

PRÁVNÍ STANOVISKO

k podmínkám využití JŘBU dle
§ 63 odst. 3, 4 a 5 ZZVZ

KLIENT

Ministerstvo vnitra ČR

AUTOR

ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.

DATUM

5. května 2025

KONTAKTNÍ OSOBA

Adresa: Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

Tel.: +420 224 216 212

Fax: +420 224 215 823

E-mail: praha@rowan.legal

Web: www.rowan.legal

OBSAH

ČÁST I. SHRNU TÍ	3
ČÁST II. PRÁVNÍ ROZBOR	4
A. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ	4
B. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ DLE § 63 ODST. 3 A 4	7
C. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ DLE § 63 ODST. 5	12
ČÁST III. ZÁVĚR	21
ČÁST IV. VÝCHODISKA A PODMÍNKY ZPRACOVÁNÍ	22

ČÁST I. SHRNUÍ

SHRNUÍ

Toto právní stanovisko se zaměřuje na detailní rozbor podmínek, za nichž lze postup zadavatele veřejné zakázky považovat za souladný s aktuálním zněním zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**ZZVZ**“), při využití jednacího řízení bez uveřejnění a to podle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ, a podle § 63 odst. 5 ZZVZ.

Výklad je proveden s přihlédnutím k relevantní komentářové literatuře, aktuální rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**ÚOHS**“) a judikatuře správních soudů. Cílem stanoviska je jednoznačně formulovat podmínky, jejichž souběžné naplnění je nezbytné k tomu, aby byl postup zadavatele v rámci JŘBU v souladu se zákonem, přezkoumatelný a obhajitelný před kontrolními orgány.

ČÁST II. PRÁVNÍ ROZBOR

A. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ

1. Jednací řízení bez uveřejnění (dále jen „**JŘBU**“) dle § 63 a násl. ZZVZ je ze všech druhů zadávacích řízení nejméně transparentní, s nejmenší mírou vnější kontroly, při němž je podstatným způsobem omezena či zcela vyloučena hospodářská soutěž. Svou povahou se blíží soukromoprávní kontraktaci, jelikož zadavatel se při něm de facto vyhne zákonem jinak stanovené povinnosti výběru mezi neomezeným počtem potenciálních dodavatelů a kontraktační proces zahájí s jedním dodavatelem. To je také důvodem, proč **ZZVZ umožňuje zadání veřejné zakázky v JŘBU pouze při splnění některé z obecných či zvláštních podmínek**, stanovených ZZVZ. Vzhledem k tomu, že JŘBU je druhem zadávacího řízení, který by se měl používat pouze v ojedinělých případech, ustálila se judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „**SDEU**“) i na ni navazující národní judikatura a rozhodovací praxe ÚOHS na výkladu, že právní úpravu JŘBU lze vykládat pouze restriktivně.
2. Jak již bylo řečeno, pro použití JŘBU je nutné, aby byly naplněny buď obecné podmínky, stanovené § 63 ZZVZ, nebo zvláštní podmínky, stanovené § 64 - § 66 ZZVZ. Tyto podmínky pak musí být splněny po celou dobu zadávacího řízení a zadavatel musí být schopen jejich naplnění kdykoliv prokázat – důkazní břemeno totiž leží na jeho straně. V souladu s § 217 odst. 2 písm. h) ZZVZ musí být odůvodnění použití JŘBU součástí písemné zprávy a obecně lze také doporučit, aby bylo odůvodnění zahrnuto také v samotné zadávací dokumentaci. Pokud by byla veřejná zakázka zadána v JŘBU bez prokázání splnění podmínek pro jeho použití, jednalo by se o přešůpek dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, pro který hrozí uložení **pokuty ÚOHS až do výše 10 % ceny veřejné zakázky** (viz § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ) **a finanční oprava ve výši až 100% výdajů z veřejné zakázky, pokud jsou uplatňovány v dotačním titulu hrazeném z fondů EU.**
3. Ke zkoumaným důvodům pro využití JŘBU patří zejména rychlost získání předmětu zakázky – zadavatel není při tomto typu zadávacího řízení vázán lhůtami pro podání nabídek, jako je to u ostatních řízení – a dále také skutečnost, že v určitých případech je možné předmět plnění zadávacího řízení získat pouze od jednoho konkrétního dodavatele a uskutečnění jiného zadávacího řízení by tak postrádalo smysl.
4. Obecné podmínky použití JŘBU (týkající se potenciálně jakéhokoli předmětu veřejné zakázky) jsou dle ZZVZ tři:
 - a) Důvody spočívající v marném průběhu předchozího zadávacího řízení,
 - b) důvody umělecké, technické a ochrany výhradních práv a
 - c) krajně naléhavé okolnosti.
5. Jak vyplývá z podmínky dle písm. a), zadavatel může zadat veřejnou zakázku v JŘBU, pokud v přechodím řízení, ať už otevřeném, užším či zjednodušeném nebyly podány žádné nabídky/žádosti o účast, nebo podány byly, ale všichni účastníci byli ze zákonných důvodů vyloučeni. V takovém případě ovšem zadavatel musí v novém zadávacím řízení ponechat zadávací podmínky v principiálně stejné podobě, v jaké byly v řízení předcházejícím.

6. JŘBU zadávané v případě splnění podmínek dle písm. b) či c) je hlavním předmětem tohoto právního rozboru a bude tedy rozebráno v následujících kapitolách.
7. Právní úprava JŘBU je od vydání ZZVZ stabilní a neprošla žádnými významnými změnami. Novela ZZVZ z roku 2023 přinesla drobné úpravy ustanovení § 63 upravujícího použití JŘBU, aniž by došlo k zásadní změně právní úpravy. V § 63 odst. 1 písm. b) ZZVZ došlo ke zpřesnění podmínek, za nichž lze JŘBU využít – nově je možné tento postup použít tehdy, pokud nabídky podané v předchozím zadávacím řízení nemohou bez podstatných změn naplnit požadavky zadavatele na předmět veřejné zakázky. Tím se rozšiřuje možnost použití oproti předchozí právní úpravě, která umožňovala JŘBU pouze tehdy, pokud žádná z nabídek nesplňovala zadavatelovy požadavky. V § 63 odst. 3 písm. a) ZZVZ bylo vypuštěno slovo „jedinečné“ ze specifikace uměleckého díla nebo výkonu, čímž se mírně rozvolnila definice umožňující použití JŘBU – odstranění požadavku na „jedinečnost“ uměleckého díla nebo výkonu usnadňuje využití JŘBU v oblasti kulturních zakázek, aniž by musel zadavatel prokazovat výjimečnost uměleckého díla či výkonu. K úpravě došlo rovněž v § 63 odst. 4 ZZVZ, kde byl nahrazen pojem „postup“ výrazem „přiměřené řešení“, jde ovšem o změnu spíše jazykového charakteru, která nemění dosavadní výklad. Nejedná se ovšem o změny, které by ovlivnily ustálenou rozhodovací praxi, která je v otázkách JŘBU dlouhodobě ustálená.
8. Při zadávání veřejné zakázky v JŘBU je stále nutné mít na paměti základní zásady zadávání veřejných zakázek dle § 6 ZZVZ a také uzavřít závazek pouze v nezbytné míře, a to v rozsahu, jenž neumožňuje využití jiných druhů zadávacích řízení. Z judikatury vyplývá, že nejvhodnějším způsobem, jak tomuto požadavku dostát, je časově omezit trvání závazku vzniklého na základě JŘBU, či stanovit rozvazovací podmínku, která by měla za následek zánik závazku v okamžiku zadání veřejné zakázky v „řádném“ zadávacím řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 As 126/2019-78).
9. Z rozhodnutí týkajících se obecně úpravy JŘBU a jeho použití je vhodné upozornit například na rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „**KS v Brně**“) ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 Af 19/2019-115, který přehledně shrnul čtyři typické situace, v nichž se zadavatelé mohou nacházet při zadávání veřejné zakázky v JŘBU. První z těchto situací nastává „**pokud při zadání původní zakázky dojde k porušení zákona o zadávání veřejných zakázek. Druhou situací je případ, že zadavatel stav exkluzivity způsobí vědomě (účelově), aby mohl navazující veřejné zakázky zadávat konkrétnímu dodavateli. Třetí situace je dána, pokud zadavatel v době zadávání původní veřejné zakázky mohl s ohledem na okolnosti případu očekávat potřebu zadání navazujících plnění, ale akceptoval taková smluvní ujednání, která znemožní zadání navazující veřejné zakázky jinak než v jednacím řízení bez uveřejnění. Konečně čtvrtá situace nastává, je-li zadavatel z objektivních (na jeho vůli nezávislých) důvodů nucen zadat navazující veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění**“. Z rozhodovací praxe tedy vyplývá, že při přezkoumávání JŘBU je posuzováno, která z uvedených situací zadavatele vedla k použití JŘBU, přičemž pouze čtvrtá možnost je v souladu se zákonem.

10. Dále se v tomto rozhodnutí KS v Brně také zabývá **možností přednosti zásady hospodárnosti před povinností postupovat v zadávacím řízení podle ZZVZ** – „pokud zadavatel s ohledem na konkrétní okolnosti v době zadávání původní veřejné zakázky musel rozumně předpokládat, že v budoucnu vznikne potřeba zadání navazujících veřejných zakázek, nicméně přesto akceptoval licenční ujednání vylučující, aby navazující veřejná zakázka mohla být splněna jiným dodavatelem než tím, který byl vybrán v původním zadávacím řízení, znemožní svým postupem zadávání navazujících veřejných zakázek v některém z „otevřenějších“ druhů zadávacího řízení a podmíní zadávání navazujících řízení v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na ochranu práv duševního vlastnictví, nemusí vždy dojít k porušení zákona. Popsaná „nešikovnost“ zadavatele při zadávání původní veřejné zakázky totiž může být vyvážena hlediskem hospodárnosti, neboť postup zadavatele je nutno hodnotit i z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. I ekonomičnost zvoleného řešení totiž odpovídá cílům zákona o zadávání veřejných zakázek“. KS v Brně v rozsudku vyslovil názor, že uplatnění zásady hospodárnosti je možné i, resp. zejména v případech, kdy není současně naplněna formální i materiální podmínka JŘBU, jelikož „pokud by obě podmínky pro použití jednacím řízení bez uveřejnění byly splněny, zadání veřejné zakázky by bylo souladné se zákonem o zadávání veřejných zakázek a nebylo by nutné prokazovat hospodárnost zvoleného řešení. Z dosavadní judikatury správních soudů vyplývá, že **hledisko hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků může odůvodnit postup zadavatele v případě, že materiální podmínka použití jednacím řízení bez uveřejnění naplněna není** (zadavatel při zadání původní zakázky nepostupoval dostatečně obezřetně), **ale jeho postup ospravedlňuje ekonomická výhodnost zvoleného řešení**“. Pro úspěšnou argumentaci použití JŘBU z důvodů hospodárnosti je ovšem potřeba, aby zadavatel prokázal **ekonomickou výhodnost svého postupu jako celku**, tedy od zadání původní veřejné zakázky po navazující zadávací řízení formou JŘBU, a nikoliv pouze finanční výhodnost dílčího zadávacího řízení navazujícího na nešikovný postup zadavatele při zadání původní veřejné zakázky. Dle KS v Brně by tedy pouze „komplexní ekonomické zhodnocení prokazující zřejmou efektivnost zadavatelova postupu“ mohlo vést k závěru, že zadavatel byl oprávněn zadat veřejnou zakázku v JŘBU, aniž by byly naplněny formální i materiální důvody.
11. Dalším významným rozhodnutím pro možnost zadávání veřejných zakázek v JŘBU, resp. pro prokazování důvodnosti použití tohoto druhu řízení je rozsudek Nejvyššího správního soud (dále jen „**NSS**“), ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 31/2023-26. Zde se NSS vyjádřil k povinnosti zadavatele řádně odůvodnit použití JŘBU. (...) „Je zcela legitimní po zadavateli požadovat, aby již před zahájením zadávacího řízení měl dostatečně podloženy skutkové okolnosti, které podle něj odůvodňují postup v JŘBU. **S ohledem na zásadu transparentnosti je vhodné, aby tyto podklady byly součástí zadávací dokumentace, byť zákon takový požadavek výslovně nestanoví** (vyžaduje pouze uvedení důvodů použití JŘBU v písemné zprávě o veřejné zakázce). **Zadávací řízení není určeno k tomu, aby v něm byly prokazovány důvody, pro něž má být přistoupeno k zadání veřejné zakázky v JŘBU. K tomu slouží jiné procesní postupy, mezi něž patří právě řízení o přestupku.**“ (...) „Se stěžovatelkou se lze ztotožnit, že lze jen stěží

prokazovat tyto skutečnosti ve fázi, kdy není komu co prokazovat, a že procesní prostor pro dokazování se otevírá v řízení o přestupku. To ostatně připouští i shora citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž **není vyloučeno, aby důkazní břemeno bylo uneseno i pomocí důkazních prostředků, které vznikly až po zahájení zadávacího řízení** (viz výše). Z ničeho nevyplývá, že by v řízení o přestupku mohl obviněný na svoji obhajobu navrhnout pouze důkazy, které jsou součástí zadávací dokumentace, a že by bylo zakázáno navrhnout a předkládat další důkazy, jež by měly prokázat skutečnosti odůvodňující použití JŘBU (tedy prokázat, že se obviněný přestupku nedopustil).“ Důkazy, které vznikly až po zahájení zadávacího řízení tak pro prokázání oprávněnosti JŘBU použít lze, nelze se na ně ovšem spoléhat, jelikož mají spíše podpůrnou funkci.

B. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ DLE § 63 ODS. 3 A 4 ZZVZ

12. Důvodem pro využití JŘBU dle § 63 odst. 3 ZZVZ je existence jediného možného, z povahy věci předem konkrétně určeného dodavatele, který může danou veřejnou zakázku splnit. JŘBU je v takovém případě vedeno pouze s jediným dodavatelem, který disponuje určitými specifickými vlastnostmi či schopnostmi, které jiným dodavatelům chybí a je tedy jako jediný schopný danou veřejnou zakázku realizovat.
13. Důvody dle odst. 3 se dělí na umělecké, technické a důvody ochrany výhradních práv, přičemž platí, že poslední dva z těchto důvodů mohou být použity pouze za současného splnění podmínky dle § 63 odst. 4 ZZVZ „**Podmínky podle odstavce 3 písm. b) a c) jsou splněny pouze v takovém případě, že nelze využít jiného přiměřeného řešení a že zadavatel nestanovil zadávací podmínky veřejné zakázky s cílem vyloučit hospodářskou soutěž.**“ Podmínky dle odst. 3 jsou někdy v judikatuře označovány jako podmínky formální a podmínky dle odst. 4 jako materiální.
14. Umělecké důvody, pro které zadavatel může dle § 63 odst. 3 ZZVZ využít JŘBU, spočívají v jedinečnosti uměleckého díla nebo výkonu určitého dodavatele, přičemž „jedinečnost“ je nutno vnímat jako obecnou vlastnost spojenou s autorstvím díla, nikoli se skutečností, že např. dílo lze hromadně nebo opakovaně šířit (např. knihu, divadelní představení totožné hry). Uměleckými vlastnostmi disponuje jeden konkrétní dodavatel (umělec), který jako jediný je schopen poskytnout dodavateli požadované plnění, které je uměleckým dílem/výkonem. Kromě vytvoření nového uměleckého díla nebo získání jedinečného (uměleckého) výkonu, je možné JŘBU využít také při získání (nákupu) již existujícího uměleckého díla, kdy výlučnost plnění nespočívá v uměleckých vlastnostech dodavatele, ale ve skutečnosti, že pouze on disponuje ke konkrétnímu uměleckému dílu takovými právy k jeho užití, že může dílo úplatně poskytnout zadavateli.
15. V případě, kdy hodlá zadavatel JŘBU realizovat z technických důvodů, **musí být vždy schopen prokázat nemožnost plnění dané veřejné zakázky jiným dodavatelem**, k čemuž nepostačuje pouze jeho subjektivní dojem, že nikdo jiný plnit nemůže. Důvodem pro použití JŘBU tak nemůže být pouhé tvrzení náročnosti a složitosti prací spojených s realizací veřejné zakázky jiným dodavatelem bez faktického prokázání, že žádná jiná osoba, než konkrétní dodavatel není schopen objektivně veřejnou zakázku plnit.

16. JŘBU tak z technických důvodů nelze realizovat v případech, kdy lze použít technické řešení od jiné osoby (a existuje zde tedy více než jeden dodavatel), ale toto řešení by zadavateli způsobilo provozní problémy. JŘBU z technických důvodů naopak použít lze, pokud bude u zadavatele existovat objektivně prokazatelný stav technické neslučitelnosti či jiných zásadních technických obtíží s vlivem na vlastní funkčnost plnění, které by reálně nastaly v případě realizace veřejné zakázky jiným dodavatelem. Prokázání existence jediného dodavatele zároveň není možné omezit pouze na území České republiky, je potřeba zahrnout i dodavatele zahraniční v rozsahu odpovídajícím vymezení § 6 odst. 3 ZZVZ (tj. je nutno brát v potaz dodavatele se sídlem v EU, EHP nebo Švýcarsku, resp. ve státě, který má s ČR nebo EU dohodu zaručující přístup dodavatelů z takových států k dané zakázce – primárně půjde o zakázky podléhající dohodě GPA uzavřené v rámci WTO).
17. Při přezkumu JŘBU, kde zadavatel tvrdí, že plnit může pouze jediný dodavatel pak **je v rozhodovací praxi obvyklé, že si Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** (dále jen „Úřad“) **v rámci správního řízení nechá provést průzkum trhu**, jako tomu bylo například i v řízení, které předcházelo rozhodnutí Úřadu ze dne 5. 9. 2023, č.j. ÚOHS-33680/2023/500. Zde Úřad provedl průzkum trhu, jehož výstupem bylo zjištění, že *„více dodavatelů mělo zájem o účast v zadávacím řízení na veřejnou zakázku (...), nabídku však nepodali z různých důvodů, jako byly nejednoznačně nastavené zadávací podmínky, tvrzené nereálné termíny harmonogramu“*.
18. Zmiňovaná nutnost přezkoumatelnosti a objektivní existence pouze jediného dodavatele nejen v České republice, ale i na území Evropské unie je rovněž častým objektem přezkumu Úřadu. V tomto ohledu z rozhodovací praxe zdůrazňuje zejména nutnost existence jediného dodavatele od samého začátku JŘBU, jak vyplývá např. z rozhodnutí Úřadu ze dne 19. 12. 2022, č.j. ÚOHS-45411/2022/500, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím č.j. ÚOHS-06201/2023/162 *„Musí tedy být dána prokazatelná objektivní nemožnost ostatních dodavatelů poskytnout zadavateli jím požadované plnění a pro zadavatele tedy neexistuje jiné řešení než veřejnou zakázku zadat pouze jednomu konkrétnímu dodavateli. **Objektivní nemožnost v uvedeném smyslu je pak třeba zkoumat k okamžiku zahájení jednacího řízení bez uveřejnění, přičemž zadavatel musí nezpochybnitelným způsobem prokázat a náležitě zdokumentovat, že objektivně neexistuje více než jeden dodavatel veřejné zakázky. K uvedenému Úřad dodává, že zadavatel by měl při zkoumání toho, zda jsou naplněny podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení, vycházet nejen ze stavu dodavatelského portfolia existujícího na území České republiky, ale též ze stavu na celém území Evropské unie (aby nedošlo k omezení vnitřního trhu Evropské unie) a teprve potom zhodnotit, zda jsou skutečně naplněny podmínky pro tento postup“***. V souvislosti s § 63 odst. 4 ZZVZ pak Úřad v tomto rozhodnutí rovněž uvádí, že se zadavatel musí *„především zabývat tím, zda vedle plnění, které je schopné splnit pouze jeden dodavatel, **neexistuje ještě jiné alternativní plnění, které uspokojí potřebu zadavatele stejným nebo obdobným způsobem, a které je schopné splnit více dodavatelů“***.¹

¹ Jak již uvádíme výše, jsme toho názoru, že s ohledem na znění § 6 odst. 3 ZZVZ by rozsah trhů, které by měly být prozkoumány pro potvrzení/vyloučení jedinečnosti takových dodavatelů, měl být širší a zahrnout i další oblasti, tj. státy EHP, Švýcarsko a

19. Jak bylo již uvedeno výše, existenci jediného možného dodavatele dále nelze zdůvodnit pouhou složitostí a náročností prací, či skutečností, že pouze jediný dodavatel je již seznámen se stávající situací zadavatele, jak plyne např. z rozhodnutí SDEU ze dne 14. 9. 2004 ve věci C-385/02, Komise v. Itálie – „*S ohledem na znění čl. 7 odst. 3 písm. b) uvedené směrnice, na základě kterého zadavatelé mohou zadat veřejné zakázky na stavební práce ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášky zakázky „pokud z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodů souvisejících s ochranou výlučných práv mohou být práce provedeny pouze určitým zhotovitelem“, členský stát musí prokázat, že z technických důvodů bylo nezbytné zadat dotčené zakázky zhotoviteli, s nímž byla uzavřena původní smlouva. Cíl zajištění návaznosti prací týkajících se složitých projektů a směřujících k zabezpečení oblasti před povodněmi je jisté technický důvod, jemuž je třeba přiznat důležitost. **Nicméně pouhé tvrzení o složitosti a náročnosti veškerých prací nepostačuje k prokázání, že stavební práce mohou být provedeny pouze týmě zhotovitelem, zejména pokud jsou rozděleny do položek, jejichž realizace má být rozvržena do více let**“.*
20. Z judikatury také dále vyplývá nutnost rozlišovat mezi jediným možným dodavatelem a jediným možným výrobcem, kdy první uvedené zakládá exkluzivitu a může být důvodem pro použití JŘBU, zatím co druhé uvedené nikoliv. Konstatoval to například NSS ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2020, č.j. 9 As 132/2019-40 – „**Skutečnost, že systém navigované bronchoskopie má celosvětově jediného výrobce a pro Českou republiku jediného výhradního distributora – společnost Medinet – je nesporná a soud ji nezpochybňuje, sama o sobě však neznamená, že tato společnost je v tuzemsku jediným možným dodavatelem uvedeného systému. Medinet je sice jako výhradní distributor jediná oprávněna uvádět systém do tržního prostředí České republiky, sama však jeho případným dalším prodejem dalším subjektům (např. kompletačním firmám) určitý druh trhu s tímto specifickým výrobkem vytváří. Subjekty, které systém navigované bronchoskopie koupí od uvedené společnosti, jsou nepochybně schopny tento systém následně dodat zadavateli a tím uspokojit jeho potřebu požadovaného plnění**“.
21. Při volbě JŘBU dle § 63 odst. 3 písm. b) ZZVZ (ale i při použití JŘBU z důvodu jiných zákonných podmínek) je nutné, aby byly podmínky použití naplněny již v okamžiku zahájení řízení a ačkoliv, jak bylo uvedeno ve výše citovaném rozhodnutí NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 31/2023-26, není zadavatelovou povinností použití JŘBU rozsáhle vysvětlovat a obhajovat již v zadávací dokumentaci, **zadavatel musí být připraven své rozhodnutí náležitě obhájit již v momentě, kdy se pro využití JŘBU rozhodne a existenci jediného dodavatele musí, není-li to z povahy předmětu plnění vyloučeno, prokazovat v rámci celé Evropské unie**. Stejně tak pak musí zadavatel dbát na to, aby existence jediného dodavatele nebyla vytvořena uměle při vytváření zadávacích podmínek.

jakékoli státy vázané bilaterálními nebo multilaterálními dohodami o přístup k veřejným zakázkám. Faktem nicméně zůstává, že v konkrétním případě i jen pouhé zjištění relevantních trhů pro daný případ může být poměrně komplikované, citovaná rozhodovací praxe ÚOHS pak navzdory širšímu vymezení v § 6 odst. 3 ZZVZ zůstává na užším požadavku prozkoumání trhu EU.

22. Výše uvedené přehledně shrnuje Úřad ve svém rozhodnutí ze dne 28. 4. 2022, č. j. ÚOHS-14184/2022/500 – „*Úřad v obecné rovině konstatuje, že zákon umožňuje užití JŘBU v případě existence jediného možného, z povahy věci předem určeného dodavatele, který může předmět dané veřejné zakázky splnit, neboť z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž. Zadavatel v tomto případě musí prokázat nemožnost plnění dané veřejné zakázky jiným dodavatelem, kdy nepostačuje pouze zadavatelův subjektivní dojem. V této souvislosti je dále nutno podotknout, že charakter technických důvodů opravňujících zadavatele zadat veřejnou zakázku v JŘBU musí být takový, aby tyto důvody ve svém důsledku znamenaly jednoznačnou nezbytnost zadání předmětné veřejné zakázky právě vybranému dodavateli. Z dokladů prokazujících existenci technických důvodů pro použití JŘBU, aby mohly být považovány za relevantní podklady obsahující odborné technické hodnocení prokazující technickou výlučnost vybraného dodavatele, musí vyplývat, jaké konkrétní technické důvody existují a vedou k tomu, že předmět šetřené veřejné zakázky nemůže realizovat jiný dodavatel než vybraný dodavatel. Současně platí, že zadavatel nesmí svým předchozím jednáním bezdůvodně stav exkluzivity pro jediného dodavatele sám vytvořit či stanovit zadávací podmínky záměrně tak, aby vyloučily hospodářskou soutěž“.*
23. JŘBU dle § 63 odst. 3 písm. c) ZZVZ lze dále použít z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví². Spadají sem například situace, kdy zadavatel potřebuje upravit autorské dílo, ke kterému ale nemá autorská práva a nemůže tak do díla zasahovat, či jej měnit. V takovém případě zadavatel nemá jinou možnost, než se s požadovanou úpravou obrátit na držitele těchto práv. V zásadě tak ale nemůže učinit v případech, kdy exkluzivita v držení výhradních práv byla způsobena zadavatelem, aniž by byla s ohledem na předmět plnění veřejné zakázky nezbytná. Tam, kde má (měl) zadavatel možnost ošetřit si úpravu autorských práv ve svůj prospěch, a vyloučit tak do budoucna exkluzivitu jediného dodavatele, ale neudělá to, nebude z hlediska rozhodovací praxe bez dalšího oprávněn k využití JŘBU. Rozhodovací praxe je v tomto ohledu ovšem velmi přísná při posuzování otázky, zda byl vendor lock-in způsoben zadavatelem, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č.j. 1 As 176/2022-99 „*Mezi účastníky řízení není v zásadě sporné (...), že pro oprávněnost použití jednacího řízení bez uveřejnění z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví [§ 63 odst. 3 písm. c) ZZVZ] musí být kumulativně splněna formální [§ 63 odst. 3 písm. c) ZZVZ] a materiální podmínka (§ 63 odst. 4 ZZVZ). Formální podmínkou se rozumí to, že z důvodu ochrany práv duševního vlastnictví (typicky se tak děje na základě licenčních ujednání v příslušné smlouvě) nebude zadavatel oprávněn volně nakládat s příslušnou softwarovou technologií (provádět upgrade, dále systém rozšiřovat, provádět změny v systému atd.) s využitím jiného dodavatele. Jedná se o stav exkluzivity, ve kterém je zadavatel fakticky závislý na plnění vybraného dodavatele. Vedle formální podmínky je však třeba naplnit i materiální podmínku, jež zkoumá podíl (zavinění) zadavatele na vytvoření závislosti na konkrétním dodavateli. Tato podmínka je splněna pouze v případě, že zadavatel potřebu následného zadání veřejných zakázek nemohl prokazatelně a objektivně předpokládat, tedy není-li stav závislosti*

² Právy duševního vlastnictví rozumíme práva k výsledku duševní činnosti určité osoby. Řadí se sem autorská práva a práva s autorským právem související a průmyslové vlastnictví.

přičitatelný zadavateli, a to včetně protiprávního či neprozíravého postupu zadavatele v minulosti. Otázka naplnění formální podmínky zde není spornou. Oproti tomu však (ne)naplnění znaků materiální podmínky už sporné je.“

24. obdobně se vyjadřuje rovněž NSS ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2023, č.j. 1 As 176/2022-99, kde (s odkazem na svůj dřívější rozsudek ze dne 28. 12. 2022, č. j. 10 As 120/2021-48), NSS uvádí, že **„jednací řízení bez uveřejnění je zcela výjimečný instrument, kterého nelze nadužívat s obecným odkazem na „kdysi dávno“ uzavřené smlouvy“**. Tím se dotýká (častých) případů, kdy zadavatelé používají JŘBU odůvodněné ochranou výhradních práv v oblasti ICT, kde v minulosti uzavřeli smlouvu, např. na informační systém, která jim neumožňuje zasahovat do zdrojového kódu či systém jinak dále upravovat a rozvíjet. NSS uvádí, že **„v oblasti ICT lze obecně předpokládat rozvoj a budoucí rozšiřování předmětu plnění a zadavatel musí být obzvláště obezřetný, pokud uzavírá smlouvu minimálně na dalších osm let“**.
25. Jak bylo uvedeno výše, při použití podmínky dle § 63 odst. 3 písm. b) a c) ZZVZ musí být kumulativně splněna také podmínka dle § 63 odst. 4 ZZVZ, které bývá označována jako materiální. To vyplývá např. z již citovaného rozhodnutí NSS, č.j. 1 As 176/2022-99, který se zabýval rovněž naplněním formální a materiální podmínky při odůvodnění použití JŘBU ochranou výhradních práv – **„Formální podmínkou se rozumí to, že z důvodu ochrany práv duševního vlastnictví (typicky se tak děje na základě licenčních ujednání v příslušné smlouvě) nebude zadavatel oprávněn volně nakládat s příslušnou softwarovou technologií (provádět upgrade, dále systém rozšiřovat, provádět změny v systému atd.) s využitím jiného dodavatele. Jedná se o stav exkluzivity, ve kterém je zadavatel fakticky závislý na plnění vybraného dodavatele. Vedle formální podmínky je však třeba naplnit i materiální podmínku, jež zkoumá podíl (zavinění) zadavatele na vytvoření závislosti na konkrétním dodavateli. Tato podmínka je splněna pouze v případě, že zadavatel potřebu následného zadání veřejných zakázek nemohl prokazatelně a objektivně předpokládat, tedy není-li stav závislosti přičitatelný zadavateli, a to včetně protiprávního či neprozíravého postupu zadavatele v minulosti.“**
26. obdobně se vyjadřuje rovněž SDEU, a to např. ve svém rozsudku ze dne 9. 1. 2025, ve věci C-578/23, Česká republika – Generální finanční ředitelství vs. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, kdy rozhodl, že **„použití jednacího řízení bez uveřejnění nelze odůvodnit technickou specifičností softwaru používaného ve státní správě, který je předmětem zakázky na dodávku, pokud není prokázáno, že bylo provedeno seriózní šetření s cílem zjistit jiné hospodářské subjekty, než je dodavatel, jemuž byla zakázka zadána, které jsou schopny poskytnout vhodný software. Zadavatel je proto povinen učinit vše, co od něj lze rozumně očekávat, aby se vyhnul použití čl. 31 bodu 1 písm. b) směrnice 2004/18 a využil řízení, které bude otevřenější hospodářské soutěži. S tímto požadavkem by přitom bylo neslučitelné, kdyby takovému zadavateli bylo umožněno toto ustanovení použít, když je mu vytvoření nebo zachování stavu exkluzivity, jehož se za tímto účelem dovolává, přičitatelné, například proto, že k dosažení výsledku sledovaného dotyčnou zakázkou nebylo nezbytné, aby tento zadavatel takový stav exkluzivity vytvořil, nebo proto, že měl k dispozici skutečné a z finančního hlediska přiměřené prostředky k tomu, aby takový stav ukončil.“** Podle SDEU přitom tzv. přičitatelnost zachování stavu exkluzivity zadavateli

znamená, že je nutno posuzovat nejen skutkový (a právní) stav v době, kdy zadavatel uzavřel původní smlouvu, ale i v době její účinnosti, tj. musí být prokazatelné, že zadavatel neměl možnost stav exkluzivity ukončit (přiměřenými prostředky, jak bylo uvedeno výše) od doby uzavření smlouvy do doby, kdy chce použít jednací řízení bez uveřejnění.

B.1 Podmínky použití JŘBU dle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ

27. Využit JŘBU dle § 63 odst. 3 ZZVZ je zadavatel oprávněn pouze pokud může být veřejná zakázka realizována jediným dodavatelem. Důvody, kdy taková situace může nastat dělí ZZVZ na umělecké, technické a ochrany výhradních práv. Klíčovým omezením při tom je, že **existence jediného dodavatele nesmí být výsledkem umělého omezení soutěže zadavatelem**, tedy že zadavatel nesmí stanovit takové požadavky, které by vyloučily konkurenci.
28. Při kontrole existence jediného dodavatele je potřeba se, není-li to vyloučeno povahou plnění, nesoustředit pouze na území České republiky ale na celou Evropskou unii. V případech, kdy je existence jediného dodavatele vyvolána technickými důvody, či důvody ochrany výhradních práv je také třeba posoudit, zda neexistují alternativní řešení, která by okruh potenciálních dodavatelů rozšířily.
29. Umělé omezení soutěže může nastat, kromě očividného nastavení zadávacích podmínek na míru jednoho dodavatele, také v případech, kdy má JŘBU navazovat na již poskytnuté plnění a způsobilým je tak pouze původní dodavatel. Tato situace nejčastěji nastává při veřejných zakázkách na rozvoj a/nebo údržbu informačních systémů, které zadavateli na míru vyvinul dodavatel, aniž by byl náležitě smluvně upraven přechod výhradních práv na zadavatele. Úřad i správní soudy v těchto případech důkladně zkoumají podíl vytvoření závislosti na konkrétním zadavateli a **možnost použití JŘBU připouštějí pouze pokud zadavatel prokáže, že potřebu následného plnění nemohl objektivně předpokládat**. V oblasti ICT rozhodovací praxe tento důvod obecně neuznává, jelikož z judikatury NSS vyplývá, že **v ICT lze budoucí rozšiřování předmětu plnění obecně předpokládat**.
30. Obhájení nutnosti zadání veřejné zakázky vybranému dodavateli v případech, kdy si zadavatel závislost na něm vytvořil vlastní nešikovností při smluvní úpravě lze výjimečně dosáhnout aplikací zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivního nakládání s veřejnými prostředky. **Zadavatel však musí prokázat ekonomickou výhodnost svého postupu jako celku**, a to nikoliv pouze s ohledem na aktuálně poptávané plnění, ale **i se zhodnocením budoucího stavu**. Je tak třeba prokázat, že zadání plnění vybranému dodavateli je výhodnější, než alternativní řešení (např. vybudování nového informačního systému či přechod na jiný program) a to nejen pro současnou situaci, ale i pro budoucí vývoj.
31. Aby bylo při výše uvedeném výkladu možné použít JŘBU v oblasti ICT z důvodu nečekanosti následného plnění, bylo by nutné splnit následující podmínky: (1) Zadavatel by si v době zadávání původní veřejné zakázky (např. na IT systém) nechal vypracovat plán životnosti IT systému, v němž by na základě podložených předpokladů vymezil dobu využitelnosti tohoto systému na určitý počet let a po tuto dobu pak v rámci původní veřejné zakázky smluvně upravil veškeré záležitosti údržby a rozvoje systému s vybraným dodavatelem. (2) V případě, že

by následně nastala nečekaná potřeba delší použitelnosti systému, zadavatel by přistoupil k posouzení ekonomické výhodnosti (jak bylo popsáno výše), kde by porovnal možnost použití JŘBU a uzavření smlouvy se stávajícím dodavatelem a alternativní řešení, jako je např. vybudování zcela nového systému. Za předpokladu, že by v rámci tohoto zhodnocení vyšlo použití JŘBU výhodněji, lze o jeho použití uvažovat. I zde je však třeba brát zvýšené opatrnosti, jelikož např. samotná skutečnost, že zadavatel v době vypracování plánu životnosti nepředpokládal delší využití systému, nutně neznamená, že jeho předpoklady byly správně stanovené a že jako správné budou ze strany Úřadu uznány.

32. Nazná-li zadavatel, že splňuje podmínky pro použití JŘBU dle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ, může přistoupit k samotné přípravě zadávacího řízení. V rámci této přípravy, nebo nejlépe ještě před jejím zahájením je vhodné vyhotovit odůvodnění použití JŘBU. Důvodem pro vyhotovení tohoto odůvodnění je hlavně to, že důkazní břemeno v otázce odůvodněnosti použití jednacímho řízení bez uveřejnění leží na straně zadavatele. Součástí tohoto odůvodnění by mělo být zdůvodnění existence pouze jediného dodavatele a rozebrání alternativních možností uskutečnění předmětu plnění, resp. uvedení, z jakého důvodu tyto možnosti nejsou proveditelné.
33. Jelikož při zadávání v JŘBU dle § 63 odst. 3 ZZVZ zadavatel není (resp. primárně by být neměl) pod časovým tlakem, je také vhodné nechat si před zahájením JŘBU vypracovat stanovisko od nestranného odborníka k posouzení splnění zákonných podmínek. Při zadání tohoto stanoviska je třeba dbát na vhodný výběr odborníka – ten by měl být z oboru, který má být předmětem zakázky v JŘBU, aby byl schopný relevantně posoudit existenci jednoho, či více dodavatelů v dané oblasti. Alternativou (či doplňkem) k tomuto posouzení může být také provedení průzkumu trhu.

B.2 Shrnutí – základní body pro možnost postupovat v JŘBU dle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ

34. Zadavatel může použít JŘBU dle § 63 odst. 3 ZZVZ, pokud veřejná zakázka může být splněna pouze jedním dodavatelem z následujících důvodů:
- a) umělecké dílo nebo výkon – předmět veřejné zakázky je specifický a vyžaduje jedinečný umělecký přístup;
 - b) technické důvody – existuje objektivně prokazatelný stav technické neslučitelnosti či jiných zásadních technických obtíží s vlivem na vlastní funkčnost plnění, které by reálně nastaly v případě realizace veřejné zakázky jiným dodavatelem;
 - c) ochrana výhradních práv – tedy situace, kdy např. zadavatel potřebuje upravit autorské dílo, ke kterému ale nemá autorská práva a nemůže tak do díla zasahovat, či jej měnit.
35. V případě naplnění důvodu dle písm. b) nebo c) zároveň musí platit, že nelze využít jiné přiměřené řešení a zároveň zadavatel sám uměle neomezil hospodářskou soutěž nastavením nepřiměřených zadávacích podmínek.
36. Naplnění těchto důvodů si zadavatel může ověřit sám, z důvodu dodržení zásad zadávání veřejných zakázek, zejména zásady transparentnosti, je ale vhodné, aby si za tímto účelem nechal vypracovat stanovisko od nestranného odborníka.

37. O důvodech, které zadavatele opravňují k využití JŘBU je pak třeba vypracovat zdůvodnění. Toto zdůvodnění může mít podobu interního dokumentu. Jeho obsahem by mělo být:
- a) Určení relevantního písmene § 63 odst. 3 (tedy a, b nebo c), dle kterého bude JŘBU uplatněno;
 - b) Popis skutečností, které odůvodňují použití JŘBU, tyto skutečnosti je pak vhodné podpořit důkazy, v podobě např. předchozích smluv, licencí, technických specifikací, či znaleckých posudků;
 - c) V případě využití JŘBU dle § 63 odst. 3 písm. b) nebo c) pak ještě posouzení, že neexistuje jiné přiměřené řešení.
38. Povinnost vypracovat toto odůvodnění není ZZVZ stanovena, nicméně z komentářové literatury i rozhodovací praxe vyplývá, že se jedná o vhodný postup z hlediska dodržení zásady transparentnosti. Odůvodnění jak pak rovněž povinnou součástí písemné zprávy zadavatele dle § 217 odst. 2 písm. h) ZZVZ.

C. JEDNACÍ ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ DLE § 63 ODS. 5 ZZVZ

39. Podle § 63 odst. 5 ZZVZ může zadavatel použít JŘBU, pokud je to nezbytné **v důsledku krajně naléhavé okolnosti, kterou zadavatel nemohl předvídat a ani ji nezpůsobil, a nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním.**
40. Z uvedeného ustanovení ZZVZ vyplývají tři podmínky, které musí být při využití daného postupu vždy naplněny. Důkazní břemeno ohledně naplnění těchto podmínek je i zde výhradně na straně zadavatele. Těmito podmínkami jsou:
- a) použití JŘBU je nezbytné v důsledku krajně naléhavé okolnosti,
 - b) zadavatel tuto okolnost nemohl předvídat a ani ji nezpůsobil,
 - c) nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním.
41. Tyto podmínky musí být pro použití JŘBU dle odst. 5 naplněny kumulativně, což ve své rozhodovací praxi konstantně opakuje Úřad, např. ve svém rozhodnutí ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. ÚOHS-S0814/2024/VZ – „*podmínky pro užití JŘBU podle § 63 odst. 5 zákona musí být splněny kumulativně. Jinými slovy řečeno, pokud nebude dána, byť jen jedna z předmětných podmínek, nebude možné veřejnou zakázku, resp. rámcovou dohodu zadat postupem podle citovaného ustanovení zákona*“.
42. Kromě kumulativního naplnění výše uvedených podmínek, které budou ještě blíže rozebrány, z judikatury rovněž vyplývá nutnost uzavření JŘBU pouze na dobu nezbytně nutnou, která má být zároveň dobou určitou. Rozhodovací praxe tak vylučuje, aby na základě JŘBU byla uzavřena smlouva na dobu neurčitou, která bude např. jen omezena rozvazovací podmínkou v podobě ukončení smlouvy po úspěšném zadání veřejné zakázky na základě otevřeného (či jiného standardního) zadávacího řízení. Vyplývá to např. z rozhodnutí Úřadu ze dne 31. 3. 2020, č.j. ÚOHS-09904/2020/523/JMa. Úřad v tomto rozhodnutí konstatoval, že „*ze smlouvy musí časová omezenost plnění „nejisto vyplývat*“. *V šetřeném případě obviněný sice váže skončení pojistné smlouvy na rozvazovací podmínku v podobě*

uzavření nové pojistné smlouvy na základě nového zadávacího řízení, avšak tato rozvazovací podmínka nemusí v krajním případě vůbec nastat, pokud by se obviněný rozhodl nové zadávací řízení nezahájit. (...) **Fakticky se tak jedná o smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou, neboť mechanismus jejího skončení není vázán na skutečnost, která v budoucnu s jistotou nastane a obviněného zároveň nic nenutí pojištění v některém z „otevřenějších“ druhů řízení soutěžit.**“ Dle Úřadu tedy zadavatel v tomto zadávacím řízení „uzavřením pojistné smlouvy přesáhl rámeček, na který mohl pojistnou smlouvu v JŘBU s odkazem na ust. § 63 odst. 5 zákona uzavřít. Právě ona teoretická možnost (s jejíž existencí navíc obviněný souhlasí), že pojistná smlouva by mohla platit na neomezeně dlouhou dobu, je sama o sobě porušením podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění“.

43. Obdobně se vyjadřuje také NSS ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č.j. 2 As 126/2019-78: „Zadavatel má povinnost formulovat zadávací podmínky v souladu s obecnými zásadami ZZVZ, včetně zásad transparentnosti a přiměřenosti uvedených v § 6 odst. 1 ZZVZ. **Veřejnému zájmu jednoznačně odpovídá požadavek, aby předmět plnění smlouvy uzavřené v „mimořádném“ řízení podle § 63 odst. 5 ZZVZ, u nějž nebyla umožněna hospodářská soutěž, byl svým rozsahem omezen pouze na nejnutnější plnění, které zadavatel není s ohledem na jeho naléhavost a časovou tíseň schopen pořádit v otevřenějším typu řízení. V případě opakujícího se plnění tak musí zadavatel jeho rozsah omezit i z časového hlediska, a to co nejvíce transparentním a současně přiměřeným způsobem, jaký lze po zadavateli v okamžiku vzniku závazku objektivně požadovat. (...) Tomuto požadavku stěžovatel nedostal. Předmět plnění (mající povahu pokračujícího poskytování služeb opakujícího se charakteru) byl ve smlouvě o poskytování služeb sice omezen po věcné stránce, nebyl však nijak omezen po stránce časové. (...) kombinace doby neurčité s rozvazovací podmínkou uskutečnění otevřenějšího řízení by měla fakticky stejný účinek, jako kdyby rozvazovací podmínka ve smlouvě uvedena nebyla, neboť se stále jedná o podmínku, jejíž naplnění závisí na vůli zadavatele.“**

C.1 Krajně naléhavé okolnosti

44. Krajně naléhavou okolností je třeba rozumět situaci výjimečné povahy, která ve svém důsledku vyvolává mimořádné řešení vzniklé situace, která se odchyluje od obecných či standardních postupů souvisejících se zadáním veřejné zakázky. Daná situace je svou povahou naléhavá, přičemž vzniklá situace vyžaduje okamžité řešení, které nesnese odkladu a **dochází při ní k ohrožení života nebo zdraví lidí, vzniku havárie, přírodní katastrofě nebo nebezpečí škody velkého rozsahu**, resp. vzniku takového ohrožení či nebezpečí bezprostředně hrozícího, jak také vychází z rozsudku KS v Brně ze dne 19. 12. 2023, č.j. 29 Af 75/2021-490 dle kterého je splnění podmínky krajně naléhavé okolnosti „**odvislé od prokázání značného stupně intenzity zadavatelovy potřeby, která se má touto formou uspokojit, a extrémní časové naléhavosti jejího uspokojení.** V principu bude první podmínka splněna v situaci, při které dochází k ohrožení lidského života či zdraví, k možnosti vzniku ekologických katastrof či havárií, popř. pokud se odstraňují jejich přímé následky, nebo pokud okamžitým neuspokojením zadavatelovy poptávky hrozí výrazné materiální škody či ochromení funkčnosti ve významném rozsahu“.

C.2 Zadavatel tuto okolnost nemohl předvídat a ani ji nezpůsobil

45. Další podmínka spojená s JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ je podmínka existence nepředvídatelné situace, kterou zadavatel svým jednáním nezpůsobil – zadavatel tak její vznik nemohl předvídat a nemohl ji tudíž ani odvrátit nebo se na ni připravit. Tato nepředvídatelnost musí být objektivní bez ohledu na vůli zadavatele a není tak dostačující, pokud vzniklou situaci považuje za objektivně nepředvídatelnou pouze zadavatel. K naplnění této podmínky také nedojde, pokud byla situace, vyžadující naléhavé řešení způsobená samotným zadavatelem, a to jak jeho jednáním či opomenutím.
46. Z rozhodovací praxe Úřadu dlouhodobě vyplývá, že nepředvídatelnost situace je potřeba posuzovat v kontextu a že i na první pohled nepředvídatelná okolnost může být důsledkem dřívějšího jednání (či opomenutí) zadavatele. K nepředvídatelné okolnosti se v tomto duchu vyjadřuje Úřad například ve svém rozhodnutí ze dne 16. 7. 2013, č.j. ÚOHS-R345/2012/VZ-13358/2013/310/MMI „*podmínka, jež stanoví, že zadavatel nemohl předvídat krajně naléhavý stav, nebyla splněna. Zadavatel samozřejmě nemohl předvídat, že se stane dopravní nehoda, avšak mohl předvídat, resp. musel vědět, jaký je stav svodidel v tomto úseku dálnice, a že již nejsou sto plnit svou funkci. Dovození zde přímou souvislost mezi nečinností zadavatele, kdy svodidla, přestože byla po cca 30 letech od instalace již po ukončení své životnosti, nevyměnil zavčas a vznikem situace, kterou zadavatel nazývá krajně naléhavým případem. Příčinu spatřuji v jednání, resp. nejednání zadavatele a nikoli v dopravní nehodě. Dospěl jsem tudíž k závěru, že zadavatel nejenže nesplnil podmínku, že se jedná o případ, který zadavatel sám nezpůsobil, ale nesplnil ani podmínku, že jej nemohl předvídat.*
47. Obdobně na nepředvídatelnost okolností pohlíží Úřad i ve svých novějších rozhodnutích, jako je například v již citovaném rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0814/2024/VZ – „*Dalším předpokladem pro užití JŘBU dle § 63 odst. 5 zákona je, že zadavatel tuto krajně naléhavou okolnost svým jednáním nezpůsobil. Stanovená podmínka předpokládá, že jednání či opomenutí zadavatele není v příčinné souvislosti s existencí krajně naléhavé okolnosti. V tomto smyslu se tedy musí jednat o objektivně nepředvídatelné okolnosti, vzniklé nezávisle na vůli zadavatele, jejichž vznik zadavatel nemohl předpokládat a ani je svým jednáním (případně opomenutím) nezpůsobil. Za nepředvídatelné okolnosti tak nelze považovat situace, které vznikly v důsledku jednání zadavatele, nebo pro jejichž vznik zadavatel připravil podmínky. Nesmí tedy ze strany zadavatele dojít ke konání či opomenutí, které by zapříčinilo vznik tohoto stavu. Zadavatel tedy nemůže tohoto druhu JŘBU užít například tehdy, pokud nedojde k zadání veřejné zakázky a zadavatel pouze svým opomenutím zapříčinil, že toto plnění vzhledem k časové limitaci nemůže být zadáno prostřednictvím jiného zadávacího řízení.*
48. Obdobně za nepředvídatelnou nelze podle rozsudku NSS ze dne 14.5. 2025 č.j. 2 As 50/2024-113 považovat takovou situaci, kdy zadavatel sice zahájil zadávací řízení s dostatečně se jevící časovou rezervou, která ovšem v konečném důsledku přišla vniveč vlivem většího množství správních řízení. Jakkoli zdržení způsobená námitkami nebo správním řízením nejsou obecně přičitatelná zadavateli (počítá-li přiměřeným způsobem s možností jejich výskytu), výsledek

takových správních řízení, který pravidelně ukazuje na protiprávnost jednání zadavatele, může v konečném důsledku znamenat, že zablokování zadávacího řízení, a tedy mj. i stav naléhavosti, si zadavatel přivodil svým vlastním jednáním v rozporu s právem, neboť: *„relevantní je i zákonnost postupu zadavatele v předcházejících řízeních. Takové hodnocení je i projevem právní zásady, že nikdo nemůže mít prospěch z vlastního protiprávního jednání („nemo turpitudinem suam allegare potest“), což je obecná právní zásada i ve veřejném právu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 6 A 75/2000-37, č. 1589/2008 Sb. NSS; či ze dne 17. 6. 2015, č. j. 4 Ads 100/2013-82, č. 3280/2015 Sb. NSS, bod 22).“*

C.3 Nemožnost dodržení lhůt

49. Pro splnění poslední podmínky pro zadání veřejné zakázky v JŘBU z důvodu krajně naléhavé okolnosti je, že veřejnou zakázku nelze zadat v jiném druhu zadávacího řízení, konkrétně v otevřeném řízení, užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním. **Použití JŘBU je tak možné pouze tehdy, nelze-li z časových důvodů veřejnou zakázku realizovat v jiném druhu zadávacího řízení, a to ani při využití zkrácených lhůt.** To vyplývá i z judikatury SDEU, kdy například v rozsudku C-126/03 ze dne 18. 11. 2004 (Komise proti Německu) SDEU konstatoval, že *„...předtím, než zadavatel přistoupí k zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, musí nejprve vyloučit, že z časových důvodů není použití jiného druhu zadávacího řízení možné“.*
50. Obdobně vyplývá také z rozhodovací praxe Úřadu. Ten se k nemožnosti dodržení lhůt vyjádřil například ve svém rozhodnutí ze dne 7. 9. 2007, sp.zn. S195/2007 - *„...samotná existence krajně naléhavého případu ještě neodůvodňuje použití jednacím řízení bez uveřejnění. Teprve poté, když zadavatel dospěje k závěru (a následně prokáže), že minimální lhůty, které je povinen dodržet v jiném druhu zadávacího řízení, neodpovídají naléhavosti případu, a proto nelze jiný druh zadávacího řízení použít, je oprávněn přistoupit (za předpokladu splnění ostatních zákonných podmínek) k zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. V této souvislosti je třeba posoudit také možnosti zkrácení lhůt upravených zákonem, případně i další okolnosti ovlivňující časový průběh zadávacího řízení (například možnosti osobního doručování písemností, možnost vzdání se práva na podání námitek apod.), a to vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu“.*
51. V případě zakázek zadávaných v podlimitním režimu je pak nutné dokázat, že kromě výše uvedených podmínek je nutné také splnit podmínku dle § 52 písm. b) bodu 2 ZZVZ, tedy že veřejnou zakázku nelze z důvodu nemožnosti dodržení lhůty pro zjednodušený podlimitní režim (dále jen „ZPŘ“), zadat v ZPŘ. Zadavatel tedy v takovém případě musí prokázat, že důsledku krajně naléhavé okolnosti je lhůta pro podání nabídek ZPŘ v délce 11 pracovních dnů lhůtou natolik dlouhou, že nelze setrvat na požadavku zákonodárce, aby veřejná zakázka byla zadána v ZPŘ, ale je třeba zadavateli umožnit její zadání v JŘBU.
52. Z podmínky nepředvídatelnosti a z podmínky nemožnosti dodržení lhůt vyplývá také již nastíněná nutnost včasného zahájení zadávacího řízení v případě nutnosti návaznosti plnění na již uzavřenou smlouvu, kdy je v rozhodovací praxi opakovaně konstatováno, že **je povinností zadavatele s dostatečnou opatrností a profesionalitou poměřit možnou délku zadávacího řízení s datem ukončení platnosti původní smlouvy, jelikož špatný odhad**

zadavatele není krajně naléhavou okolností, umožňující zadat veřejnou zakázku v JŘBU, viz např. rozsudek KS v Brně ze dne 29. 6. 2020, č.j. 30 A 145/2018-64 – „...při plánování veřejné zakázky nelze obecně sečíst zákonné lhůty, ale je nutné počítat s dostatečnou časovou rezervou i pro možné komplikace při zadávání. Komplikacemi mohou být nutnost změny zadávací dokumentace v průběhu zadávacího řízení, podané námitky, potřeba doplnění údajů či doklad, nespolupráce vybraného dodavatele, případně zahájení správního řízení u žalovaného. Se všemi těmito možnostmi musí zodpovědný zadavatel při plánování zadávacího řízení počítat a adekvátně k tomu stanovit časovou rezervu“.

53. K této problematice se vyjadřuje rovněž NSS, z jehož judikatury vyplývá, že zadavatel má nejen povinnost zahájit zadávací řízení včas, ale má rovněž odpovědnost za jeho zákonný průběh a není-li tak kvůli nezákonnosti jeho postupu možno zadat veřejnou zakázku v rámci „otevřenějšího“ řízení, nezakládá mu tato situace, do které se dostal vlastním přičiněním, právo využít JŘBU dle § 63 odst. 5. To vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 14.5. 2025 č.j. 2 As 50/2024-113 „Dodavatelé mohou podávat námitky a následně návrhy k žalovanému a správním soudům, pokud sami mají za to, že zadavatel porušil zákon a hrozí jim nebo již vznikla újma (§ 241 odst. 1 a § 250 odst. 1 ZZVZ). Jinými slovy, zákon obsahuje široké návrhové oprávnění a není tak vyloučeno větší množství námitkových řízení s blokační lhůtou (§ 246 ZZVZ) či následných řízení před žalovaným a správními soudy, a to bez ohledu na objektivní zákonnost postupu zadavatele. Právě proto platí, že **zadavatelé musí počítat s tím, že různí účastníci zadávacích řízení mohou bránit svá práva v řízeních před žalovaným, a tedy že zadávací řízení nemusí probíhat zcela hladce** (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2020, č. j. 30 A 145/2018-64, bod 31). V projednávané věci správní řízení týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku IS DAV II trvala dohromady přibližně 23 měsíců (bod 144 rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021, č. j. ÚOHS-33476/2021/161/HBa). Jak již uvedl krajský soud (bod 50 napadeného rozsudku) - i přes výše uvedené po zadavatelích nelze požadovat, aby v každém zadávacím řízení počítali s několikaletým prodlením. Zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku na IS DAV II více než tři roky před uplynutím smlouvy zajišťující externí podporu OKaplikací považuje NSS - stejně jako krajský soud (bod 50 napadeného rozsudku) – za dostatečné. S ohledem na množství a celkovou délku správních řízení je ale nutné se zaměřit i na jejich výsledek.“ (Blíže k citovanému rozsudku viz výše část C.2 tohoto stanoviska.)

C.4 Shrnutí – podmínky použití JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ

54. Použití JŘBU z důvodu krajně naléhavé okolnosti je možností, jak mohou zadavatelé pružně, v zásadě srovnatelně se soukromoprávními subjekty, reagovat na naléhavé situace, které vznikly bez jejich přičinění. Zadání veřejnou zakázku v JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ může zadavatel pokud:
- a) se jedná o **krajně naléhavý případ**, kdy
 - b) naléhavost je **způsobena okolnostmi, které zadavatel nemohl předvídat ani je sám nezpůsobil**, a zároveň
 - c) zadavatel **nemohl dodržet standardní lhůty** pro zadání jiného druhu řízení.

55. Zároveň s těmito podmínkami je **nutné naplnit také časovou a věcnou limitaci**. Časová limitace spočívá v tom, že **na základě JŘBU může být smlouva uzavřena pouze na omezenou dobu**, tedy pouze na takovou dobu, kterou zadavatel potřebuje, aby předmětné plnění popsal v rámci některého z „transparentnějších“ druhů zadávacího řízení. Tato doba musí být jasně vymezena a smlouvu tak není vhodné uzavírat na dobu neurčitou s rozvazovací podmínkou v podobě trvání smlouvy do doby, než bude zahájeno nové zadávací řízení, jelikož z rozhodovací praxe vyplývá, že takovéto určení doby není dostatečné pro naplnění zákonných podmínek.
56. Věcná limitace pak spočívá v možnosti popsat v rámci JŘBU **pouze takové plnění, které je nezbytné k odstranění krajně naléhavé okolnosti** a které s touto krajně naléhavou okolností objektivně a přímo souvisí.
57. Krajně naléhavou okolností v rámci tohoto ustanovení ZZVZ je situace tak naléhavá, že vyžaduje okamžité řešení, které nesnese odkladu a dochází při ní k ohrožení života nebo zdraví lidí, vzniku havárie, přírodní katastrofě nebo nebezpečí škody velkého rozsahu, resp. vznik takového ohrožení či nebezpečí bezprostředně hrozí. Typicky se tak jedná o havárie či přírodní katastrofy.
58. Při posuzování, zda se jedná o krajně naléhavou okolnost je nutné brát ohled na výše uvedené podmínky dle písm. b) a c). Je tedy třeba vždy posoudit, zda si tuto situaci zadavatel nepřivodil sám, či zda ji nemohl předvídat, jelikož tento aspekt Úřad i soudy posuzují vždy přísně.
59. Obzvláště je tak potřeba dbát na zvýšenou opatrnost při zadávání v JŘBU, které má navazovat na dříve uzavřenou smlouvu, které již vypršela doba platnosti. Kontrolní orgán v takových případech vždy hodnotí, jednak **zda měl zadavatel dostatek času na uskutečnění jiného druhu zadávacího řízení** a jednak **zda mohl potřebu uzavření nové smlouvy očekávat**.
60. V praxi také dochází k situacím, kdy zadavatel zahájí otevřené řízení (či jiný druh zadávacího řízení), které ale z důvodů průtahů v podobě prodlužování lhůty pro podání nabídek, námitek proti rozhodnutím, či také přezkumném řízení před Úřadem, není ukončeno včas a u zadavatele tak nastane potřeba zadat plnění v JŘBU, jelikož jej nutně potřebuje. I v těchto případech je ale třeba přistupovat k JŘBU se zvýšenou opatrností. To že JŘBU předcházelo otevřené řízení, které z důvodu průtahů nebylo ukončeno včas ještě nutně nezakládá možnost použít JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ. I zde totiž kontrolní orgán vždy posuzuje, zda se zadavatel do této situace dostal bez vlastního zavinění a zda ji nemohl předvídat.
61. Lze tedy shrnout, že při postupu v rámci JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ **musí zadavatel dbát na:**
- a) **Správné vymezení předmětu** plnění, který musí objektivně souviset s krajně naléhavou okolností a může sloužit pouze k jejímu odstranění,
 - b) **Časové omezení předmětu** plnění, kdy plnění lze poptávat pouze na dobu určitou, která je jasně vymezena a rovná se době nutné pro odstranění krajně naléhavé okolnosti, či době sloužící pro uskutečnění některého jiného typu zadávacího řízení
 - c) Použití JŘBU jen tehdy, pokud zadavatel krajně naléhavou **okolnost sám nezpůsobil a zároveň ji ani sám nemohl předvídat**.

62. Stejně jako u JŘBU dle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ, i zde je potřeba aby bylo použití JŘBU řádně odůvodněno, přičemž toto **odůvodnění** je vhodné mít nachystané **již před zahájením zadávacího řízení**. Odůvodnění by mělo obsahovat popis krajně naléhavé okolnosti, která k použití JŘBU vedla, zdůvodnění její nepředvídatelnosti, vysvětlení, že ji zadavatel sám nezpůsobil a konečně také zdůvodnění nemožnosti použití jiného zadávacího řízení.
63. Toto odůvodnění zadavatel není povinen učinit součástí zadávací dokumentace, ale je vhodné mít jej vyhotovené již od samého počátku veřejné zakázky. Toto odůvodnění bude následně využito:
- a) v písemné zprávě zadavatele, kterou bude zadavatel povinen vyhotovit po ukončení zadávacího řízení – v tomto dokumentu je dle § 217 odst. 2 písm. h) ZZVZ potřebné odůvodnit použití jednacích řízení bez uveřejnění (bylo-li zadavatelem použito), a to tak aby z něho bylo jasně patrné, že podmínky pro použití jednacích řízení bez uveřejnění byly naplněny,
 - b) ve formuláři, kterým bude oznamován výsledek zadávacího řízení, a který bude odesílán k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek, příp. do Úředního věstníku Evropské unie,
 - c) v oznámení pro Evropskou komisi, bude-li zadavatel vyzván k odůvodnění použití jednacích řízení bez uveřejnění dle § 63 odst. 1 ZZVZ,
 - d) v rozhodnutí o námitkách, pokud budou podány a pokud budou zpochybňovat zadavatelem zvolený druh zadávacího řízení,
 - e) v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, pokud bude dotčená veřejná zakázka přezkoumávána ve správním řízení.

ČÁST III. ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že použití jednacímho řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 a 4 ZZVZ a dle § 63 odst. 5 ZZVZ přichází v úvahu v případech, kdy jsou naplněny zákonem vymezené předpoklady a zadavatel je zároveň schopen jejich existenci věrohodně a průkazně doložit.

Zadavatel nese plnou odpovědnost za to, že existenci technické, právní nebo umělecké výlučnosti (§ 63 odst. 3 ZZVZ), resp. objektivní technické návaznosti na předchozí plnění (§ 63 odst. 4 ZZVZ), nebo krajně naléhavé okolnosti (§ 63 odst. 5 ZZVZ) řádně doloží, a to včetně vyloučení možnosti využít jiné zadávací řízení. Zároveň musí prokazatelně vyloučit, že by výjimečnost situace byla důsledkem jeho vlastního postupu. Nedodržení těchto podmínek představuje závažné porušení zásad zadávacího řízení, zejména zásady transparentnosti a rovného zacházení, a zadavatel se tak vystavuje riziku zrušení zadávacího řízení, uložení sankce ze strany ÚOHS či neuznání výdajů (finanční opravy) při financování z veřejných či dotačních prostředků. Při rozhodování o použití JŘBU je tedy nezbytné postupovat mimořádně obezřetně, věcně, dokumentačně a s plným vědomím výjimečné povahy tohoto institutu.

ČÁST IV. VÝCHODISKA A PODMÍNKY ZPRACOVÁNÍ

Při zpracování tohoto právního rozboru jsme vycházeli z právního řádu platného ke dni 5. 5. 2025. Tento právní rozbor vychází z klientem poskytnutého zadání, předložených podkladů a poskytnutých informací a z toho, že tyto podklady a informace jsou úplné. V případě doplnění či změny zadání, podkladů či informací si vyhrazujeme právo na úpravu závěrů tohoto právního rozboru, a to na základě případných nových informací.

Tento právní rozbor byl zpracován s výhradou uplatnění jeho závěrů v České republice.