické nebo právní kroky k odstranění stavu exkluzivity, GFŘ sděluje, že jakoukoliv takovou možnost, s výjimkou jednání se SYSCOM SOFTWARE, vylučovala autorská práva, která zapovídala vývoj, modifikace a jakékoli jiné akce zasahující do zdrojového kódu třetí osobou. Obviněný předložil přehled finančních prostředků vynaložených na fungování IS AVIS a uvedl, že tyto činily od roku 2011 částku ve výši 350 054 903 Kč včetně DPH, přičemž od roku 1995 do roku 2011 nebyly zjištěny vynaložené finanční prostředky ani dokumenty (smlouvy, dodatky, faktury apod.), ze kterých by byly vynaložené prostředky patrné. Obviněný je přesvědčen, že jeho postup byl v dané situaci zákonný, přiměřený a odpovědný, a že učinil maximum pro to, aby se z historicky vzniklého stavu exkluzivity vymanil.

Vyjádření obviněného ze dne 5. 5. 2026 a 16. 6. 2026

53. Obviněný je přesvědčen, že podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění dle platné právní úpravy, jakož i rozhodovací praxe Úřadu a judikatury byly splněny. Stav exkluzivity nebyl zaviněn ani vytvořen úmyslně, přičemž obviněný podnikl konkrétní kroky k jeho odstranění, zejména jednání s nositelem autorských práv k IS AVIS, avšak bez úspěchu, neboť zdrojové kódy ani možnost podpory třetími osobami nebyly poskytnuty. Obviněný dále zdůrazňuje, že znalecký posudek potvrdil, že otevření soutěže ani nahrazení systému nebylo v dané době technicky ani ekonomicky vhodné a pořízení nového systému spisové služby by znamenalo nepřiměřené náklady, znehodnocení investic a riziko ohrožení provozu Finanční správy České republiky. Obviněný proto považuje svůj postup za zákonný, přiměřený a hospodárný, učiněný v souladu s tehdejší judikaturou i rozhodovací praxí, která se otázce vendor lock-in systematicky věnuje až od roku 2015.

VII. ZÁVĚRY ÚŘADU

54. Úřad přezkoumal na základě § 112 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech, přičemž po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o veřejné zakázce, vyjádření obviněného a na základě vlastních zjištění, a to při zohlednění závěrů uvedených v rozsudku NSS a druhostupňovém rozhodnutí předsedy Úřadu, rozhodl ve výroku I. tak, že se obviněný dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, za což mu byla uložena pokuta uvedená ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

Relevantní ustanovení právních předpisů

55. Zákon v § 21 odst. 1 upravuje tyto druhy zadávacích řízení:

    a) otevřené řízení (§ 27 zákona),

    b) užší řízení (§ 28 zákona),

    c) jednací řízení s uveřejněním (§ 29 zákona),

d) jednací řízení bez uveřejnění (§ 34 zákona),

e) soutěžní dialog (§ 35 zákona),

f) zjednodušené podlimitní řízení (§ 38 zákona).

56. Podle § 21 odst. 2 zákona může zadavatel pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 zákona rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění; otevřené řízení se nepoužije v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.

57. Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona může zadavatel zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění rovněž tehdy, jestliže veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.

58. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.

59. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za správní delikt uloží pokuta do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a), c) nebo d) zákona.

60. Podle § 112 odst. 1 zákona o přestupcích na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.

Skutečnosti zjištěné z dokumentace o veřejné zakázce

61. Dne 22. 12. 1994 uzavřelo Ministerstvo financí se společností SYSCOM spol. s r.o., IČO 14893495, se sídlem Lucemburská 2, 130 00 Praha 3, nyní se sídlem Kubelíkova 1583/2, 130 00 Praha 3, (dále jen „SYSCOM spol. s r.o.“) smlouvu č. MF/SY/I/94 (dále jen „původní smlouva“). V úvodním ustanovení této smlouvy bylo uvedeno, že *„[t]ato smlouva slouží především k vymezení způsobu řízení projektu, rozsahu a ceny prací v rámci celoplošné dodávky dále specifikovaného informačního systému. Dodávka bude zahrnovat realizaci pilotního projektu na Finančním ředitelství pro hlavní město Prahu a na základě zakoupené multilicence následné dodávky vytvořeného informačního systému pro další finanční ředitelství (dále jen FŘ) a jejich podřízené finanční úřady (dále jen FÚ) a MF ČR. Jednotlivé moduly vyvinuté v rámci pilotního projektu budou identické při dalších instalacích v rámci celoplošného nasazení (budou však akceptovány a pomocí parametrizace řešeny požadavky na možné varianty jednotlivých modulů viz bod 2.2). Podmínky této smlouvy a všechny vztahy z ní vyplývající platí i v případě rozšíření předmětu smlouvy na ostatní rozpočtové organizace resortu MF ČR (dále jen organizace objednatele). Tato smlouva se uzavírá jako rámcová a na jejím základě se budou uzavírat dílčí smlouvy mezi zhotovitelem a FŘ nebo jinou organizací objednatele. V dílčích smlouvách budou stanoveny zejména termíny dodání jednotlivých modulů a zaškolení pracovníků. Dílčí smlouvy budou nedílnou součástí rámcové smlouvy a budou schvalované a spolupodepisované objednatelem*.“

62. V článku 1., „Předmět smlouvy“, původní smlouvy je stanoveno:

„Zhotovitel vypracuje pro objednatele globální analýzu v následujícím rozsahu:

technická studie

V rámci této studie bude dle možností začleněna stávající technika objednatele dle jím vytvořeného předaného seznamu (viz. bod 3.1.1)

- *předpokládané počty techniky (minimální/optimální stav)*
- *potřebná výkonnost techniky (minimální/optimální stav)*
- *způsoby zasíťování*
- *způsoby komunikace*
- *specifikace doporučovaného HW pro zabezpečení IS*
- *datová studie*
- *základní datové toky horizontální – toky mezi moduly v daných úrovních*
- *základní datové toky vertikální – toky mezi moduly mezi danými úrovněmi*
- *předpokládané hrubé objemy dat*

1.2 Dále se touto smlouvou zhotovitel zavazuje pro objednatele vyvinout a dodat integrovaný modulární informační systém s výstupem na MF vyvinutý v prostředí PowerBuilder (dále jen IS) v následujícím rozsahu programových modulů (dále jen modulů):

- *Účetnictví a výkaznictví*
- *Rozpočet*
- *Styk s bankou*
- *Pokladna*
- *Evidence majetku*
- *Fakturace*
- *Smlouvy a objednávky*
- *Investice*

1.3 Dodávka systémového SW (Informix, Novell, Unix, ...), popřípadě HW není předmětem této smlouvy".

63. V článku 5., „Další ujednání", původní smlouvy je mj. stanoveno:

„5.2 V případě požadavku objednatele na dodání datového modelu a zdrojových tvarů díla uzavře zhotovitel s objednatelem další smlouvu, kde bude jednoznačně stanoveno, že objednatel nesmí tyto zdrojové tvary a datový model využívat jinak než pro svou potřebu. Cena této případné dodávky bude do 30 % celkové ceny dodávky dle této smlouvy bez ceny školení a DPH.

5.3 Nebude-li zhotovitel schopen či ochoten jednat s objednatelem o technické podpoře, zavazuje se, že zdarma předá objednateli datový model a zdrojové tvary dodaných, předaných a zaplacených modulů, ale pouze pro vnitřní potřebu objednatele.

5.4 Zhotovitel se zavazuje, že v případě požadavku objednatele, uzavře s objednatelem smlouvu garantující technickou podporu, vývoj a údržbu dodaného IS za roční poplatek ve výši do 10 % z celkové ceny dodaného IS bez ceny školení a DPH.“

64. V článku 8., „Doba a rozsah užívání modulů“, původní smlouvy je mj. stanoveno:

„8.1 Získaná multilicence opravňuje objednatele k provozování daného modulu v rámci počítačového systému následujících institucí: 1x Ministerstvo financí, 1x na každém Finančním ředitelství na území České republiky a u určených modulů (viz 4.3) 1x na každém finančním úřadě na území České republiky. Za počítačový systém se dle této smlouvy považuje počítačová síť (nebo samostatný počítač na malých FÚ) v rámci jednoho objektu.

8.2 Zhotovitel dává objednateli užívací právo na moduly IS, které byly dodány, dokončeny a zaplaceny dle této smlouvy, na dobu časově neomezenou. Objednatel je oprávněn užívat dodané moduly pouze pro vnitřní potřebu a provozovat je pouze v rámci zakoupených licencí. Objednatel se zavazuje učinit potřebná opatření k tomu, aby nedošlo k neoprávněnému užití, kopírování, poškození, odcizení nebo zničení modulu.

8.3 Objednatel se stává spoluvlastníkem zhotoveného předmětu díla a jeho výlučným distributorem v rámci resortu MF ČR. Obě smluvní strany se zavazují, že bez předchozího, písemného souhlasu druhé smluvní strany neposkytnou předmět díla třetí osobě. Autorská práva zhotovitele k vytvořeným modulům zůstávají zhotoviteli zachována a podpisem této smlouvy nepřecházejí na objednatele.“

65. Dne 1. 12. 1997 byla mezi Ministerstvem financí a SYSCOM SOFTWARE uzavřena „SMLOUVA O DÍLO (Smlouva o technické podpoře) č. MF/SY/I/97“ (dále jen „smlouva o technické podpoře“). V článku 1., „Úvodní ustanovení“, bylo mj. uvedeno následující.

„Ministerstvo Financí ČR a SYSCOM Software, spol. s r.o., mají spolu podepsánu smlouvu o dílo č. MF/SY/I/94 ze dne 22.12.1994 na vývoj a dodávku modulárního informačního systému (dále jen IS). V této smlouvě je zakotven závazek zhotovitele uzavřít smlouvu o technické podpoře, která stanoví za jakých podmínek a v jakém rozsahu bude zhotovitel garantovat objednateli technickou podporu, údržbu a poskytování služeb souvisejících s rutinním provozem jednotlivých modulů a v rámci systému AVIS (automatizovaného vnitřního informačního systému).

Zhotovitel se zavázal, že v případě požadavku objednatele, uzavře s objednatelem smlouvu garantující technickou podporu a údržbu dodaného IS za roční poplatek ve výši do 10 % z celkové ceny dodaného IS bez DPH.

Tato smlouva o technické podpoře stanoví podmínky pro placené služby, které nejsou zahrnuty ve výše uvedené smlouvě č. MF/SY/I/94 a navazujících smlouvách. V souladu s bodem 5.4 smlouvy o dílo č. MF/SY/I/94 zhotovitel poskytoval v roce 1997 technickou podporu, smlouva však nebyla předložena. Tento stav se tímto zhojuje.“

66. Dne 14. 3. 2006 byla mezi ministerstvem financí a SYSCOM SOFTWARE uzavřena *„»Smlouva o licenčních právech k provozování a užívání informačního systému AVIS^{ME}« o poskytnutí práv*

k provozování, užívaní a distribuci informačního systému AVIS^{ME} uzavřená v souladu se zákonem č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů a v souladu s ustanovením § 262 a násl. zákona č. 513/1991 Sb. obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů" (dále jen „Licenční smlouva").

V preambuli Licenční smlouvy je uvedeno: *„Zhotovitelem, dodavatelem a autorem (ve smyslu autorského práva) Automatizovaného Vnitřního Informačního Systému (dále jen IS AVIS^{ME}) je společnost Syscom Software spol. s r.o. (...)"*

67. Licenční smlouva dále mj. obsahuje následující ujednání:

»1. Předmět Smlouvy

1.1 Syscom Software, s.r.o. poskytuje Ministerstvu financí multilicenci k provozování nebo i k případné distribuci informačního systému AVIS^{ME}. Objednatel může IS AVIS^{ME} distribuovat ve všech organizacích statní a veřejné správy, včetně všech ostatních organizací nebo organizačních jednotek, které jsou těmito přímo či nepřímo řízeny na základě kompetencí vyplývajících z platné legislativy nebo z ostatních obecně platných předpisů (dále jen „Provozovatel") na území České republiky bez omezení.

1.2. Multilicence je poskytována na dobu neurčitou.

2. Podmínky související s právem využívání IS

Ministerstvo financí je oprávněno poskytnout „Provozovateli" užívací práva k IS AVIS^{ME} v rozsahu stanoveném touto smlouvou za podmínky, že se „Provozovatel" zaváže splnit následující podmínky:

2.1 „Provozovatel" uzavře se Zhotovitelem Smlouvu o technické podpoře IS AVIS^{ME}.

2.2 „Provozovatel" zajistí, že v žádném případě nemůže dojít ke zneužití know-how IS AVIS^{ME} a že toto know-how nebude bez souhlasu Zhotovitele zpřístupněno třetí osobě. Dále zajistí, aby nemohlo dojít k neoprávněnému kopírování či provozování IS AVIS^{ME}. Současně spolu se Zhotovitelem toto ošetří v sankčních ujednáních jednotlivých smluv, které spolu budou uzavírat.

2.3 Bez splnění uvedených podmínek nemůže „Provozovatel" IS AVIS^{ME} užívat.

3. Další ujednání

3.1. „Provozovatel" bude ve smlouvě s Objednatelem upozorněn na to, že pro bezchybné provozovaní IS AVIS^{ME} by měl zajistit takové HW a SW prostředí, které je k dané verzi IS AVIS^{ME} stanoveno platným konfiguračním předpisem. Konfigurační předpis vydává Zhotovitel, schvaluje Objednatel«.

68. Dne 2. 2. 2012 uzavřel obviněný se SYSCOM SOFTWARE dodatek k Licenční smlouvě *„z důvodu přechodu práv a povinností z Ministerstva financí na novou organizační složku státu Generální finanční ředitelství"*. Generální finanční ředitelství je přímo řízenou organizací MF.

69. Dne 2. 10. 2015 proběhlo jednání mezi zadavatelem a SYSCOM SOFTWARE, jehož předmětem bylo *„Poskytnutí zdrojových kódů aplikačního vybavení AVISME, práva jejich úpravy a poskytování technické podpory"*. V zápisu z jednání je uvedeno následující.

»V souvislosti s připravovaným novým smluvním vztahem „TP AVISME v letech 2016 – 2017“ se GFŘ dotázalo, zda a za jakých podmínek, je dodavatelská firma Syscom Software, spol. s.r.o. jako vykonavatel autorských práv k aplikačnímu vybavení a související technické dokumentaci k AVlSME připravena Generálnímu finančnímu ředitelství poskytnout úplné zdrojové kódy aplikačního vybavení a související technickou dokumentaci k AVISME, a to včetně práv k jejich úpravám.

Vyjádření SSW:

V souvislosti s dotazem „zda a za jakých podmínek, jako vykonavatel autorských práv k aplikačnímu vybavení a související technické dokumentaci k AVISME, jsme připraveni Generálnímu finančnímu ředitelství poskytnout úplné zdrojové kódy aplikačního vybavení a související technickou dokumentaci k AVISME a to včetně práv k jejich úpravám“, Vám sdělujeme, že minimálně v nejbližších dvou letech zatím neplánujeme žádnému zákazníku poskytnout zdrojové kódy našeho systému.

Dále se zástupci GFŘ dotázali, zda může technickou podporu AVISME poskytovat na trhu jiný dodavatel.

Vyjádření SSW:

V souvislosti s dotazem „zda může technickou podporu AVISME poskytovat na trhu jiný dodavatel“, Vám sdělujeme, že minimálně v nejbližších dvou letech může technickou podporu AVISME poskytovat pouze Syscom Software, spol. s.r.o.«

70. V dokumentu *„Odůvodnění účelnosti veřejné zakázky podle § 2 vyhlášky“* č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky (dále jen „odůvodnění účelnosti“) bylo mj. uvedeno:

„VZ je nutno zrealizovat. Předmětem veřejné zakázky je závazek zhotovitele poskytovat objednateli služby technické podpory provozu a aktualizace programového vybavení instalovaného u objednatele a dalších úprav těchto aplikací poskytnutých zhotovitelem. Bez VZ by nebylo dosaženo plánovaného cíle. Vnitřní IS by fungoval v rozporu s platnou legislativou a s vysokým rizikem havárie díky nezajištění technické podpory. Naplnění plánovaného cíle nemá variantní řešení – zakázka bude zadávána formou jednacího řízení bez uveřejnění. Veřejná zakázky může být plněna z technických důvodů a z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví pouze původním dodavatelem. Současně jde o dodávky poskytované dodavatelem, s nímž byla již dříve uzavřena smlouva. Případná změna dodavatele by vedla k dodání zboží odlišných technických parametrů, které by měly za následek neslučitelnost s původním zbožím nebo nepřiměřené technické obtíže při provozu a údržbě. Dále je dodavatel poskytovatelem licenčního oprávnění k plnění, které již bylo zadavatelem pořízeno a požadujeme jeho rozšíření a současně je uplatněn požadavek zadavatele na zajištění kompatibility s majetkem, jimž zadavatel již disponuje, a který byl již dříve pořízen.“

71. Dne 16. 3. 2016 zadavatel odeslal dodavateli SYSCOM SOFTWARE výzvu k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona za účelem zadání veřejné zakázky.

Podle bodu I., „Informace o předmětu veřejné zakázky“, výzvy je předmětem plnění veřejné zakázky *„zajištění služeb technické podpory, provozu a rozvoje informačního systému AVIS^{ME} tak, aby byl provoz tohoto důležitého informačního systému zajištěn. Podrobná specifikace*

zadání VZ je uvedena v příloze A Výzvy". V tomto bodu bylo u CPV kódu uvedeno, že se jedná o *„Služby programového vybavení".*

72. V příloze A výzvy byl předmět veřejné zakázky specifikován takto:

„1 Servisní podpora a hot-line

Servisní podpora a hot-line – zahrnující údržbu aplikačního programového vybavení AVIS^{ME} v rozsahu modulů využívaných v rámci GFŘ a související dokumentace, aktualizace aplikačního programového vybavení AVIS^{ME} ve vazbě na legislativní změny související s obecně právními předpisy, a to nejpozději do data nabytí jejich účinnosti, poskytování servisních prací zahrnujících řešení problémů s provozem programového vybavení, školení uživatelů, odborná poradenská, konzultační a metodická pomoc.

2 Dodávka prací a služeb

Dodávka prací a služeb dle požadavků Objednatele na základě analýzy prováděné společně s příslušnými zástupci Objednatele. Zejména se jedná o analýzu požadovaných prací a služeb, transformace dat, změny číselníků, programové změny aplikačního vybavení, které nenavyšují účetní hodnotu software."

73. V bodu 7., „Zdůvodnění, proč byl v jednacím řízení bez uveřejnění vyzván k jednání vybraný dodavatel", záznamu o průběhu a výsledku jednání v jednacím řízení bez uveřejnění (dále jen „záznam o jednání") je uvedeno:

„Jedná se o veřejnou zakázku, která může být plněna z technických důvodů a z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví pouze původním dodavatelem (SYSCOM SOFTWARE spol. s r. o.) a současně jde o dodávku poskytovanou dodavatelem, s nímž byla již uzavřena smlouva, případná změna dodavatele by vedla k dodání zboží odlišných technických parametrů, které by měly za následek neslučitelnost s původním zbožím nebo nepřiměřené technické obtíže při provozu a údržbě. Dále je dodavatel výhradním poskytovatelem licenčního oprávnění k plnění, které již bylo zadavatelem pořízeno a požadujeme jeho rozšíření a současně je uplatněn požadavek zadavatele na zajištění kompatibility s majetkem, jimž zadavatel již disponuje (který byl již dříve pořízen)."

74. Z dokumentace o veřejné zakázce dále vyplývá, že obviněný uzavřel s vybraným uchazečem dne 28. 6. 2016 smlouvu o dílo na veřejnou zakázku (dále jen „smlouva"). Podle čl. 2.1 smlouvy je předmětem této smlouvy:

„2.1.1 Servisní podpora a hotline - zahrnující údržbu aplikačního programového vybavení AVIS^{ME} v rozsahu modulů uvedených v Příloze č. 1 této Smlouvy a související dokumentace, aktualizace aplikačního programového vybavení AVIS^{ME} ve vazbě na legislativní změny (které byly publikovány po dobu platnosti této smlouvy), související s obecně platnými právními předpisy, a to nejpozději do data nabytí jejich účinnosti, poskytování servisních prací zahrnujících řešení problémů s provozem programového vybavení, školení uživatelů, odborná poradenská, konzultační a metodická pomoc. Specifikace programového vybavení je obsažena v Příloze č. 1 a Specifikace služeb je obsažena v Příloze č. 2 této Smlouvy. Rozsah a zapracování legislativy je uveden v příloze č. 3 této Smlouvy.

2.1.2 Dodávka prací a služeb dle požadavků objednatele v rozsahu 972 člověkodnů na základě analýzy prováděné společně s příslušnými zástupci objednatele. Zejména se jedná o analýzu

požadovaných prací a služeb, transformace dat, změny číselníků, programové změny aplikačního vybavení, které nenavyšují účetní hodnotu software. Zadávací a akceptační proces pro tyto dílčí úpravy popisuje čl. 4 této smlouvy.“

75. Cena veřejné zakázky podle bodu 5.1, „Cena a platební podmínky“, smlouvy činí 57 851 000 Kč bez DPH (69 999 710 Kč včetně DPH).

76. V bodu 9.1, „Licenční podmínky, autorská práva, práva třetích osob“, smlouvy je uvedeno, že *„[l]icenční podmínky upravuje Licenční smlouva v aktuálním znění uzavřená mezi zhotovitelem a objednatelem“.*

77. V písemné zprávě obviněného k veřejné zakázce ze dne 8. 7. 2016 (dále jen „písemná zpráva“) je pod písm. g) jako *„důvod použití soutěžního dialogu, jednacího řízení s uveřejněním či jednacího řízení bez uveřejnění, byla-li taková možnost využita“* uvedeno následující.

    „Důvodem použití jednacího řízení bez uveřejnění v souladu s § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ je, že se jedná o veřejnou zakázku, která může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem, tj. dodavatelem, který disponuje určitými vlastnostmi, kterými nedisponuje žádný jiný dodavatel. V předmětné veřejné zakázce jsou naplněny dva důvody pro použití tohoto druhu řízení, a to technické důvody a důvod ochrany výhradních práv dodavatele. Veřejná zakázka může být splněna pouze jediným dodavatelem z důvodu ochrany výhradních práv, kdy zadavatel požaduje úpravu informačního systému, které je autorským dílem ve smyslu autorského zákona. Toto autorské dílo vzniklo uzavřením již původní smlouvy v roce 1994. Zadavatel nedisponuje potřebnými oprávněními (tedy právy zasahovat a měnit tento systém, které by mohl poskytnout třetí osobě), a proto jedinou osobou, která je z hlediska ochrany výhradních práv oprávněna tuto úpravu provést, je dodavatel tohoto informačního systému. Technické důvody lze spatřovat v tom, že zadavatel dnes využívá unikátní specializovaný informační systém a nyní poptává plnění (upgrade tohoto systému), jehož dodání by mělo za následek nekompatibilitu s dnes využívaným informačním systémem, pokud by bylo poskytnuto dodavatelem odlišným od toho, který mu poskytl původní plnění a dále nepřiměřené technické obtíže při provozu.“

78. Obviněný se v souvislosti se zadáním veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění odvolává rovněž na znalecký posudek č. 56-2016 zpracovaný ke dni 30. 9. 2016 (dále jen „znalecký posudek“) vypracovaný znalcem v oboru Kybernetika (kybernetická odvětví různá) Ing. Martinem Mlýnkem, IČO 65371259, Tyršova 302, 691 23 Pohořelice (dále jen „znalec“). Úkolem znalce bylo odpovědět na otázky:

    Otázka č. 1: *„Posuďte systém AVIS^{ME} z pohledu jádra a samostatných modulů, zda jsou jednotlivé moduly v technické rovině natolik odděleny, že je možná jejich samostatná funkčnost, správa a další vývoj bez vazby na zbylé moduly či jádro systému?“*

    Odpověď znalce: *„Znalec prohlašuje, že: na základě předané dokumentace a analýz oddělení modulů systému IS AVIS^{ME} z technického hlediska NENÍ MOŽNÉ bez vazby na jádro a ostatní moduly NENÍ MOŽNÉ samostatné fungování modulů, jejich správa a ani vývoj.“*

    Otázka č. 2: *„Lze zadat otevřené výběrové řízení na zapracování změn do systému AVIS^{ME}?“*

Odpověď znalce: *„Znalec prohlašuje, že na základě předané dokumentace a analýz vypsat otevřené VŘ pro implementace nutných změn do IS AVIS^{ME} z technického i časového hlediska NENÍ MOŽNÉ.“*

Relevantní právní úprava

79. Vzhledem ke skutečnosti, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o přestupcích, je třeba s ohledem na § 112 odst. 1 zákona o přestupcích na dosavadní jiné správní delikty, tedy i na správní delikty upravené zákonem, ode dne účinnosti zákona o přestupcích hledět jako na přestupky (pro úplnost Úřad uvádí, že v tomto ohledu došlo taktéž ke změně odborného názvosloví, kdy pojem „správní delikt“ byl nahrazen pojmem „přestupek“). Obdobně pak lze konstatovat, že zákon o přestupcích zavádí pojem „obviněný“, kdy podle § 69 zákona o přestupcích se podezřelý z přestupku stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné správní řízení je vedeno ve věci podezření ze spáchání přestupku, je zadavatel v tomto rozhodnutí označován v souladu se zákonem o přestupcích též jako obviněný (i v tomto případě se jedná pouze o změnu odborného názvosloví nemající vliv na hmotněprávní posouzení jednání obviněného, resp. zadavatele).

80. Obviněný pak v šetřeném zadávacím řízení postupoval podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném ke dni zahájení zadávacího řízení, a v mezidobí od zahájení zadávacího řízení do vydání tohoto rozhodnutí, konkrétně dne 1. 10. 2016, nabyl účinnosti zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“). Podle § 274 odst. 1 písm. a) ZZVZ se podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo podle zákona č. 139/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje v řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele a řízeních o správních deliktech zahájených Úřadem po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, jestliže se týkají zadávání veřejných zakázek nebo rámcových smluv podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; Úřad tudíž v předmětném správním řízení postupuje dle zákona, a tedy rozhodné znění pro postup Úřadu v předmětném správním řízení o přestupku je znění zákona v rozhodném znění (znění zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách účinné od 1. 1. 2016 do 30. 9. 2016). Úřad však pro úplnost dodává, že bylo nutno v rámci správního řízení posoudit, zda právní úprava zakotvená v ZZVZ není pro obviněného příznivější, a zda ji tudíž není nutno s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) na šetřený případ aplikovat. Pokud jde o podmínky pro možnost zadání veřejné zakázky v JŘBU, tyto ZZVZ upravuje v § 63, který stanoví, že jednací řízení bez uveřejnění může být zadavatelem použito mj. v případě, kdy veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, neboť z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž, nebo je to nezbytné z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví. Tato úprava tedy příznivější oproti právní úpravě účinné v době uzavření Smlouvy není. Úřad současně dodává, že jelikož v daném případě byla na základě JŘBU uzavřena (samostatná) smlouva, která nemění původní smlouvu, nelze na šetřený případ jako případnou pozdější příznivější právní úpravu aplikovat ani ustanovení § 222 ZZVZ týkající se změny závazků ze smlouvy.

81. Úřad dále dodává, že podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. S ohledem na skutečnost, že žádná novela zákona, ani ZZVZ, která nabyla účinnosti od okamžiku spáchání přestupku, nepředstavuje v kontextu posuzované věci v žádném ohledu příznivější právní úpravu pro obviněného, posuzoval Úřad jednání obviněného z materiálního pohledu podle zákona účinného

v době spáchání přestupku, tedy ke dni 28. 6. 2016, kdy došlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.

Právní posouzení

82. V šetřeném případě obviněný zadal veřejnou zakázku v JŘBU s odkazem na § 23 odst. 4 písm. a) zákona. JŘBU podle tohoto ustanovení zákona je přitom zadavatel oprávněn využít tehdy, pokud příslušná veřejná zakázka může být splněna z technických důvodů, z uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.

83. Úřad obecně uvádí, že JŘBU podle 23 odst. 4 písm. a) zákona je výjimečný způsob zadání veřejné zakázky, kdy je zakázka sice zadávána v režimu podle zákona, ale vzhledem k povaze tohoto řízení je de facto zcela vyloučena hospodářská soutěž, neboť veřejná zakázka je zadávána přímo určitému dodavateli, a chybí tak ten aspekt zadávacího řízení, který má zajistit ekonomickou výhodnost pořízení předmětu plnění veřejné zakázky a rovněž omezit jakékoli nezákonné či korupční jednání. Současně je tento druh zadávacího řízení postupem podle zákona nejméně formalizovaným a kontrolovatelným.

84. JŘBU by tedy mělo být skutečně krajním řešením tam, kde není jinak možné zajistit plnění požadované zadavatelem, a v žádném případě by nemělo docházet k jeho nadužívání. Zadání veřejné zakázky v JŘBU lze uskutečnit pouze v tom případě, kdy uspokojení potřeby zadavatele není, resp. by nebylo možné dosáhnout v „klasickém“ zadávacím řízení, typicky v otevřeném řízení. V totožném duchu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 Afs 42/2012 ze dne 11. 1. 2013, když uvedl, že *„[z]adání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění je možné použít v tom případě, kdy uspokojení potřeby zadavatele není nebo nebylo možné dosáhnout v ‚klasickém‘ zadávacím řízení, tj. soutěží o zakázku. Zadavatel se může obrátit na jednoho nebo více vybraných zájemců, s nimiž bude vyjednávat smluvní podmínky, aniž by tento záměr musel předem uveřejnit, pouze za podmínek uvedených v ustanovení § 23 zákona.“* Otázku splnění podmínek pro zadání veřejné zakázky v JŘBU je proto v souladu s ustálenou judikaturou nutné posuzovat restriktivně, což vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 23/2012 ze dne 28. 11. 2012 nebo z rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 95/2013 ze dne 13. 1. 2015.

85. Shora uvedená restrikce vyplývá i z odstavce 50 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, s účinností ke dni 18. 4. 2016, ve kterém se uvádí, že *„[s] ohledem na škodlivé účinky na hospodářskou soutěž by jednací řízení bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení mělo být používáno pouze ve zcela výjimečných případech. Tato výjimka by měla být omezena na případy, kdy buď uveřejnění není možné z mimořádně naléhavých důvodů, které veřejný zadavatel nemohl předvídat a které mu nelze přičítat, nebo pokud je od začátku jasné, že by uveřejnění nepřineslo větší hospodářskou soutěž nebo lepší výsledky zadávání veřejných zakázek, především v případech, kdy objektivně existuje pouze jeden hospodářský subjekt, který může veřejnou zakázku provést. To je případ uměleckých děl, u nichž totožnost umělce ze své podstaty určuje jedinečný charakter a hodnotu samotného uměleckého předmětu. Výjimečnost může vyplývat i z jiných skutečností, avšak k použití jednacího řízení bez uveřejnění může opravňovat jen situace objektivní výlučnosti, pokud situaci výlučnosti nevytvořil sám veřejný zadavatel s ohledem na budoucí zadávací řízení.“*

86. K uvedenému Úřad pro úplnost dodává, že i z výše citované směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/14/EU ze dne 26. 2. 2014 tedy vyplývá, že JŘBU by mělo být pouze výjimečným způsobem zadávání veřejných zakázek, a to tehdy, kdy zadavatel skutečně není z objektivních důvodů schopen zajistit požadované plnění jinak než prostřednictvím vybraného uchazeče, přičemž v žádném případě by nemělo docházet k nadužívání tohoto druhu zadávacího řízení. Přestože citovaná směrnice byla do českého právního řádu transponována až ke dni 1. 10. 2016, lze podpůrně odkázat rovněž na její znění, neboť podmínky stanovené v citované směrnici pro použití JŘBU se oproti podmínkám v době, kdy obviněný zahájil zadávání šetřené veřejné zakázky, nezměnily.

87. JŘBU podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona tedy lze v případě zákonem vyjmenovaných důvodů využít pouze tehdy, neexistuje-li přiměřená alternativa jiného dodavatele, kdy tato neexistence však stojí na objektivních základech a není důsledkem vlastní činnosti zadavatele (spočívající např. v předchozím uzavření smluv či nezajištění nezbytných práv). Úřad konstatuje, že zadavatel musí při zadávání „prvotní" veřejné zakázky[1] (na základě které pořizuje určité plnění) posoudit potřebu budoucích (navazujících) plnění a v případě existence takové potřeby uzavřít takovou smlouvu, která nezaloží stav exkluzivity jedinému dodavateli a umožní realizovat tato předpokládaná navazující plnění bez využití JŘBU, např. tedy umožní plnění zadat v otevřenějších druzích zadávacích řízení. V opačném případě by totiž zadavatel byl s budoucím užitím JŘBU srozuměn, resp. by pro něj zaviněně vytvořil podmínky (a takové JŘBU by pak bylo logicky nezákonné), což by vedlo v konečném důsledku k situaci, že nevybírá dodavatele dalších veřejných zakázek v široké hospodářské soutěži, nýbrž jen „řetězí" JŘBU s odůvodněním, že neexistuje na trhu jiný subjekt, který by byl schopen předmět plnění dodat, ale přitom takovou situaci sám vyvolal.

88. Prokázání důvodů použití JŘBU je pak plně na obviněném, který by měl být schopen objektivní důvody pro použití tohoto druhu zadávacího řízení doložit (k tomu srov. např. závěry vyplývající z rozsudků SDEU ze dne 10. 3. 1987, C-199/85 Komise Evropských společenství proti Italské republice, či z rozsudku ze dne 28. 3. 1996, C-318/94 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo). V této souvislosti je rovněž možné odkázat na rozsudek SDEU ve věci C-385/02 ze dne 14. 9. 2004, v němž SDEU konstatoval, že ustanovení o možném použití JŘBU *„musí být vykládána restriktivně a důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek odůvodňujících výjimku nese ten, kdo se jich dovolává"* (viz články č. 19 a č. 20 rozsudku). Z této premisy dále vychází i konstantní tuzemská judikatura, ze které je možno odkázat např. na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 48/2012-160 ze dne 3. 10. 2013, kde soud k použití JŘBU uvádí, že *„použití jednacího řízení bez uveřejnění [je] jednou z výjimek z jinak povinného použití ‚otevřenějších' zadávacích řízení – zásadně řízení otevřeného podle § 21 odst. 1 písm. a) ZVZ. (...) Pokud jde o obecnější rovinu, tu lze skutečně použít východiska Soudního dvora o potřebě restriktivního výkladu výjimky spočívající v možnosti použít jednací řízení bez uveřejnění, jak plyne z rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 9. 2004 ve věci C-385/02 (Komise proti Itálii). Přestože se v této věci Soudní dvůr nevyjadřoval ke stavu skutkově totožnému, jaký je ve věci právě posuzované, plyne z něj, že ustanovení (směrnic), která umožňují výjimky z pravidel zadávání veřejných zakázek (a za takovou výjimku v dané věci Soudní dvůr považoval právě ‚odklon' od přísnějšího postupu formou jednání bez uveřejnění), musí být vykládána restriktivně,* ***přitom důkazní břemeno ohledně existence výjimečných***

[1] Avšak s přihlédnutím k době zadávání „prvotní" veřejné zakázky, zejména co do existence platné právní úpravy a dalších okolností zadávání této „prvotní" veřejné zakázky; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 314/2021-123.

***podmínek odůvodňujících aplikaci výjimky nese ten, kdo se jich dovolává (tj. zadavatel)**. (...) Potřebou restriktivního výkladu podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění není tedy třeba se dále podrobněji zabývat; toto obecné východisko žalovaného je oprávněné"* (pozn. – zvýraznění textu provedeno Úřadem). V této souvislosti Úřad dále odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 95/2013 ze dne 13. 1. 2015 a sp. zn. 62 Af 93/2015 ze dne 1. 6. 2017 a též na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 18/2015 ze dne 25. 11. 2015, ve kterém soud mj. uvedl, že *„smyslem daného řízení bylo posouzení toho, zda stěžovatel prokázal, že naplnil podmínky pro využití jednacího řízení bez uveřejnění"*. Pojmem „dané řízení" se v citovaném rozhodnutí NSS rozumí správní řízení vedené před Úřadem, jehož předmětem bylo posouzení oprávněnosti použití JŘBU, a z uvedené citace tedy jasně vyplývá, že úkolem Úřadu ve správním řízení je posoudit, zda obviněný naplnění podmínek pro použití JŘBU prokázal.

89. Z uvedeného tedy vyplývá, že důkazní břemeno leží v šetřeném případě zcela na obviněném, jehož povinností je, aby prokázal naplnění podmínek pro použití JŘBU dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona. Dochází tak k výjimečné situaci, kdy je důkazní břemeno, jež v případě přestupků leží na správním orgánu, který musí zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), přeneseno na toho, kdo se dovolává zmíněné výjimky z použití otevřenějších zadávacích řízení, tedy na obviněném. V případě jednacích řízení bez uveřejnění je to tedy právě obviněný, kdo musí jednoznačně prokázat, že postupoval v souladu se zákonem a že z hlediska tvrzeného důvodu opravdu neexistoval v době zadání veřejné zakázky jiný dodavatel schopný splnit předmět veřejné zakázky. Úřad uvádí, že povinnost zjištění skutkového stavu věci Úřadem se s ohledem na přenos důkazního břemene v souvislosti s doložením naplnění podmínek opravňujících použití JŘBU vztahuje pouze na zjištění, zda obviněný toto důkazní břemeno unesl. Je tedy povinností obviněného, aby svůj postup spočívající v zadání veřejné zakázky v JŘBU dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona byl schopen nejen odůvodnit, ale své závěry o existenci důvodů ve smyslu § 23 odst. 4 písm. a) zákona také doložit relevantními podklady. Úřad tedy nerezignuje na svoji povinnost zjistit úplný skutkový stav věci, avšak nemůže za obviněného povinnost ohledně doložení existence objektivních důvodů k použití JŘBU ve smyslu § 23 odst. 4 písm. a) zákona suplovat. Úřad má tedy v šetřeném případě povinnost posoudit, zda obviněný důkazní břemeno unesl.

90. Z pohledu posouzení postupu zadavatele v JŘBU je pak obecně nutné posoudit jednak naplnění „formálních" podmínek pro použití JŘBU, tj. zda byly dány objektivní důvody pro použití tohoto druhu zadávacího řízení (autorskoprávní či technické), jednak naplnění „materiální" podmínky pro použití JŘBU, a to, zda obviněný stav výlučnosti dodavatele sám nevytvořil.

91. Stran naplnění „formální" a „materiální" stránky JŘBU s ohledem na genezi šetřené věci a zejména s ohledem na závěry předsedy Úřadu uvedené v druhostupňovém rozhodnutí, kde je uvedeno, že se Úřad musí vypořádat *„nikoliv s otázkou vzniku stavu exkluzivity při uzavření původní smlouvy právním předchůdcem obviněného (jak to učinil v napadeném rozhodnutí)"*, ale s *„otázkou jeho existence, respektive udržování v následujícím období, ve kterém takový stav nepovažovala účinná právní úprava za žádoucí a které předcházelo zadání veřejné zakázky"* a dále se Úřad má zaměřit *„na to, zda zadavatel prokázal, že mu není zavinění tohoto stavu přičitatelné, resp. že neměl v daném období k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k ukončení tohoto stavu exkluzivity"*, zaměřil se Úřad v rámci odůvodnění tohoto rozhodnutí výhradně na posouzení splnění materiální podmínky pro použití JŘBU. Ve vztahu k formální stránce Úřad uvádí, že se přiklonil k předpokladu existence technických

důvodů a zejména výhradních práv vybraného uchazeče v době uzavření smlouvy, k čemuž směřovala argumentace obviněného.

92. V otázce zavinění stavu exkluzivity dosud existoval judikaturní rozpor[2], neboť z dosavadní judikatury nebylo zřejmé, zda je pro posouzení zavinění stavu exkluzivity (a s ní související existence výhradních práv dodavatele a technických důvodů) rozhodné pouze a výhradně uzavření původní smlouvy, která takový stav založila, nebo zda je třeba zkoumat i následný postup zadavatele. Jasnou odpověď na tuto otázku pak poskytuje rozsudek č. j. 8 As 314/2021-123, na který Nejvyšší správní soud i v rámci řízení o šetřeném JŘBU odkazuje a který uvádí, že v rámci posouzení vzniku stavu exkluzivity by měly být zohledněny i okolnosti v době mezi uzavřením původní smlouvy a konkrétního posuzovaného JŘBU. Dle SDEU přitom pro posouzení, zda je z pohledu unijního práva stav exkluzivity zadavateli přičitatelný, nejsou podstatné okolnosti uzavření dřívější smlouvy, jestliže se na ni v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava zadávání veřejných zakázek.

93. NSS pak v rámci výše zmíněného rozsudku vysvětlil, že při posuzování naplnění materiální podmínky pro použití JŘBU je na základě závěrů SDEU v rozsudku ve věci C-578/23 ze dne 9. 1. 2025 potřeba reflektovat skutečnost, že *„[m]ůže (...) nastat situace, kdy při uzavření původní smlouvy dojde k oprávněnému založení stavu exkluzivity, avšak v mezidobí před zadáním navazující veřejné zakázky dojde ke změně okolností, v důsledku kterých se zadavatel může ze stavu exkluzivity vymanit a navazující nebo zcela novou veřejnou zakázku zadat v některé z otevřenějších forem zadávacího řízení. Pokud by tak neučinil, stav exkluzivity by mu byl přičitatelný. Zadavatel se tedy nemůže stavem exkluzivity hájit do nekonečna, pokud má možnost se z něj vymanit.“*

94. V této souvislosti Úřad uvádí, že původní smlouva byla uzavřena v roce 1994, tzn. byla uzavřena v době, kdy nejen že se na Českou republiku nevztahovala unijní právní úprava zadávání veřejných zakázek, ale neexistoval ani jiný platný právní předpis, který by upravoval zadávání veřejných zakázek; lze tudíž konstatovat, že v době uzavření původní smlouvy nedošlo k nezákonnému založení stavu exkluzivity, neboť obviněný nebyl schopen předvídat, jakým směrem se bude ubírat legislativa vztahující se k zadávání veřejných zakázek, popř. celé IT odvětví. Pro hodnocení snahy vymanit se ze stávající exkluzivity má být (dle rozsudku č. j. 8 As 314/2021-123) přitom podstatné období, kdy existovala právní úprava, která použití JŘBU určitým způsobem omezovala (tedy zejména od přistoupení České republiky k Evropské unii). V roce 1994, kdy právní předchůdce obviněného (Ministerstvo financí) uzavřel původní smlouvu, nebyla Česká republika součástí Evropské unie a nebyl ještě účinný ani zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Právní předchůdce obviněného tedy nemohl jakkoli předvídat, že by uzavření smlouvy mohlo vést k tomu, že by v budoucnu nebyl schopen zadávat navazující zakázky v souladu se zákonem, neboť žádný zákon, který by jej při uzavírání dodatků limitoval, tehdy neexistoval. Nejvyšší správní soud pak uvedl, že je třeba se zabývat tím, zda stav exkluzivity není obviněnému přičitatelný na základě hodnocení období od 1. 5. 2004 do zadání veřejné zakázky (ev. od roku 1995 do roku 2004), přičemž podle SDEU je v této souvislosti podstatné, zda obviněný měl *„k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky*

[2] Rozporná judikatura ve věci ne/zaviněného založení stavu exkluzivity, jakožto otázky posuzované v rámci oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění, je podrobněji popsána v bodech 26. až 29. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 314/2021-123.

k ukončení tohoto stavu exkluzivity v průběhu uvedeného období před tím, než se rozhodl využít jednacího řízení bez uveřejnění".

95. Úřad tak s ohledem na závěry rozsudku NSS nadále vychází z toho, že obviněnému nelze vytýkat založení stavu exkluzivity v prosinci 1994 (neboť v tu dobu neexistovala relevantní právní úprava zadávání veřejných zakázek), nicméně v souladu se závazným právním názorem vysloveným v rozsudku NSS a následně v druhostupňovém rozhodnutí se Úřad zabýval tím, zda další trvání stavu exkluzivity (poté, co již relevantní legislativa v oblasti zadávání veřejných zakázek byla platná a účinná) bylo způsobeno jednáním či nečinností obviněného.

96. Posuzovaným obdobím je pak v souladu se závěry rozsudku NSS období od 1. 1. 1995 (tj. ode dne účinnosti zákona č. 199/1994 Sb.) do 28. 6. 2016 (tj. do dne uzavření smlouvy na šetřenou veřejnou zakázku).

97. Úřad tedy dále posuzoval období před zadáním navazující (šetřené) veřejné zakázky a posuzoval okolnosti, v důsledku kterých by se obviněný mohl ze stavu exkluzivity vymanit a navazující (šetřenou) veřejnou zakázku zadat v některé z otevřenějších forem zadávacího řízení.

98. Pokud by Úřad dospěl k závěru, že obviněný měl v mezidobí možnost vymanit se ze stavu exkluzivity, ale neučinil tak, stav exkluzivity by mu byl přičitatelný a obviněný by nebyl oprávněn zadat šetřenou veřejnou zakázku v JŘBU, neboť by nebyla naplněna materiální podmínka pro aplikaci § 23 odst. 4 písm. a) zákona.

99. Úřad se tedy zabýval tím, zda obviněný prokázal, že se již před zadáním veřejné zakázky v JŘBU (tj. v období od 1. 1. 1995, resp. od roku 2011, kdy byl obviněný zřízen) snažil ze stavu exkluzivity vymanit a jeho snahy nebyly – bez jeho zavinění – úspěšné. A dále pak tím, zda *„při existujícím stavu exkluzivity spočívajícím v nutnosti respektování ochrany výhradních práv dodavatele bylo v reálných a finančně přiměřených možnostech obviněného se z takového stavu vymanit*", jak uložil Úřadu jeho předseda v druhostupňovém rozhodnutí.

100. Co se týká snahy obviněného vymanit se ze stavu exkluzivity, obviněný v této souvislosti konkrétně argumentuje tím, že se v roce 2015 uskutečnilo jednání se zástupci společnosti SYSCOM SOFTWARE, jehož cílem bylo umožnit realizaci otevřeného zadávacího řízení, nicméně společnost SYSCOM SOFTWARE sdělila, že o převodu majetkových práv autorských obviněnému v horizontu 2 let neuvažuje.

101. Na základě zmíněného tak lze konstatovat, že v období od roku 1995 (kdy již tuzemská právní úprava obsahovala určitá omezení pro uzavření smlouvy s jediným dodavatelem bez zadávacího řízení), resp. od roku 2004 (kdy vešla v platnost unijní úprava veřejných zakázek) do roku 2015 právní předchůdce obviněného, resp. obviněný (od roku 2011) nečinil žádné kroky, aby se vymanil ze stavu exkluzivity společnosti SYSCOM SOFTWARE, přestože min. od roku 2004 již musel právní předchůdce obviněného a později i samotný obviněný vědět, že se musí co nejdříve vymanit ze závislosti na jediném dodavateli a že stav, ve kterém se nachází, není souladný se zákonem.

102. Jak již Úřad zmínil, v roce 2015 se uskutečnilo jednání obviněného se zástupci společnosti SYSCOM SOFTWARE, přičemž ze zápisu z daného jednání ze dne 2. 10. 2015 se podává, že zástupci GFŘ se dotázali, „*zda a za jakých podmínek, je dodavatelská firma Syscom Software, spol. s.r.o. jako vykonavatel autorských práv k aplikačnímu vybavení a související technické dokumentaci k AVISME připravena Generálnímu finančnímu ředitelství poskytnout úplné*

zdrojové kódy aplikačního vybavení a související technickou dokumentaci k AVISME, a to včetně práv k jejich úpravám", načež zástupci SYSCOM SOFTWARE sdělili GFŘ, že minimálně v nejbližších dvou letech neplánují žádnému zákazníku poskytnout zdrojové kódy jejich systému. Dále se zástupci GFŘ dotázali, zda může technickou podporu AVIS^{ME} poskytovat na trhu jiný dodavatel, na což zástupci SYSCOM SOFTWARE sdělili, že *„minimálně v nejbližších dvou letech může technickou podporu AVISME poskytovat pouze Syscom Software, spol. s.r.o."*.

103. K tomu Úřad uvádí, že zápis z daného jednání je velmi stručný, když obsahuje jen pár vět shrnujících průběh uskutečněného jednání. Úřad jej proto hodnotí jako v zásadě bezobsažný, když neobsahuje konkrétní návrh obviněného, konkrétní podmínky, provedenou analýzu celé věci, popř. nepředkládá jiné vyjednávací nástroje, které by mohly společnost SYSCOM SOFTWARE přesvědčit o změně jejího přístupu v dané věci. Aby Úřad mohl jednání se společností SYSCOM SOFTWARE považovat za relevantní a skutečnou snahu obviněného, která by mohla představovat důkaz o snaze vymanit se ze závislosti na jediném dodavateli, musel by obviněný Úřadu předložit relevantní podklady (návrh smlouvy o převodu práv apod.), nikoliv *de facto* pouze obecné konstatování stávajícího dodavatele, že předmětná práva neposkytne – uvedené není dle názoru Úřadu dostatečným důkazem pro to, aby mohl Úřad konstatovat, že obviněný unesl důkazní břemeno co do snahy vymanit se ze závislosti na konkrétním dodavateli.

104. K tomu lze doplnit, že i kdyby obviněný skutečně prokázal, že dodavatel, ve vztahu, ke kterému je proprietárně uzamčen (vendor lock-in), není ochoten svá výhradní práva postoupit, nemohlo by to ničeho změnit na skutečnosti, že je mu stav exkluzivity přičitatelný. O to více měl totiž obviněný učinit skutečné a účinné kroky k tomu, aby se závislosti na dodavateli (který takto dává najevo, že stav proprietárního uzamčení bude min. ještě po nějakou dobu trvat) zbavil. Připustit opak by znamenalo, že se obviněný bude moci na neochotu dodavatele postoupit svá výhradní práva odkazovat i nadále (protože je zřejmé, že takového výhradního dodavatele ke vstřícnosti ekonomicky vlastně nic nenutí).

105. Ke znaleckému posudku č. 56-2016 Úřad poznamenává, že se jedná o dokument vyhotovený ke dni 30. 9. 2016, tedy až po zahájení šetřeného zadávacího řízení (16. 3. 2016) a dokonce až poté, co již došlo k uzavření smlouvy na šetřenou veřejnou zakázku (28. 6. 2016). Nejedná se tedy o podklad obsahující odborné technické či ekonomické zhodnocení, který by byl podkladem pro obviněného při jeho rozhodování o způsobu zadání předmětné veřejné zakázky. Je tak zřejmé, že předmětný znalecký posudek nemůže dokládat snahu obviněného vymanit se ze stavu exkluzivity společnosti SYSCOM SOFTWARE vyvinutou před zadáváním veřejné zakázky.

106. Vzhledem k tomu, že žádný jiný argument stran pokusů získat přístup ke zdrojovým kódům, rozšířit licenční oprávnění k IS AVIS nebo se ze závislosti na společnosti SYSCOM SOFTWARE pokusit vymanit jiným způsobem v období od roku 2004 (resp. od roku 1995), příp. od roku 2011 do okamžiku zadání šetřené veřejné zakázky obviněný neuvedl, Úřad konstatuje, že obviněný neunesl důkazní břemeno co do prokázání snahy vymanit se ze závislosti na konkrétním dodavateli.

107. K tvrzení obviněného, že *„požadavek na zajištění otevřenosti informačních systémů a předcházení vzniku stavu exkluzivity byl v rozhodovací praxi Úřadu a správních soudů systematicky formulován až od roku 2015"*, Úřad podotýká, že skutečnost, že ke konkrétnímu zákonnému ustanovení neexistuje (ustálená) judikatura, neznamená, že zadavatelé nejsou povinni takové zákonné ustanovení dodržovat a naplnit podmínky pro jeho uplatnění. Judikatura se vždy vyvíjí v čase a nelze se odvolávat na její neexistenci za situace, kdy zákon stanovuje

zcela konkrétní podmínky, natož konkrétní podmínky pro použití určitého výjimečného postupu, který je zadavatel oprávněn použít ve zcela ojedinělých případech. V této souvislosti pak Úřad odkazuje na již několikrát zmíněný rozsudek č. j. 8 As 314/2021-123, v němž NSS výslovně uvedl, že *„[j]iž před rokem 2004 totiž v tuzemsku existovala právní úprava zadávání veřejných zakázek, konkrétně zákon č. 199/1994 Sb. (...) Ten v § 50 upravoval institut výzvy jednomu zájemci k podání nabídky, který byl svou povahou blízký jednacímu řízení bez uveřejnění a který rovněž omezoval z důvodu ochrany hospodářské soutěže možnost učinit nabídku jednomu zájemci na taxativně stanovené případy (...). Zadavatelé tak již v této době byli nuceni se zamýšlet nad tím, zda v konkrétním případě splňují podmínky pro použití výzvy jednomu zájemci k podání nabídky“*, tzn. i Nejvyšší správní soud obecně odkazuje na právní úpravu platnou od roku 1995, která měla být pro obviněného dostatečným podkladem pro to, aby byl veden snahou se ze závislosti na jediném dodavateli vymanit. I pokud by Úřad uznal, že prvotní vývoj v oblasti zadávání veřejných zakázek byl velmi dynamický, proměnlivý a veškerá pravidla zadávání veřejných zakázek se teprve formulovala a v právním prostředí fixovala, pak nejpozději v roce 2004 (právní předchůdce obviněného), resp. v roce 2011 (sám obviněný), kdy se stala závaznou i unijní úprava práva veřejných zakázek, bylo zřejmé, že podmínky pro využití nesoutěžních postupů jsou chápány restriktivně.

108. Co do posouzení skutečnosti, zda při existujícím stavu exkluzivity spočívajícím v nutnosti respektování ochrany výhradních práv dodavatele bylo v reálných a finančně přiměřených možnostech obviněného se z takového stavu vymanit, Úřad konstatuje, že obviněný uvedl, že v období od roku 2011 do roku 2016 činily vynaložené finanční prostředky v souvislosti s IS AVIS částku ve výši 350 054 903 Kč vč. DPH (údaje z let 1994 až 2011 obviněný Úřadu nepředložil). Zde nelze opomenout, že se jedná o částky historické, tzn. hodnota vynaložených prostředků přepočtená na současnou hodnotu peněz by byla daleko vyšší.

109. Vzhledem k celkové hodnotě vynaložených finančních prostředků, kdy jenom sám obviněný od roku 2011 do roku 2016 vynaložil finanční prostředky ve výši cca 350 mil. Kč, tak zcela jistě nelze hovořit o tom, že by nebylo ve finančních možnostech obviněného vymanit se ze stavu exkluzivity společnosti SYSCOM SOFTWARE. Úřad podotýká, že výše finančních prostředků vynakládaných v souvislosti s IS AVIS od roku 2011 měla být pro obviněného varovným signálem a měla zapříčinit snahu okamžitě danou situaci řešit a nechat odborně posoudit, zda jsou takové náklady přiměřené a zda by nebylo ekonomicky výhodnější pořídit systém nový. Žádná taková analýza však před zadáním šetřené veřejné zakázky nevznikla (znalecký posudek č. 56-2016 byl vyhotoven až *ex post*), naopak je zcela zřejmé, že obviněný (stejně jako jeho právní předchůdce) tento stav vůbec neřešil a zvolil tzv. „nejjednodušší“ variantu spočívající v řetězení právních vztahů se stávajícím dodavatelem.

110. Tvrzení obviněného, že pořízení nového systému by bylo neúměrně nákladné, tak na základě výše uvedeného neobstojí. V této souvislosti lze odkázat též na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R173/2014/VZ-13930/2015/321/IPs ze dne 11. 6. 2015, v němž předseda Úřadu dovodil, že pokud zadavatel vytvořením stavu exkluzivity vyloučil možnost zadání zakázky v zadávacím řízení, jež by umožnilo řádnou soutěž o zakázku a tím i možnost více nabídek s potenciální lepší nabídkovou cenou, stal se zcela závislým na jednom dodavateli, jenž si pak následně může určovat cenu všech dalších plnění, která na původní zakázku navazují. Takové jednání nemůže být dle závěru citovaného rozhodnutí předsedy Úřadu označeno za hospodárné.

111. Na základě shora uvedeného je tak zřejmé, že stav exkluzivity je bez dalšího přičitatelný obviněnému, neboť setrvání v tomto stavu bylo zaviněné jeho nečinností.

112. Úřad konstatuje, že obviněný neprokázal, že by v období od roku 1995 (případně od roku 2011) do roku 2016 podnikl takové kroky, které by byly způsobilé k vymanění se ze závislosti na jediném dodavateli IS AVIS, když kroky činěné obviněným byly činěny buď pozdě, nebo nedostatečně tak, aby mohly představovat skutečnou a vážnou snahu obviněného o vymanění se ze závislosti na společnosti SYSCOM SOFTWARE, tzn. skutečnost, že nedošlo k odstranění závislosti na jediném dodavateli, je tak zaviněna jednáním, resp. nečinností obviněného; zároveň dospěl Úřad k závěru, že bylo v reálných a finančně přiměřených možnostech obviněného se z takového stavu vymanit.

113. Úřad shrnuje, že obviněný neunesl důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro JŘBU dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona, neboť nenaplnil materiální podmínku jeho použití, když technické důvody a důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv vybraného uchazeče byly vytvořeny předchozím postupem právního předchůdce obviněného a obviněným byl tento stav nadále udržován, když neučinil relevantní kroky, kterými by se vymanil ze závislosti na vybraném uchazeči, přestože měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky pro ukončení stavu exkluzivity, a proto obviněný nemohl veřejnou zakázku v JŘBU s odkazem na technické důvody a z důvodu ochrany výhradních práv vybraného uchazeče zadat.

K vlivu na výběr nejvhodnější nabídky

114. Úřad konstatuje, že nezákonný postup obviněného mohl mít podstatný vliv na výběr nejvhodnější nabídky, neboť použitím JŘBU obviněný nedůvodně omezil okruh dodavatelů, kteří by se mohli zadávacího řízení zúčastnit, resp. zcela vyloučil možnost účasti jakéhokoliv jiného dodavatele než vybraného uchazeče, přičemž nelze vyloučit, že pokud by obviněný dodržel postup stanovený zákonem a zadával plnění odpovídající předmětu veřejné zakázky v jiném (otevřenějším) druhu zadávacího řízení, mohl obdržet i nabídky jiných dodavatelů, kteří mohli obviněnému nabídnout výhodnější plnění než vybraný uchazeč.

115. K otázce posouzení podstatného vlivu na výběr nejvhodnější nabídky Úřad uvádí, že výkladem § 120 odst. 1 písm. a) zákona ve vztahu k naplnění druhého znaku skutkové podstaty, kterým je podstatné ovlivnění nebo možnost podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Afs 78/2012 ze dne 25. 7. 2013, podle něhož *„[z]e zákonného znění přitom expressis verbis plyne, že ke spáchání deliktu dojde, i pokud porušením zákona zadavatel pouze mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Ze zákona je tedy zřejmé, že postačí pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky.“*

116. Krajský soud v Brně pak v rozsudku č. j. 31 Af 23/2012-40 ze dne 26. 9. 2012 k materiální stránce deliktu uvedl, že *„[z] dikce ‚podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit‘ vyplývá, že může jít o poruchový nebo i ohrožovací správní delikt. Zákonodárce tedy (za běžných okolností) spatřuje společenskou škodlivost již v tom, že mohlo dojít, nikoli nutně muselo, k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Není tedy pravdou, že nedošlo k naplnění materiálního znaku správního deliktu (...). Již pouhá existence takové možnosti je společensky škodlivá, a došlo tedy k naplnění materiálního znaku (společenské škodlivosti) správního deliktu uvedeného v ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.“*

117. Se shora uvedeným závěrem Krajského soudu v Brně vyslovil souhlas i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 4 As 61/2016-34 ze dne 28. 6. 2016, když konstatoval, že v případě, kdy správní orgán (Úřad) *„shledá, že se v daném případě jedná o ohrožovací formu správního deliktu, nelze faktický vznik škody z logiky věci nijak prokazovat. Pokud by totiž správní orgán*

toto ohrožení právem chráněného zájmu blíže prokazoval, ve skutečnosti by jeho dokazování směřovalo k tomu, do jaké míry došlo ke skutečné poruše u tohoto právem chráněného zájmu (...) Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje s názorem (...), že takové dokazování by bylo nepřiměřeně obtížné či přímo někdy i nemožné, neboť by bylo nutné oslovit blíže neurčený okruh jiných dodavatelů nacházejících se často na velkém území. Takové dokazování by proto bylo často za hranicí možností správního orgánu a mohlo by vést k nemožnosti účinného postihování porušení povinností zadavatelů dle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ.“

Shrnutí

118. S ohledem na vše výše uvedené Úřad konstatuje, že obviněný se dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání předmětné veřejné zakázky nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 zákona, když předmětnou veřejnou zakázku zadal z technických důvodů a z důvodu ochrany výhradních práv v JŘBU, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) zákona, neboť technické důvody a důvod spočívající v nutnosti ochrany výhradních práv vybraného uchazeče jsou přičitatelné obviněnému, jelikož byly vytvořeny předchozím postupem právního předchůdce obviněného při uzavření původní smlouvy, a nadále byly jak právním předchůdcem, tak obviněným vědomě udržovány, když v období od 1. 1. 1995, tj. ode dne účinnosti zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, nečinil relevantní kroky, kterými by se vymanil ze závislosti na vybraném uchazeči, přestože měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky pro ukončení stavu exkluzivity, a proto obviněný nemohl veřejnou zakázku v JŘBU s odkazem na technické důvody a důvod ochrany výhradních práv vybraného uchazeče zadat, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný uzavřel dne 28. 6. 2016 s vybraným uchazečem smlouvu na veřejnou zakázku, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

K výroku II. rozhodnutí – uložení pokuty

119. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.

120. Podle § 121 odst. 3 zákona odpovědnost právnické osoby za přestupek zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán. Totožně upravoval dobu, ve které dochází k zániku odpovědnosti za přestupek, od 1. 10. 2016 do 30. 6. 2017 i § 270 odst. 3 ZZVZ. Podle § 270 ZZVZ ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 1. 2022 pak činí promlčecí doba taktéž 5 let. Pro úplnost Úřad uvádí, že následovaly další dvě novely ustanovení § 270 ZZVZ, a to novely účinné od dne 1. 2. 2022 a 16. 7. 2023, přičemž tyto stanovily, že odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději uplynutím 10 let od jeho spáchání.

121. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.

122. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložením pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona (ve znění účinném v době zadání veřejné zakázky). Úřad uvádí, že ke spáchání přestupku obviněným došlo uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku dne 28. 6. 2016. Úřad se v šetřeném případě dozvěděl o možném spáchání přestupku

obviněným dne 16. 2. 2017, přičemž správní řízení bylo zahájeno dne 25. 8. 2017. Z právě uvedeného plyne, že v šetřeném případě byla zachována subjektivní lhůta 3 let nutná pro zahájení správního řízení. Co se týče pětileté maximální objektivní promlčecí doby, v ní muselo být řízení o přestupku pravomocně skončeno, jinak odpovědnost obviněného za přestupek zanikla. Běh této doby se dle příslušné právní úpravy nepřerušoval doručením oznámení o zahájení správního řízení ani vydáním rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným. Jak již bylo uvedeno, k jednání obviněného, jímž se měl dopustit přestupku, došlo dne 28. 6. 2016, kdy následujícího dne, tj. 29. 6. 2016, počala běžet pětiletá lhůta, ve které odpovědnost za přestupek zaniká, jež měla uplynout dne 28. 6. 2021. V této době bylo správní řízení pravomocně ukončeno (prvostupňové rozhodnutí a původní rozhodnutí o rozkladu nabyly právní moci dne 22. 12. 2017). Následně však bylo původní rozhodnutí o rozkladu napadeno žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, jež byla rozsudkem KS zamítnuta. Po dobu tohoto řízení před Krajským soudem v Brně lhůta pro zánik odpovědnosti v souladu s § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „SŘS“), neběžela. Řízení před Krajským soudem v Brně ve věci rozsudku KS bylo zahájeno dne 21. 2. 2018 a rozsudek KS nabyl právní moci dne 29. 9. 2021. Následující den, tj. 30. 9. 2021, se tedy pětiletá lhůta opět rozběhla. Proti rozsudku KS však byla podána kasační stížnost, kdy ani po dobu řízení ve věci rozsudku NSS před Nejvyšším správním soudem pětiletá lhůta v souladu s § 41 SŘS neběžela. Řízení před Nejvyšším správním soudem ve věci rozsudku NSS bylo zahájeno dne 8. 10. 2021 a rozsudek NSS, jímž soud rozhodl o zrušení rozsudku KS, původního rozhodnutí o rozkladu a o vrácení věci předsedovi Úřadu k dalšímu řízení, nabyl právní moci dne 21. 2. 2025. Následující den, tj. dne 22. 2. 2025 se opět pětiletá lhůta pro zánik odpovědnosti rozběhla. Od uvedeného data nebylo dosud předmětné správní řízení ve věci možného spáchání přestupku obviněným podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona pravomocně ukončeno, když v rámci dalšího šetření věci bylo vydáno druhostupňové rozhodnutí, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí a věc byla vrácena Úřadu k novému projednání, přičemž druhostupňové rozhodnutí nabylo právní moci dne 23. 4. 2025. S ohledem na výše uvedené časové údaje v šetřené věci dosud k marnému plynutí pětileté objektivní promlčecí doby nedošlo. Úřad tedy shledal, že odpovědnost obviněného za nyní šetřený přestupek podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona uplynutím promlčecí doby nezanikla. Vzhledem ke skutečnosti, že je Úřad ode dne 1. 7. 2017 povinen aplikovat v řízení o přestupku zákon o přestupcích, zabýval se Úřad v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod otázkou, podle jakého právního předpisu je třeba postupovat, a tedy posuzovat otázku týkající se uplynutí lhůt odpovědnosti za přestupek, tedy zda právní úprava zániku odpovědnosti za spáchání přestupku obsažená v ZZVZ a v zákoně o přestupcích neobsahuje pro obviněného příznivější úpravu, než jak je tato lhůta upravena v zákoně. Protože ani ZZVZ, ani zákon o přestupcích neobsahuje ustanovení, na jejichž základě by odpovědnost obviněného za spáchání přestupku již zanikla, není pozdější právní úprava obsažená v ZZVZ a v zákoně o přestupcích pro obviněného příznivější, a proto Úřad posoudil zánik odpovědnosti za spáchání přestupku podle zákona, a na základě uvedených skutečností konstatuje, že v šetřené veřejné zakázce nedošlo k zániku odpovědnosti obviněného za spáchání přestupku.

123. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek uloží pokuta do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 120 odst. 1 písm. a), c) nebo d) zákona.

124. Podle bodu 5.1 smlouvy na veřejnou zakázku činí celková cena veřejné zakázky 69 999 710 Kč včetně DPH. Za spáchání přestupku dle výroku I. tohoto rozhodnutí činí horní hranice pokuty částku 6 999 971 Kč.

125. Vzhledem k tomu, že se obviněný dopustil přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí dne 28. 6. 2016, když uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku, posoudil Úřad při ukládání sankce obviněnému – s ohledem na čl. 40 odst. 6 větu druhou Listiny – možnou aplikaci ZZVZ. V této souvislosti lze uvést, že jednání obviněného je přestupkem jak podle zákona, tak podle ZZVZ [§ 120 odst. 1 písm. a) zákona, § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ], přičemž obviněnému by při ukládání sankce dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona účinného do 30. 9. 2016 hrozila stejně vysoká pokuta jako dle ZZVZ [srov. ustanovení § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ], tj. do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. Za tohoto stavu věci není dle Úřadu pozdější právní úprava [tj. právní úprava obsažená v § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ] pro obviněného příznivější, a proto jednání obviněného Úřad posuzoval a sankci uložil podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupku.

126. Podle § 121 odst. 2 zákona se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Podle § 112 odst. 3 zákona o přestupcích na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti zákona o přestupcích použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li pro pachatele výhodnější. Úřad proto rovněž přihlédne k § 37 a násl. zákona o přestupcích, neboť obsahuje širší výslovný katalog skutečností než úprava obsažená v zákoně (která je svojí povahou speciální), které je nutno při určení druhu a výměru správního trestu zvažovat.

127. Podle § 37 zákona o přestupcích při určení druhu a výměry správního trestu se přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, dále k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchání jedním skutkem nebo více skutky nebylo rozhodnuto ve společném řízení a dále k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti právnické osoby. Podle § 38 zákona o přestupcích povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku, okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti cit. ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu). Úřad přitom nepřehlédl, že § 38 zákona o přestupcích byl s účinností ke dni 1. 2. 2022 novelizován, nicméně tato novela se týkala povahy a závažnosti přestupku spáchaného fyzickou osobou, a nemá tudíž žádný dopad do vedeného správního řízení.

128. Hlavním kritériem, které je dle citovaných ustanovení zákona a přestupkového zákona rozhodné pro určení druhu a výměry správního trestu, je povaha a závažnost přestupku. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního přestupkového jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Oba uvedené právní předpisy pak demonstrativním výčtem vymezují, co lze pod pojem závažnost přestupku podřadit (význam zákonem chráněného zájmu, význam a rozsah jeho následků, způsob jeho spáchání, okolnosti, za nichž byl spáchán). Úřad nad rámec uvedených kritérií pak může přihlédnout i k jiným okolnostem, pokud jsou svojí povahou podstatné pro posouzení závažnosti přestupku, a které by s ohledem na skutkové okolnosti konkrétního případu mohly být kvalifikovány jako polehčující či přitěžující, kdy je třeba konstatovat, že katalog polehčujících a přitěžujících okolností uvedený v § 39 a § 40 zákona o přestupcích je toliko demonstrativní.

129. Úřad dále uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.

130. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).

131. V posuzovaném případě je v užším smyslu objektem přestupku zákonem chráněný zájem, aby pro použití zvoleného druhu zadávacího řízení – jednacího řízení bez uveřejnění, jakožto procesního postupu směřujícího k zadání veřejné zakázky, byly splněny zákonem stanovené podmínky a jeho neoprávněným použitím nedocházelo k omezování hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Objektem přestupku je v širším smyslu zákonem chráněný zájem, aby k situaci, kdy je veřejná zakázka zadána fakticky bez jakékoli hospodářské soutěže, tedy nejméně transparentním způsobem, jaký zákon umožňuje, docházelo pouze výjimečně a toliko za splnění přísných, zákonem stanovených podmínek, zejména pak v situaci, kdy neexistuje žádná jiná varianta (přičemž tuto situaci zadavatel nesmí zavinit).

132. Úřad z hlediska způsobu spáchání přestupku uvádí, že ke spáchání přestupku obviněným došlo uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku s (předem) vybraným uchazečem, aniž by pro daný druh zadávacího řízení (které de facto spočívá v prostém výběru konkrétního dodavatele bez jakékoli soutěže) byly splněny zákonem stanovené podmínky.

133. Následkem přestupku je skutečnost, že soutěž o veřejnou zakázku v tomto případě fakticky neprobíhala, a nemusel tak být vybrán uchazeč s nejnižší nabídkovou cenou. Vybraný uchazeč totiž nebyl v souvislosti s předmětem veřejné zakázky zadané v jednacím řízení bez uveřejnění vystaven jakékoliv konkurenci, neproběhla žádná soutěž o cenu nebo ekonomickou výhodnost nabídky. Úřad konstatuje, že nezákonné vyloučení principu soutěže, na němž je zadávání veřejných zakázek založeno, je jedním z nejzávažnějších porušení zákona, jehož hlavním cílem je právě zajištění účinné konkurence a efektivní hospodářské soutěže.

134. Úřad jako polehčující okolnost hodnotí skutečnost, že autorskoprávní „exkluzivitu“ vybraného uchazeče založil právní předchůdce obviněného, a nikoliv sám obviněný, který vstoupil do práv a povinností Ministerstva financí. Tato skutečnost však obviněného nezbavila povinnosti zkoumat důsledně naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění a zkoumat nejen formální, ale i materiální stránku těchto podmínek.

135. Při ukládání sankce pak Úřad přihlédl zejména k době, která uplynula od spáchání přestupku (deset let), neboť účel správního trestání může být v takovém případě oslaben, a Úřad tak přistoupil ke zmírnění sankce. Tato úvaha je v souladu se zásadou přiměřenosti trestu, jakož i s cílem postihu, kterým je nejen potrestání pachatele, ale i jeho náprava a prevence do budoucna. Úřad zároveň přihlédl i k povaze činnosti obviněného.

136. Po pečlivém posouzení šetřeného případu ve všech vzájemných souvislostech neshledal Úřad další polehčující či přitěžující okolnosti, které by měly vliv na uloženou výši pokuty.

137. Úřad ke konkrétnímu významu „závažnosti přestupku“ v šetřeném případě shrnuje, že posoudil způsob spáchání přestupku, jeho následky a intenzitu těchto následků, a dále okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, přičemž stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) vzhledem k vysoké intenzitě následků přestupku a přihlédnutím k okolnostem jeho spáchání označuje Úřad přestupek jako závažný.

138. Úřad se dále zabýval tím, zda přestupek, resp. pokračování v přestupku, za nějž je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného. Při tomto posouzení Úřad

vycházel z právní úpravy obsažené v zákoně o přestupcích, jakož i z judikatury NSS. Rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 5 As 98/2022-51 ze dne 9. 10. 2025 zdůraznil, že aktuálně účinné znění zákona o přestupcích představuje ucelený a předvídatelný systém pravidel pro posuzování souběhu přestupků a jejich trestání, přičemž hmotněprávní důsledky souběhu přestupků jsou úzce a neoddělitelně provázány s procesní úpravou společného řízení a rozhodným mezníkem pro časové vymezení vícečinného souběhu přestupků je okamžik zahájení řízení o některém z nich. Přestupek spáchaný až po zahájení řízení o jiném přestupku již s tímto přestupkem netvoří souběh ve smyslu zákona o přestupcích, neboť o takových přestupcích nelze podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích vést společné řízení. NSS současně uvedl, že za této právní úpravy již není namístě vymezovat souběh přestupků analogií z trestního práva, neboť zákonodárce otázku časového ohraničení souběhu řeší přímo a výslovně. Rozšířený senát NSS se dále zabýval významem ustanovení § 37 písm. b) zákona o přestupcích, podle něhož se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. NSS dovodil, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy společné řízení podle § 88 zákona o přestupcích mohlo a mělo být vedeno, avšak z určitého důvodu vedeno nebylo. Naopak v situacích, kdy zákon o přestupcích vedení společného řízení výslovně vylučuje (tedy právě u přestupků spáchaných po zahájení řízení o jiném přestupku podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích), nelze § 37 písm. b) zákona o přestupcích chápat jako prostředek k dodatečnému zohlednění jiných přestupků obviněného při ukládání správního trestu. V takových případech by uplatnění zásady absorpce bylo v rozporu se zjevně projeveným úmyslem zákonodárce, který přestupky spáchané po zahájení řízení o jiném přestupku záměrně vyňal z režimu společného projednání a úhrnného trestání.

139. Na základě výše uvedených východisek Úřad posoudil, zda v projednávané věci existuje důvod přihlédnout k jiným souběžným přestupkům obviněného ve smyslu § 37 písm. b) zákona o přestupcích, o nichž nebylo rozhodnuto spolu s právě projednávaným pokračujícím přestupkem ve společném řízení, ačkoliv to podle zákona o přestupcích přicházelo v úvahu.

140. Úřad ze své úřední činnosti zjistil, že v souběhu s přestupkem obviněného jsou přestupky projednávané v rámci správních řízení vedených pod sp. zn. ÚOHS-S0317/2017/VZ (zahájeno 9. 8. 2017, přestupek spáchán 20. 5. 2016), ÚOHS-S0319/2017/VZ (zahájeno dne 9. 8. 2017, přestupek spáchán dne 14. 7. 2016), ÚOHS-S0320/2017/VZ (zahájeno dne 10. 8. 2017, přestupek spáchán dne 24. 6. 2016), ÚOHS-S0345/2017/VZ (zahájeno dne 25. 8. 2017, přestupek spáchán dne 10. 3. 2016), ÚOHS-S0310/2017/VZ (zahájeno dne 7. 8. 2017, přestupek spáchán dne 20. 5. 2016) a ÚOHS-S0337/2017/VZ (zahájeno dne 23. 8. 2017, přestupek spáchán dne 20. 5. 2016). Ve všech citovaných případech se jednalo o přestupky podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, v rozhodném znění, kterých se obviněný dopustil tím, že při zadávání veřejné zakázky „Základní pozáruční servis aplikace ADIS v r. 2016“ (sp. zn. ÚOHS-S0317/2017/VZ), veřejné zakázky „Poskytnutí technické a provozní podpory IS CEDR II do 31. 12. 2016“ (sp. zn. ÚOHS-S0319/2017/VZ), veřejné zakázky „Technická podpora IS VEMA 2016“ (sp. zn. ÚOHS-S0320/2017/VZ), veřejné zakázky „Vývoj IS CEDR II v roce 2015“ (sp. zn. ÚOHS-S0345/2017/VZ), veřejné zakázky „ADIS – Hot-line, konzultační služby a technická podpora v roce 2016“ (sp. zn. ÚOHS-S0310/2017/VZ) a veřejné zakázky „Zhodnocení ADIS v rámci pozáručního servisu v roce 2016“ (sp. zn. ÚOHS-S0337/2017/VZ) v jednacím řízení bez uveřejnění nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 zákona, když předmětné veřejné zakázky z technických důvodů a/nebo z důvodu ochrany výhradních práv zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. a) zákona,

přičemž obviněnému byly uloženy pokuty ve výši 350 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0317/2017/VZ), 100 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0319/2017/VZ), 500 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0320/2017/VZ), 100 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0345/2017/VZ), 400 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0310/2017/VZ) a 700 000 Kč (sp. zn. ÚOHS-S0337/2017/VZ). Horní hranice možné pokuty ve smyslu § 120 odst. 2 písm. a) zákona, tj. 10 % z celkové ceny veřejné zakázky, činila ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0317/2017/VZ částku 4 028 621 Kč, ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0319/2017/VZ částku 363 000 Kč, ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0320/2017/VZ částku 2 141 700 Kč, ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0345/2017/VZ částku 383 364,30 Kč, ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0310/2017/VZ částku 1 818 421,396 Kč a ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0337/2017/VZ částku 5 038 291,65 Kč.

141. Úřad konstatuje, že má-li uložit obviněnému pokutu za přestupek, který je v souběhu s jiným přestupkem, za který již byla obviněnému uložena pokuta, pak s ohledem na to, že nemá zákonné zmocnění zrušit předcházející „výrok o trestu“, lze absorpční zásadu aplikovat pouze tím způsobem, že v rámci uložení pokuty za přestupek, o němž rozhoduje později, zohlední předchozí uloženou pokutu za přestupek, jenž je s nyní sankcionovaným přestupkem v souběhu. Vyhodnotit přitom musí souběh daných přestupků tak, jako by postupoval v případě, kdy by byly oba sbíhající se přestupky řešeny ve společném správním řízení, tudíž musí posoudit, který z přestupků, jež obviněný spáchal ve vzájemném souběhu, považuje za nejzávažnější (a jaký přestupek by byl brán pouze jakožto přitěžující okolnost), přičemž následně určí, jakou pokutu by uložil, pokud by posuzoval oba přestupky současně a ukládal pouze pokutu jedinou, přičemž následně po zohlednění již uložené pokuty za sbíhající se přestupek určí „výslednou“ výši pokuty za právě řešený přestupek. Úřad proto posoudil všechny dotčené přestupky optikou toho, který z nich je nejzávažnější.

142. Úřad shledal, že u všech souběžných přestupků se jedná o skutkově velmi obdobné a právně v podstatě totožné přestupky, kdy se ve všech případech obviněný dopustil přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, tj. ve všech případech tak platil i stejný zákonný předpoklad o možné výši pokuty dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona. Porovnáním skutečné hranice maximální možné pokuty pak Úřad dospěl k závěru, že jako nejzávaznější je třeba považovat nyní projednávaný přestupek, neboť v tomto případě je hranice maximální možné pokuty (6 999 971 Kč) za spáchaný přestupek vyšší než ve správních řízeních uvedených v bodě 140. odůvodnění tohoto rozhodnutí.

143. Ve vztahu k aplikování tzv. absorpční zásady tedy Úřad sděluje, že považuje za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků nyní projednávaný, a proto je možné v nyní posuzovaném případě uložit pokutu v maximální výši 6 999 971 Kč. Ve vztahu ke sbíhajícím se přestupkům Úřad uvádí, že je přičítá obviněnému coby přitěžující okolnosti. V tomto kontextu tak Úřad v rámci aplikování tzv. absorpční zásady s ohledem na výše uvedené konstatuje, že pokud by posuzoval všechny sbíhající se přestupky současně a ukládal pouze jedinou pokutu, uložil by nyní pokutu ve výši 2 900 000 Kč. Úřad přihlédl k již uloženým pokutám za sbíhající se přestupky, kdy od částky pokuty, kterou by uložil ve společném řízení, Úřad odečetl pokuty již uložené ve výše citovaných rozhodnutích (350 000 Kč, 100 000 Kč, 100 000 Kč, 400 000 Kč, 500 000 Kč a 700 000 Kč) a obviněnému tak v projednávané věci uložil konečnou výši pokuty tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

144. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci obviněného, neboť v určitém případě se pokuta – ať už uložená v jakékoli výši – může jevit jako krajně „nespravedlivá“, a to konkrétně v situaci, kdy by zcela „zmařila“ ekonomickou podstatu pachatele přestupku.

Nepřípustné jsou totiž takové pokuty, jež mají likvidační charakter. V případě organizační složky státu lze uvažovat o tom, že účinek obdobný onomu „zmaření“ ekonomické podstaty daného subjektu by tu měla pokuta, která by např. byla způsobilá paralyzovat činnost takové organizační složky. Úřad dospěl k závěru, že pokuta uložená ve výši uvedené ve výroku II. tohoto rozhodnutí není způsobilá negativně ovlivnit (ve smyslu paralýzy jeho činnosti) působení obviněného, který je organizační složkou České republiky, neboť z rozpočtu obviněného na rok 2026[3] vyplývá, že obviněný předpokládá příjmy ve výši 180 291 000 Kč, přičemž rozpočtované výdaje (prostředky, se kterými bude hospodařit) přesahují 17 mld. Kč.

145. V souvislosti s právě uvedeným je třeba mít dále na paměti, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Má-li pokuta tyto funkce splnit, je zřejmé, že musí být natolik intenzivní, aby byla obviněným pociťována jako újma, neboť uložením velmi nízké pokuty by nedošlo k naplnění jejího účelu, tj. sankce za protiprávní jednání. Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 62 Af 46/2011 ze dne 6. 12. 2012, ve kterém uvedl, že konkrétní forma postihu musí působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností (preventivní funkce) a zároveň musí být postih dostatečně znatelný v obviněného materiální sféře, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by byl ovšem pro obviněného likvidačním.

146. V tomto smyslu Úřad uvádí, že peněžitá sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele přestupku, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Korektivem tu tedy nemůže být tento nepříznivý zásah samotný, ale až situace, kdy by tento zásah nabyl likvidačního charakteru. Kromě toho se v konečném důsledku nemusí uložená sankce projevit (výlučně jen) ve sféře obviněného, neboť je na něm, aby případně využil jiné právní nástroje, pomocí kterých je možno uplatnit nárok na náhradu škody proti konkrétním osobám, které zavinily protiprávní stav, jenž vyústil v uložení sankce.

147. Závěrem tedy Úřad k výši pokuty konstatuje, že uložená pokuta naplňuje dostatečně obě shora zmíněné funkce, aniž by se zároveň jednalo o pokutu likvidační.

148. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a vzhledem ke zjištěnému přestupku obviněného přistoupil k uložení pokuty obviněnému ve výši uvedené ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

149. Uložená pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu v Praze zřízený u České národní banky číslo 3754-67724011/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dní ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek, Sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, 602 00 Brno. Včas

[3] Dostupný na: https://monitor.statnipokladna.gov.cz/ucetni-jednotka/72080043/schvaleny-rozpocet/prijmy-druhovy?rad=t&obdobi=2612

podaný rozklad má odkladný účinek. Podle § 117c odst. 1 písm. b) zákona se rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu činí v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

v z. Mgr. Michal Kobza

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Adresát/i
Česká republika – Generální finanční ředitelství, Lazarská 15/7, 110 00 Praha 1

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