



UOHSX00MGKLR

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0190/2025/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-04865/2026/163

Brno 6. 2. 2026

Ve správním řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 29. 12. 2025 zadavatelem

- **Česká republika – Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 12. 2025, č. j. ÚOHS-48795/2025/500 vydanému ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0802/2025/VZ zahájeném dne 24. 10. 2025 na návrh navrhovatele

- **HEWLETT-PACKARD s.r.o.**, IČO 17048851, se sídlem Za Brumlovkou 1559/5, 140 00 Praha 4, ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných v otevřeném řízení „**Rámcová dohoda na pořízování produktů Cisco Systems 2025**“, jehož cílem je uzavření rámcové dohody, přičemž oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo odesláno k uveřejnění dne 4. 9. 2025 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 5. 9. 2025 pod ev. č. Z2025-049031 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 5. 9. 2025 pod ev. č. 579654-2025,

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

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0802/2025/VZ, č. j. ÚOHS-48795/2025/500 ze dne 15. 12. 2025

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

I. Správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad obdržel dne 24. 10. 2025 návrh navrhovatele na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele učiněných v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody, čímž bylo podle § 249 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „ZZVZ“)¹ ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zahájeno správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele.
2. Navrhovatel se v návrhu bránil proti stanovení zadávacích podmínek otevřeného řízení. Uvedl, že zadavatel prakticky beze změny opakuje zadávací řízení „Rámcová dohoda na pořízování produktů Cisco 2024“, které Úřad zrušil rozhodnutím sp. zn. ÚOHS-S0130/2024/VZ, č. j. ÚOHS-17260/2024/500 ze dne 26. 4. 2024 (dále jen „rozhodnutí S0130/2024“). Přestože bylo toto rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0089/2024/VZ, č. j. ÚOHS-25041/2024/163 ze dne 25. 6. 2024 (dále „rozhodnutí R0089/2024“), zadavatel nerespektuje závěry těchto rozhodnutí.
3. Navrhovatel konkrétně namítal nezákonné vymezení předmětu rámcové dohody prostřednictvím přímého odkazu na výrobky Cisco podle § 89 odst. 5 ZZVZ, požadavek na doložení statusu autorizovaného partnera společnosti Cisco Systems a hodnocení nabídek podle výše nabízených slev z jeho ceníků. Zadavatel uváděl jen obecné důvody pro poptávku produktů Cisco, ale nikoliv kvalifikované důvody pro uplatnění výjimky ze ZZVZ. Navrhovatel odkazoval na závěry uvedených rozhodnutí Úřadu a jeho předsedy, kterými se zadavatel neřídil. Navrhovatel dále zpochybnil prověření podmínek výjimky u jednotlivých pověřujících zadavatelů v rámci centrálního zadávání, protože došlo pouze k eliminaci těch, kteří nároky na přímé odkazy na výrobky Cisco nesplňují na první pohled. Prostá existence stávajícího HW a SW vybavení Cisco však podle navrhovatele nemůže zakládat užití výjimky podle ZZVZ, protože i tak je možné využít produkty jiných výrobců.

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

II. Napadené rozhodnutí

4. Výrokem I napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval, že zadavatel stanovil zadávací podmínky v rozporu s § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ, když zvýhodnil určité dodavatele a výrobky tím, že stanovil technické podmínky prostřednictvím odkazů na určité dodavatele nebo výrobky, neboť v čl. 3.1. „Základní popis předmětu plnění“ zadávací dokumentace uvedl, že předmětem plnění je *„poskytování licencí a podpory k softwarovým produktům společnosti Cisco Systems, pořízování subskripcí, pořízování vybraných hardwarových produktů společnosti Cisco Systems, na které lze nasadit pouze proprietární software společnosti Cisco Systems včetně možnosti jejich implementace, dále pořízování originálního příslušenství společnosti Cisco Systems včetně možnosti jejich implementace a poskytování souvisejících služeb“*, aniž by to bylo odůvodněno předmětem rámcové dohody.
5. Výrokem II napadeného rozhodnutí Úřad jako opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele zrušil otevřené řízení na uzavření rámcové dohody. Výrokem III napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli uložil zákaz uzavřít rámcovou dohodu, a to až do pravomocného skončení správního řízení. Výrokem IV napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 30 000 Kč.
6. V odůvodnění výroku I napadeného rozhodnutí Úřad nejprve předložil obecná východiska k centrálnímu nákupu státu, možnosti použít odkazy na konkrétní výrobky či dodavatele, centrálnímu zadávání a k rámcové dohodě a vymezení předmětu plnění a aplikaci odkazů v ní. Úřad dále uvedl, že důvody předložené zadavatelem pro použití přímého odkazu jsou obecné a vztahují se k tomu, že on sám i pověřující zadavatelé jsou odběrateli produktů společnosti Cisco Systems a lze předpokládat jejich další nákup (rozvoj, update, obnova SW a HW produktů). Další úvahy zadavatel nepředložil. Nedoložil proto, proč bude nutné pro infrastruktury jednotlivých pověřujících zadavatelů (a jeho samotného) pořídit produkty právě značky Cisco, resp. proč jiné značky nemohou naplnit jejich objektivní potřeby. Sám zadavatel Úřadu ani nepředložil dotazníky, které zaslal pověřujícím zadavatelům, byť břemeno odůvodnění aplikace odkazu leželo na něm. Z toho, který poskytl navrhovatel, ale Úřad zjistil, že neobsahoval žádný popis důvodu, proč musí být poptán právě produkt Cisco.
7. Pro použití přímého odkazu na produkty Cisco podle Úřadu nemůže dostačovat to, že pověřující zadavatelé disponují a využívají vybavení společnosti Cisco Systems. Může to znamenat potřebu vysoutěžit opět právě produkty této společnosti, ale také nemusí. Nestačí ani odkaz na obecné typy důvodů, které mohou a nemusí nastat, ale je nutné je popsat k situaci každého pověřujícího zadavatele ve vztahu k jeho infrastrukturnímu řešení a potřebám. I v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody je podle Úřadu nutné postupovat v souladu s § 89 odst. 5 ZZVZ. Odůvodněnost použití odkazů je nutné mít postaveno najisto již v okamžiku zahájení takového zadávacího řízení, na čemž nic nemění ani jistá míra obecnosti rámcové dohody.
8. Úřad doplnil, že přestože zadavatel stanovil určité kontrolní mechanismy pro ověření oprávněnosti použití výjimky, nepokrývají tyto mechanismy všechny situace. Mohou tedy nastat takové, kdy bude zcela mimo kontrolu zadavatele (či kohokoliv jiného), jakým způsobem bude rámcová dohoda využívána. K možnosti obrany proti postupu zadavatele Úřad uvedl, že mimo účastníků rámcové dohody se nikdo další nemusí dozvědět o zahájení

zadávacího řízení za účelem uzavření smlouvy na realizační veřejnou zakázku, tj. nelze využít žádný způsob obrany umožňující zabránit případnému nezákonnému uzavření smlouvy.

III. Rozklad zadavatele

9. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 15. 12. 2025. Rozklad, který Úřad obdržel dne 29. 12. 2025, tak byl podán v zákonné lhůtě.

Námítky rozkladu

10. Zadavatel namítá, že pokud Úřad na své interpretaci setrvá, nebude již moci plnit roli centrálního zadavatele ve smyslu usnesení vlády č. 680 z roku 2025, a to i v již řádně vysoutěžených rámcových dohodách, protože v nich postupoval z pohledu vymezení předmětu plnění obdobně. Zadavatel má navíc za to, že postupoval v kontextu rozhodnutí S0130/2024 daleko přísněji než u jiných zadávacích řízení, ale podle Úřadu opět nedostatečně. Právní názor uvedený v napadeném rozhodnutí podle zadavatele znamená nemožnost využití jakékoliv rámcové dohody v IT, zadavatelé je budou muset soutěžit samostatně a nedosáhnou stejné výše slev.
11. Dále zadavatel namítá, že Úřad překračuje rámec správního řízení vymezený návrhem. Neurčitost předmětu plnění totiž navrhovatel v námítkách nenamítal, pouze nedůvodnost aplikace § 89 odst. 5 ZZVZ. Úřad ji ale na řadě míst napadeného rozhodnutí posuzuje, což má být v rozporu s § 254 a 264 odst. 1 ZZVZ. Nad rámec zadavatel uvádí, že na dostatečnost vymezení předmětu plnění je nutné nahlížet optikou reality IT trhu. Podle něj výrobci mění názvy a podmínky užití licenčních produktů apod., a proto nelze s naprostou přesností definovat na 4 roky jednotlivé položky, které tvoří předmět plnění.
12. Zadavatel uvádí, že jakkoliv mohou mít pověřující zadavatelé v obecných rysech představu o tom, jaké budou mít potřeby v následujících 4 letech po dobu trvání rámcové dohody, nemůže být tato představa zcela konkrétní. Skutečná potřeba a realizace zadávacích řízení záleží na mnoha okolnostech, které mohou být mimo sféru vlivu zadavatelů (rozpočet, reálná životnost HW apod.). Nelze ani předvídat vývoj infrastruktury. I pokud by nyní zadavatel poskytl odůvodnění potřeb, které může předvídat, bude se v průběhu trvání rámcové dohody měnit a není jasné, jak by měl zadavatel v takovém případě postupovat, když Úřad posuzuje situaci ke stavu zahájení zadávacího řízení. Mění se rovněž portfolio produktů v průběhu času a není jasné, jak by měli pověřující zadavatelé odůvodnit, jaké konkrétní produkty budou potřebovat, když neví, jaké se budou nabízet. Odůvodnění, které Úřad požaduje, nelze poskytnout. Zadavatel uvádí, že tato skutečnost nemůže zapovědět využití rámcové dohody, protože u každé je dána nejistota budoucí potřeby a stavu.
13. Zadavatel namítá, že Úřad je v souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy povinen provést všechny důkazy, které jsou potřebné ke zjištění skutečného stavu věci. Zadavatel má za to, že předložil celou řadu relevantních tvrzení. Pokud má Úřad nějakou nejistotu při rozhodování, je povinen ji odstranit pomocí důkazů. Jestliže tedy v zadávací dokumentaci absentovaly skutečnosti potřebné pro posouzení skutečného stavu, nic Úřadu nebránilo si je od zadavatele vyžádat. Celá řada dotazníků navíc už byla zveřejněna v registru smluv a Úřad je mohl posoudit. K tomu zadavatel dále předkládá dotazník vyplněný samotným Úřadem. Předpokládá, že jej Úřad vyplnil tak, aby mohl při odůvodnění odkazů obstát.

14. Zadavatel souhlasí s Úřadem, že samotné vlastnictví produktů Cisco nemůže bez dalšího odůvodnit aplikaci výjimky podle § 89 odst. 5 ZZVZ, resp. omezení soutěže jen na tyto produkty. Ale představy Úřadu, že by měl zadavatel při soutěžení rámcové dohody na 4 roky vědět, proč potřebuje právě takové produkty, proč nemohou potřebu uspokojit jiné značky, resp. proč z technických či ekonomických důvodů nemůže být zvoleno jiné řešení, např. změna celé infrastruktury, jsou iluzorní. K tomu opakuje trvání dohody a nemožnost předvídat potřeby.
15. Změna celé infrastruktury je podle zadavatele možná vždy, a to i např. s každým prodloužením SW licence. Optikou Úřadu by žádný zadavatel nemohl soutěžit žádné prodloužení licencí konkrétního produktu. Takový postup by ale nebyl v souladu s principy 3E a zadavatelé nemají na takový krok dostatečné prostředky. Zadavatel uzavírá, že s předstihem několika měsíců či let není možné poskytnout odůvodnění všech budoucích potřeb všech pověřujících zadavatelů v detailu požadovaném Úřadem. Podle zadavatele navíc mohou mít zadavatelé i více výrobků jednotlivých prvků, i tak však potřebují zachovat stávající části Cisco infrastruktury a nemohou ji libovolně vyměnit za jiný výrobek. Zcela legitimně pak provádí zadávací řízení s odkazem, ale zároveň realizují takové, kde soutěží neurčitě vymezené síťové prvky.
16. Zadavatel výměnu celé infrastruktury přirovnává k situaci, kdy se poptává vadná součástka do letadla, ale Úřad by řekl, že zadavatel může vyměnit celé letadlo, a proto nemusí poptávat konkrétní součástku. To je absurdní a k prokázání takové skutečnosti jistě není nutné realizovat ekonomicko-technickou analýzu.
17. Zadavatel dále poukazuje na znění § 89 odst. 5 ZZVZ, který lze využít, je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky. K jejímu zadání ale dochází až uzavřením dílčí smlouvy na základě rámcové dohody. Tehdy nastává moment, kdy je nezbytné posoudit soulad se ZZVZ. Výklad Úřadu neodpovídá gramatickému, logickému ani systematickému výkladu ustanovení a jde nad jeho rámeček.
18. Zadavatel potvrzuje, že sám sobě dotazník nevyplnil, když sám se sebou neuzavírá smlouvu o centrálním zadávání. Navrhovatel se navíc věnuje postupu zadavatele ve vztahu k pověřujícím zadavatelům, a i zde tedy Úřad vybočuje z předmětu přezkumu. Zadavatel ale přesto uvádí, že ve vztahu k sobě přistoupil k využití rámcové dohody na základě stejného principu jako u pověřujících zadavatelů, tj. existence produktů Cisco ve vlastní infrastruktuře a předpokládané potřeby dalších nákupů.
19. Zadavatel opakuje, že prověřit okolnosti pro jednotlivý nákup produktů Cisco bude možné až ve chvíli skutečného nákupu, kdy budou známé konkrétní požadavky pověřujícího zadavatele. Zadavatel mluví o dvou fázích prověření splnění podmínek podle § 89 odst. 5 ZZVZ. Ve fázi zadávacího řízení na uzavření rámcové dohody by měla být ověřena pouze potencialita pověřujících zadavatelů participovat na rámcové dohodě. Až v případě dílčí veřejné zakázky by mělo být prověřeno splnění podmínek pro aplikaci výjimky dle daného ustanovení a pouze v případě splnění by bylo možné rámcovou dohodu využít.
20. Zadavatel má za to, že učinil vše, co po něm lze spravedlivě požadovat. Podle zadavatele i pokud by pověřující zadavatelé dokázali v okamžiku zadání rámcové dohody predikovat všechny své budoucí potřeby, i tak by musel při každé realizaci minitendru posuzovat podmínky podle § 89 odst. 5 ZZVZ. V opačném případě by stačilo tuto potřebu ověřit právě jen

při zadání rámcové dohody a následně by bylo odůvodněno vypsání zakázky i v případě, kdyby se IT infrastruktura pověřujícího zadavatele změnila tak, že by použití odkazu nebylo důvodné.

21. Ke kontrolním mechanismům zadavatel namítá, že jdou výrazně nad rámec běžných kontrolních mechanismů dle rámcových dohod zadavatele v roli centrálního zadavatele. Zadavatel se snažil reflektovat předchozí rozhodnutí Úřadu. Dále namítá, že Úřad předjímá nezákonný postup zadavatelů, když je osočuje, že budou rámcovou dohodu využívat, i pokud nebudou splněny zákonné podmínky.
22. Argumentace nedostatečností mechanismů obrany proti postupu zadavatele je podle zadavatele nepatřičná a může být využita na každou rámcovou dohodu. Nikdy totiž nelze zaručit, že zadavatel v rámci dílčí veřejné zakázky dodrží své požadavky, např. technické podmínky pro předmět plnění. Nedostatečnost kontrolních mechanismů nelze řešit vytvářením překážek zadavateli. Jde o otázku zákonné úpravy, která nesouvisí s tímto zadávacím řízením.

Závěr rozkladu

23. Zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a návrh navrhovatele zamítl, případně aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

IV. Řízení o rozkladu

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

Vyjádření navrhovatele k rozkladu

25. Navrhovatel se ve svém vyjádření ztotožňuje s posouzením Úřadu. Uvádí, že neschopnost zadavatele zajistit rozborů svých infrastruktur a budoucích potřeb jej nemůže vyvinít z odůvodnění použití přímých odkazů. Zadavatel by měl podle něj postupovat tak, že pokud zjistí, že není schopen odůvodnit použití výjimky, nebude ji používat.
26. Navrhovatel uvádí, že pokud zadavatel pořídil dotazníky, o které opírá zákonnost svého postupu, měly být součástí dokumentace o zadávacím řízení. V takovém případě je podle navrhovatele troufalé vytýkat Úřadu, že neprovedl všechny důkazy potřebné ke zjištění skutečného stavu věci. Dotazníky ale ani tak neobsahují nic, co by odůvodnilo použití přímého odkazu na produkty Cisco pro každého jednotlivého pověřujícího zadavatele.
27. I vzhledem k dalším dílčím tvrzením navrhovatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí potvrdil a podaný rozklad zamítl.

Stanovisko předsedy Úřadu

28. Po projednání rozkladu a veškerého souvisejícího spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a jeho správnost v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu

rozkladové komise jsem dospěl k závěru, že Úřad napadeným rozhodnutím rozhodl správně a v souladu se zákonem.

V. K námitkám rozkladu

29. Předmětem správního řízení je posouzení zákonnosti postupu zadavatele při použití odkazu podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ na produkty Cisco. Zadavatel tak učinil v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody. Úřad v napadeném rozhodnutí dospěl k tomu, že zadavatel použitý odkaz neodůvodnil dostatečně, protože jeho důvody jsou obecné a vztahují se k tomu, že on sám i pověřující zadavatelé jsou odběrateli produktů společnosti Cisco Systems. Zadavatel nevysvětlil, proč bude nutné pořídit právě tyto produkty, resp. proč nelze nakoupit produkty jiných dodavatelů. V podrobnostech k závěrům Úřadu odkazuji na napadené rozhodnutí, případně na jeho shrnutí výše.
30. Nejprve musím uvést, že obdobný případ již Úřad řešil v rozhodnutí S0130/2024/VZ. Po podání rozkladu zadavatelem jsem tento případ projednal a rozhodl o něm rozhodnutím R0089/2024/VZ. Rozhodnutí S0130/2024/VZ, kterým Úřad zadavateli zrušil zadávací řízení „Rámcová dohoda na pořizování produktů Cisco 2024“, jsem potvrdil a podaný rozklad zadavatele zamítl. Zadavatel i v tamním případě použil odkaz na určité dodavatele či výrobky v rozporu s § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ, když jeho aplikaci dostatečně neodůvodnil. Vzhledem k tomu, že skutkový základ věci je totožný, budu z obecných závěrů daných rozhodnutí vycházet i zde. Ostatně i obecná východiska napadeného rozhodnutí se z logických důvodů v zásadní části neliší.
31. Uvádím proto, že při vymezení předmětu plnění je nutné postupovat v souladu se ZZVZ a ani povaha rámcové dohody na tuto povinnost nemá vliv. ZZVZ nestanoví žádná zvláštní pravidla pro vymezení předmětu plnění v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody a nic takového nevyplývá ani z povahy rámcové dohody. Je proto jednoznačně nutné, aby již rámcová dohoda stanovila, jaké plnění bude (ve smyslu „vůbec může být“) předmětem realizačních veřejných zakázek. Již zadávací podmínky v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody tedy závazně definují předmět plnění ve všech jeho kvalitativních ohledech.
32. Jak je uvedeno ve starší rozhodovací praxi Úřadu, na jejíž použitelnosti se však ničeho nezměnilo, „[i] v případě rámcové smlouvy (stejně jako u „standardní“ veřejné zakázky) musí být předmět plnění stanoven s ohledem na § 44 odst. 1 zcela konkrétně, srozumitelně, určitě a jednoznačně co do druhu a povahy plnění. Aby ale byl smysl zákonné úpravy institutu rámcové smlouvy naplněn, není nutné (a v mnoha případech ani možné) přesně stanovit rozsah požadovaného plnění. Tento rozsah bude specifikován až následným, potřebou zadavatele vyvolaným, zadáváním veřejných zakázek na základě rámcové smlouvy v průběhu doby její platnosti.“². Dodávám, že v citaci uvedenému ustanovení odpovídá aktuální znění § 36 odst. 3 ZZVZ.
33. Samotný předmět plnění tedy musí být vymezen jednoznačně a přesně i v případě rámcové dohody. Součástí vymezení předmětu plnění je pak samozřejmě i důvodná aplikace odkazů podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ, neboť se jedná o technické podmínky předmětu plnění, které vymezují jeho vlastnosti, a to právě odkazem na konkrétní výrobek. Rámcová dohoda

² rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S137/2011/VZ-13335/2011/520/DŘí ze dne 6. 12. 2011

tedy nedovoluje obecnost co do vymezení předmětu plnění, což v tomto případě znamená, že nedovoluje ani obecnější odůvodnění aplikace odkazu podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ.

34. Pro ilustraci odkazují na rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0223/2018/VZ-00758/2019/541/PDz ze dne 10. 1. 2019, kde se Úřad taktéž zabýval odůvodněním použití odkazu na konkrétní výrobky v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody, což opět potvrzuje, že právě tehdy je nutné zkoumat oprávněnost odkazu.
35. Jak správně Úřad uvedl v bodu 91 odůvodnění napadeného rozhodnutí, použití odkazu na konkrétní výrobek nebo dodavatele je výjimkou. A takovou výjimku je třeba „*vykládat restriktivně (velmi přísně), a v případě, že zadavatel odkaz v zadávací dokumentaci použije, musí být schopen tento postup odůvodnit, tj. prokázat existenci objektivních a racionálních důvodů pro takový postup*“. Znamená to, že zadavatel musí mít postaveno najisto, že jiný výrobek/dodavatel nemůže uspokojit jeho potřeby a že právě daný konkrétní výrobek/dodavatel je jako jediný uspokojuje. Nestačí přitom obecná tvrzení, ale vyžadují se konkrétní objektivní důvody.
36. Oproti případu řešenému dříve se situace vyvinula v tom, že zadavatel eliminoval z účasti na centrálním zadávání ty pověřující zadavatele, kteří vůbec ve svém vybavení nedisponují produkty Cisco. Tím si zajistil, že součástí centrálního zadávání budou jen ti pověřující zadavatelé, kteří mohou odůvodnit odkaz právě již vlastnictvím daných produktů. Současně na základě rozeslaných dotazníků zjistil, jakým vybavením disponují konkrétní pověřující zadavatelé a zda mají zájem dále produkty Cisco nakupovat.
37. K posouzení samotných tvrzení zadavatele k aplikaci výjimky podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ odkazují na body 143 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ze zadávací dokumentace podle Úřadu vyplynula jen obecná úvaha, že zadavatel a pověřující zadavatelé jsou odběrateli produktů Cisco a je možné předpokládat potřebu nakoupit další. Žádné konkrétní skutečnosti, proč je nutné pořídit právě tyto produkty, Úřad v zadávací dokumentaci neobjevil. Byť to zadavatel tvrdil, součástí dokumentace o zadávacím řízení nebyla žádná ze smluv o centralizovaném zadávání, které zadavatel uzavřel s pověřujícími zadavateli. Jejich součástí přitom měl být podle zadavatele dotazník týkající se popisu stavu infrastruktury z pohledu vybavení Cisco. Zadavatel takový dotazník nedoložil ani Úřadu, přestože důkazní břemeno u aplikace výjimky leží na něm. Přesto Úřad posoudil smlouvu o centralizovaném zadávání a příložený dotazník, které mu poskytl navrhovatel³.
38. Z těchto dokumentů Úřad zjistil, že pro zařazení mezi pověřující zadavatele postačovalo u SW produktů potvrdit vlastnictví produktu Cisco a záměr produkt pořídit. Pověřující zadavatel sice měl uvést jednu z kategorií důvodů pro pořízení, ale bez jakéhokoliv popisu, proč pro jeho konkrétní infrastrukturu musí poptávat právě daný produkt a jiný produkt nemůže naplnit jeho potřeby. Úřad uvedl, že v případě SW produktů pověřující zadavatel neměl „*žádný prostor pro uvedení jakéhokoliv konkrétního důvodu, zadavatel tedy pouze vyžadoval podřazení možného nákupu Cisco produktů pod některou ze zadavatelem paušálně definovaných kategorií důvodů*“⁴. U HW produktů pověřující zadavatel potvrzoval vlastnictví a sám popisoval důvod

³ ve správním spise jako příloha položky č. 1

⁴ bod 159 odůvodnění napadeného rozhodnutí

jejich dalšího pořízení. Z dotazníku ale vyplynulo, že postačí konstatování „navýšení počtu, lepší výkon“.

39. Uvádím, že jsem tyto závěry Úřadu ověřil ze správného spisu a nemám k nim výhrady. Nemám výhrady rovněž k tomu, jak dané odůvodnění potřeby nákupu konkrétních produktů Úřad vyhodnotil v bodu 164 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Úřad správně uvedl, že nejde o detailní adresný rozbor konkrétního řešení konkrétního zadavatele, ani o konkrétní technické a ekonomické zdůvodnění nezbytnosti pořízení dalších produktů Cisco pro zajištění funkční návaznosti na konkrétní stávající infrastrukturu a síťové vybavení, ani o popis možných negativních technických či ekonomických dopadů v případě nepořízení produktů Cisco. Souhlasím s Úřadem, že v takovém případě dotazník odráží podobu systému daných zadavatelů, nikoliv odůvodnění odkazu. Z požadavků na odůvodnění odkazu ale jasně plyne, že nemůže dostačovat dispozice produkty Cisco a tím spíše v případě tvrzení, že i produkty jiných výrobců jsou kompatibilní s produkty Cisco.
40. Uvádí-li zadavatel důvody poptávky pověřujících zadavatelů po produktech Cisco, např. upgrade či update stávajících licencí anebo obnovu při jejich expiraci, zajištění podpory a rozvoje SW či nutnost pořídit HW produkty v souvislosti s upgrade, údržbou či rozšířením síťové infrastruktury, mám za to, že se obecně může jednat o tvrzení, která by odůvodňovala aplikaci odkazu. S ohledem na požadavky, které s sebou nese vymezení předmětu plnění prostřednictvím odkazu, ale nestačí poukaz na tyto důvody, které mohou, ale nemusí u jednotlivých pověřujících zadavatelů existovat, ale je nutné důvody vztáhnout právě na jejich situaci. Pokud zadavatel odkazuje na potřebu konkrétních produktů, musí vědět, proč právě ty potřebuje, respektive proč nemohou jeho potřebu uspokojit jiné produkty, které zjevně na trhu existují, a jejichž dodavatel (navrhovatel) tvrdí, že jsou i v případě již existující síťové infrastruktury schopny nahradit produkty společnosti Cisco Systems. Takové odůvodnění zadavatel nepředložil.
41. Sám zadavatel opakovaně tvrdí, že skutečnou potřebu je nutné prověřit až při vlastní realizaci nákupu. Mluví o dvou fázích, tj. nejprve ověření potenciality potřeby při uzavírání rámcové dohody a až následně samotné potřeby. Jak Úřad správně uvedl v bodu 177 a násl. napadeného rozhodnutí, nic takového ze ZZVZ neplyne. Naopak považuji za důležité zdůraznit, že použití odkazu na konkrétní výrobek/dodavatele je výjimka. Výjimka, jejíž aplikací z podstaty věci vždy dochází ke zcela zásadnímu omezení hospodářské soutěže (vyjma specifických situací neexistujícího trhu, což není tento případ). Taková výjimka se proto musí vykládat restriktivně (např. bod 53 rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-424/23 ze dne 16. 1. 2025) a v souladu s takovým výkladem rozhodně není situace, pokud dochází k aplikaci odkazu s tvrzením, že skutečná potřeba bude odůvodněná později. Jak Úřad uvedl v bodu 180 odůvodnění napadeného rozhodnutí, „daná výjimka nemůže dopadat na situace, kdy není v době aplikace odkazu prokázáno, že jiné řešení skutečně neexistuje, a kdy zadavatel použitím odkazu pouze vytváří otevřený rámec pro jakékoliv libovolné, byť v budoucnu odůvodněné využití rámcové dohody anebo její případné nevyužití“.
42. Jsem dalek toho, abych předpokládal nezákonný postup jednotlivých pověřujících zadavatelů při realizaci dílčích veřejných zakázek. Nezákonný je ale už postup zadavatele v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody a tato nezákonnost se potenciálně promítá do všech dalších postupů pověřujících zadavatelů. Nejde o jakési neurčité porušení zákona, ale porušení povinnosti odůvodnit zásadní omezení hospodářské soutěže.

43. Je samozřejmě správně, že zadavatel postupoval v kontextu předchozích rozhodnutí přísněji. Nemohu ale souhlasit s tím, že zadavatel opravdu postupoval tak, jak po něm tato rozhodnutí požadovala. Zadavatel sice eliminoval ty pověřující zadavatele, u kterých zjevně nemohla být dána potřeba po produktech Cisco, protože žádnými ve svém vybavení nedisponovali, zcela jistě ale nenaplnil požadavky na odůvodnění odkazu. Např. body 197 odůvodnění rozhodnutí S0130/2024 a 49 odůvodnění rozhodnutí R0089/2024 po zadavateli požadovaly, aby odůvodnil, proč nemůže použít produkty jiných výrobců, tj. proč musí pořídit právě produkty Cisco. Nic takového zadavatel netvrdil.
44. Nemohu posoudit, zda závěry Úřadu znamenají nemožnost využít rámcových dohod v IT. Je na zadavateli, aby zajistil, že dodrží požadavky ZZVZ. Ostatně z předchozích rozhodnutí věděl, že nestačí obecné odůvodnění odkazu v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody, a přesto k němu opět přistoupil. Ale i pokud by měl zadavatel pravdu, není to důvod, proč „zneužívat“ daný institut. Zadavatel se musí přizpůsobit požadavkům ZZVZ, nikoliv naopak. Zadavatel nemůže rámcovou dohodu ve spojení s požadavky na odůvodnění odkazu ohýbat tak, aby to vyhovělo jeho představě o zákonném postupu. Tím spíše, pokud mu Úřad už sdělil, jakou kvalitu odůvodnění měl předložit. Pokud tedy zadavatel není schopen zajistit už ve fázi uzavírání rámcové dohody odůvodnění použití odkazu na konkrétní výrobek/dodavatele, musí postupovat jinak. Totéž platí i k odkazu zadavatele na realitu IT trhu, změny názvů produktů, podmínek jejich použití apod. Pokud realita IT trhu neumožňuje odůvodnit naplnit požadavky ZZVZ u rámcové dohody, nemůže ji zadavatel použít. Dodávám, že se nejedná o obecný kategorický závěr, ale o reakci na tvrzení zadavatele.
45. Jestliže je tedy zásadní rozkladovou námitkou tvrzení, že pověřující zadavatelé nemohou mít zcela konkrétní představu o tom, jaké budou mít potřeby v následujících 4 letech, tj. po dobu trvání rámcové dohody, znamená toto tvrzení nezákonnost postupu zadavatele. Opakuji, že zadavatel používá obrácenou logiku. Úřad i jeho předseda již zadavateli řekli, jak konkrétní musí být odůvodnění aplikace odkazu. Zadavatel přesto znovu vypsál zadávací řízení, a byť se snažil být pečlivější, jednoznačně nedostal vysloveným závěrům. Následně tvrdí, že tyto požadavky nelze u rámcové dohody dodržet, a proto je Úřad nemůže chtít. Tak to ale není. I u rámcové dohody je nutné tyto požadavky dodržet. To, že toho zadavatel není schopen nebo tvrdí, že to nelze, není důvod připustit, že snad mají být požadavky mírnější.
46. K další námitce zadavatele uvádím, že jsem neshledal překročení rámce správního řízení Úřadem. Důvodnost aplikace odkazů podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ je součástí posouzení nastavení předmětu plnění, jestliže jej zadavatel vymezil právě pomocí odkazů. Nerozumím pak tomu, jak by mělo být údajné překročení správního řízení v rozporu s § 254 a 264 odst. 1 ZZVZ, což zadavatel uvádí v bodu 22 rozkladu.
47. Nedůvodný je rovněž odkaz na zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy, kterým zadavatel odůvodňuje námitku, že si měl Úřad od zadavatele vyžádat potřebné dokumenty, např. dotazníky. K tomu uvádím, že je to pouze zadavatel, koho tíží břemeno tvrzení a důkazní k důvodnosti aplikace odkazu. Pokud nebyly dotazníky součástí dokumentace o zadávacím řízení, ale zároveň jimi zadavatel odkaz odůvodňoval, je to pouze jeho chyba (v tomto kontextu odkazují na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 99/2025-81 ze dne 5. 2. 2026, který podrobně hovoří o koncentraci řízení, důkazním břemenu zadavatele a povinnosti Úřadu vyzývat k doplnění důkazů).

48. Navrhovatel jeden z vyplněných dotazníků zajistil a předložil, přičemž i jen jeden z nich, který zjevně nedosahuje vyžadovaného odůvodnění, znamená, že zadavatel nepostupoval v souladu se ZZVZ. Sám zadavatel se ale ani nedovolával toho, že by se snad v tomto jednom případě jednalo o nedostatečně vyplněný dotazník a chybu, kterou by se snažil vyrovnat s tím, že z ostatních dotazníků by opravdu vyplývalo odůvodnění odkazu (byť by to na věci nic nezměnilo). Zadavatel předložil všem stejné dotazníky. Je zřejmé, že v takovém případě je chyba v samotné podstatě dotazníku, který zadavateli ani nemohl dát potřebné odpovědi. Zadavatel totiž nezjišťoval konkrétní důvody po potřebě produktů Cisco, byť mu tato povinnost vyplynula z dřívějšího rozhodnutí Úřadu. Proto není relevantní ani argumentace dotazníkem vyplněným Úřadem jako pověřujícím zadavatelem. Zadavatel dostal takové odpovědi, jaké v dotazníku požadoval. Samotné odpovědi tedy v obou dotaznících, které má Úřad k dispozici, odpovídají položeným otázkám.
49. K námitce absurdnosti změny celé infrastruktury uvádím, že jde jen o jedno z možných řešení, a to i v kontextu bodu 167 odůvodnění napadeného rozhodnutí, který zadavatel zpochybňuje. Pokud by měl zadavatel odůvodněnou aplikaci odkazů, takovou možnost vůbec nemusí řešit. Současně mohly námitky konkurenčních dodavatelů, resp. zjištění zadavatele samotného vyústit k tomu, že minimálně na některé produkty zadavatel připustí otevřenou soutěž, pokud se prokáže jejich kompatibilita se stávajícím vybavením. Extrémní situace výměny celé infrastruktury je tak pouze okrajovou možností a námitky zadavatele nepovažuji v tomto kontextu za důvodné. Poukazuji také na to, že u rozkladového příkladu možnosti výměny celého letadla při potřebě náhradní součástky zadavatel nesprávně srovnává zajištění náhradních dílů a dodávky nových výrobků.
50. Zadavatel dále namítá, že § 89 odst. 5 ZZVZ hovoří o odůvodněnosti odkazu předmětem veřejné zakázky. K tomu ale dochází až při realizační veřejné zakázce, a proto je podle něj právě uzavření dílčí smlouvy okamžikem, ke kterému je nutné posoudit soulad se ZZVZ. V této otázce musím zadavatele plně odkázat na bod 110 a násl. napadeného rozhodnutí. Zde pouze shrnuji, že zadavatel postupoval ve smyslu § 131 odst. 2 ZZVZ v nadlimitním režimu, kam spadají i požadavky na odkaz. Právní úprava rámcové dohody se sice liší v určitých otázkách, ale nikoliv v otázce vymezení předmětu plnění, kam samozřejmě spadá i aplikace odkazu, což jsem potvrdil i výše. Současně platí, že *„pokud by bylo úmyslem zákonodárce jakkoliv odlišně ustanovení § 89 odst. 5 zákona na rámcové dohody aplikovat, promítl by tento svůj úmysl obdobně jako v případě jiných oblastí (již výše zmíněná jistota či zrušení zadávacího řízení) do speciální právní úpravy pro rámcové dohody obsažené v části šesté zákona, což však neučinil“*⁵. Pokud tedy zadavatel tvrdí, že závěry Úřadu neodpovídají gramatickému, logickému ani systematickému výkladu, musím s ohledem na uvedené reagovat, že tomu tak není.
51. Za zvláštní považuji i potvrzení zadavatele, že sám sobě dotazník nevyplnil, protože se sebou neuzavírá smlouvu o centrálním zadávání. Pokud ale zadavatel bude i sobě nakupovat produkty Cisco a v bodu 17 vyjádření k návrhu⁶ tvrdil, že právě dotazníky představovaly vysoce detailní odůvodnění použití odkazu, znamená to, že k sobě žádným takovým odůvodněním nedisponuje.

⁵ bod 119 odůvodnění napadeného rozhodnutí

⁶ ve správním spise jako položka č. 11

52. Zadavatel má samozřejmě pravdu, že i v případě zákonného odůvodnění odkazu všemi pověřujícími zadavateli již v okamžiku uzavření rámcové dohody by musel podmínky podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ zkoumat i v případě realizačních veřejných zakázek. Zadavatel to ale prezentuje jako nějakou anomálii, zvláštnost, o což ale nejde. Zadavatel musí postupovat podle ZZVZ a současně musí při realizačních veřejných zakázkách dodržovat podmínky rámcové dohody. To opravdu znamená, že při uzavírání rámcové dohody zadavatel musí mít odůvodněné použití odkazu a při uzavírání realizačních veřejných zakázek musí být tato situace stále přítomná. Jistě tedy platí, že pokud by se IT infrastruktura změnila, nemuselo by být použití odkazu důvodné.
53. Pokud jde o kontrolní mechanismy, které měl zadavatel vytvořit, aby pověřující zadavatelé nakupovali produkty Cisco jen v případě, kdy k tomu bude existovat odůvodněná potřeba, odkazují na bod 185 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Úřad popsal, že v situaci, kdy si bude veřejnou zakázku na pořízení HW produktů z důvodu upgrade, údržby či rozšíření stávajícího infrastrukturního řešení pro sebe realizovat sám pověřující zadavatel anebo sám pro sebe centrální zadavatel, žádný kontrolní mechanismus neexistuje⁷. V případě nákupu SW produktů podle Úřadu neexistuje žádná povinnost pověřujícího zadavatele dokládat centrálnímu zadavateli odůvodnění pořízení produktů Cisco⁸.
54. Ze správního spisu jsem ověřil neexistenci kontrolních mechanismů v těchto případech. Úřad zároveň v bodu 197 odůvodnění napadeného rozhodnutí správně zopakoval, že pro zařazení na seznam pověřujících zadavatelů postačovalo, aby měl takový zadavatel i jen jeden jakýkoliv produkt Cisco a potvrdil nezávazný předpoklad jeho budoucího odběru. Souhlasím proto s Úřadem, že mohou nastat situace, kdy nebudou existovat žádné kontrolní mechanismy existence odůvodněné potřeby nákupu produktů Cisco.
55. Nemohu souhlasit ani s námitkou, že argumentace nedostatečností mechanismů obrany proti postupu zadavatele může být využita na každou rámcovou dohodu, protože nikdy nelze zaručit, že zadavatel dodrží své požadavky, např. technické podmínky pro předmět plnění. Zadavatel totiž směřuje situaci vzniku potenciální nezákonnosti až v rámci realizačních veřejných zakázek se situací, kdy zadavatel vkládá nezákonnost už do zadávacího řízení na samotnou rámcovou dohodu, která pak může mít odraz v každé realizační veřejné zakázce. Takovou situaci nelze připustit s odůvodněním, že pověřující zadavatelé takto nemusí postupovat. Primárně tak totiž nemá postupovat už zadavatel.
56. Odmítám proto i tvrzení zadavatele, že Úřad předjímá nezákonný postup pověřujících zadavatelů. Je to zadavatel, kdo toto břemeno přenáší na pověřující zadavatele do realizačních veřejných zakázek. Přitom je to pouze on, kdo má už zadávací podmínky v zadávacím řízení na uzavření rámcové dohody stanovit v souladu se ZZVZ. Pokud to neudělal, a to ani po tom, co mu požadavky na odůvodnění odkazu podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ už jednou vysvětlili Úřad i jeho předseda, nemůže se úspěšně podivovat výsledku aktuálního správního řízení.
57. Byl to pak pouze zadavatel, kdo kontrolními mechanismy odůvodňoval zákonnost svého postupu. Tvrdit, že jejich nedostatečnost nelze řešit vytvářením překážek, je proto nerelevantní. Požadavky na jeho postup zadavateli stanovuje ZZVZ, nikoliv Úřad.

⁷ bod 193 odůvodnění napadeného rozhodnutí

⁸ bod 194 odůvodnění napadeného rozhodnutí

58. Ptá-li se zadavatel závěrem rozkladu, jak má plnit roli centrálního zadavatele dle usnesení vlády č. 680 z roku 2025, odpovídám, že v souladu se ZZVZ. Má dodržovat pravidla, která ZZVZ stanoví. Usnesení, kterým si vláda stanovila pravidla společného nákupu, nemá žádný vliv na to, jaká jsou pravidla pro použití odkazu podle § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ. Ostatně dané usnesení ani neuvádí, že by měl zadavatel postupovat právě tak, jak to udělal.
59. Předmětem tohoto správního řízení pak není posouzení jiných již vysoutěžených rámcových dohod. Jsem přesvědčen, že zadavateli je známo, že po uzavření smlouvy může Úřad z vlastní iniciativy řešit pouze to, zda zadavatel konkrétním postupem nespáchal přestupek. Ani zákaz plnění smlouvy na návrh dodavatele pak z důvodu nezákonné aplikace odkazu nepřichází v úvahu s ohledem na vymezení jeho použití podle § 254 odst. 1 ZZVZ. Je tedy fakticky pouze na zadavateli, aby uvážil, jak sám postupuje.
60. Musím ale dodat, že cílem Úřadu rozhodně není, aby zadavateli znemožňoval plnit jeho úkoly jako centrálního zadavatele. Cílem Úřadu je dohlédnout na to, zda zadavatel postupuje v souladu se ZZVZ. A pokud se navrhovatel domáhá toho, že zadavatel nezákonně odkazuje na konkrétní výrobek jiného dodavatele, tj. že vůbec nemá podložené, proč odkazuje právě na konkrétní výrobky jednoho dodavatele, musí Úřad zasáhnout, jestliže námitkám dodavatele přisvědčí. Souhlasím proto s Úřadem, který v bodu 85 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že *v „případě kolize mezi hospodárností při vynakládání veřejných prostředků na jedné straně a otevřeností zadávacího řízení na straně druhé je nutné upřednostnit vždy zajištění řádné soutěže o veřejnou zakázku“*.
61. Chápu námitku zadavatele, že nelze aplikovat pravidla na použití odkazu shodně na papír do tiskáren a na infrastrukturní HW a SW. Pravdou ale je, že je to nutné. Použití odkazu na konkrétní výrobek nebo konkrétního dodavatele zásadně omezuje hospodářskou soutěž, a to bez ohledu na to, jestli jde o kancelářské potřeby nebo HW a SW. Je proto vždy nutné vyžadovat odůvodnění takového omezení. Uzavírám, že pokud takové odůvodnění zadavatel nepředložil – a souhlasím s Úřadem, že nepředložil – je vymezení předmětu plnění prostřednictvím odkazu na produkty Cisco v rozporu s § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ.
62. Uzavírám proto, že zadavatel použil odkaz na určité dodavatele či výrobky v rozporu s § 89 odst. 5 písm. a) ZZVZ, když jeho aplikaci dostatečně neodůvodnil. Nebyl-li zadavatel schopen potřebné odůvodnění předložit, neměl daných odkazů využívat, případně neměl využívat rámcovou dohodu.

VI. Závěr

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

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Obdrží

1. Česká republika – Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7
2. HEWLETT-PACKARD s.r.o., Za Brumlovkou 1559/5, 140 00 Praha 4

Vypraveno dne

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