ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE
predseda úradu
Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava

Bratislava 02. 11. 2026
Číslo spisu: 16078-9000/2026

Predseda Úradu pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava (ďalej len „predseda úradu“) ako orgán príslušný na konanie podľa § 175a ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) vo veci rozkladu zo dňa 02. 09. 2026, doručeného úradu dňa 03. 09. 2026, ktorý podal kontrolovaný **Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby**, Kollárova 8, 917 02 Trnava, IČO: 421 56 424 (ďalej len „kontrolovaný“), právne zastúpený na základe Plnomocenstva zo dňa 26. 08. 2026 advokátskou kanceláriou MST PARTNERS, s. r. o., Laurinská 3, 811 01 Bratislava, IČO: 368 61 545, proti rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“) č. 10593-6000/2026 zo dňa 19. 08. 2026

r o z h o d o l

takto:

Rozklad kontrolovaného zo dňa 02. 09. 2025 podľa § 175a ods. 10 zákona o verejnom obstarávaní **zamietam** a **rozhodnutie úradu č. 10593-6000/2026 zo dňa 19. 08. 2026 o uložení pokuty** vo výške **97 120,80 eur** (slovom: deväťdesiatsedemtisíc stodvadsať eur a osemdesiat centov) podľa § **182 ods. 1 písm. a)** zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov kontrolovanému za to, že kontrolovaný svojím konaním týkajúcim sa zabezpečenia služieb podpory prevádzky certifikačných autorít pre SVK eID (ACA/ACA2, PCA a SCA) podľa **Zmluvy č. 2200-2025/7237-8785** zo dňa 09. 07. 2025, ktorej preambula deklaruje, že ide o výsledok verejného obstarávania s názvom „**Zabezpečenie prevádzky eID**“ realizovaného podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodnom čase **postupoval v rozpore s § 10 ods. 1** zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodnom čase **a v rozpore s § 81 písm. b) bod 2** zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodnom čase, **nakoľko kontrolovaný nepreukázal existenciu dôvodov** pre oprávnené použitie postupu priameho rokovacieho konania podľa ustanovenia § 81 písm. b) bod 2 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodnom čase, pričom identifikované porušenie zákona o verejnom obstarávaní **malo vplyv na výsledok verejného obstarávania**, nakoľko v prípade nepreukázania splnenia podmienok na použitie priameho rokovacieho konania by sa mal použiť otvorený súťažný postup verejného obstarávania, ktorého by sa mohlo potenciálne zúčastniť viacero hospodárskych subjektov schopných poskytnúť služby, ktoré sú predmetom zákazky, **potvrdzujem**.

Kontrolovaný je povinný uloženú pokutu zaplatiť v lehote **do 15 dní** odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia na účet úradu číslo **IBAN: SK10 8180 0000 0070 0006 2713**, vedený v Štátnej pokladnici s uvedením identifikačného variabilného symbolu 1059360026 a konštantného symbolu 0558.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

O d ô v o d n e n i e

1. Kontrolovaný podal proti rozhodnutiu úradu č. 10593-6000/2026 zo dňa 19. 08. 2026 (ďalej len „rozhodnutie úradu“) rozklad podľa § 175a ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní.

Rozhodnutie úradu

2. Úrad napadnutým rozhodnutím uložil kontrolovanému **pokutu** vo výške **97 120,80 eur** za to, že naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa **§ 182 ods. 1 písm. a)** zákona o verejnom obstarávaní tým, že **postupoval v rozpore s § 10 ods. 1 a v rozpore s § 81 písm. b) bod 2** tohto zákona, keďže **nepreukázal existenciu dôvodov** pre oprávnené použitie postupu priameho rokovacieho konania (ďalej aj „PRK“) podľa § 81 písm. b) bod 2. zákona o verejnom obstarávaní pri uzavretí **Zmluvy o poskytovaní služieb č. 2200-2025/7237-8785** zo dňa 09. 07. 2025 (ďalej len „Zmluva o poskytovaní služieb“) so spoločnosťou Disig, a.s., Záhradnícka 151, 821 08 Bratislava, IČO: 35975946 (ďalej len „Disig, a.s.“).

3. Predmetom Zmluvy o poskytovaní služieb je zabezpečenie podpory prevádzky certifikačných autorít SVK eID ACA, SVK eID ACA2, SVK eID PCA a SVK eID SCA v prospech kontrolovaného, pričom rozsah dohodnutého plnenia zahŕňa najmä vyhotovovanie a overovanie kvalifikovaných certifikátov pre elektronický podpis, autentifikačných certifikátov a certifikátov určených na šifrovanie, ako aj zrušenie platných certifikátov. Súčasťou predmetu zmluvy je ďalej L2/L3 aplikačná podpora, do ktorej spadá incident manažment, problém manažment a release manažment. Zmluva bola dojednaná na dobu 48 mesiacov plynúcu odo dňa jej účinnosti. Za poskytovanie takto vymedzených služieb bola dohodnutá celková zmluvná cena vo výške 2 256 000 EUR bez DPH, čo pri mesačnom paušáli 47 000 EUR bez DPH predstavuje sumu 2 774 880 EUR s DPH (mesačný paušál 57 810 EUR s DPH).

4. Z predloženého vyjadrenia a dokumentácie kontrolovaného úradu vyplynulo, že splnenie zákonných podmienok podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní kontrolovaný odôvodnil predovšetkým technickou jedinečnosťou, keďže predmet zákazky môže z objektívnych technických dôvodov realizovať výlučne tento dodávateľ. Doterajšie služby, nastavené SLA procesy a infraštruktúra certifikačnej autority totiž nie sú technicky, ekonomicky ani právne oddeliteľné od aktuálneho poskytovateľa bez ohrozenia kontinuity celého systému. Ďalšie bezproblémové poskytovanie týchto služieb si podľa kontrolovaného navyše vyžaduje hĺbkovú znalosť použitých technológií a ich špecifických implementácií na mieru upraveného prostredia, ktorou disponuje výlučne súčasný dodávateľ. Neoddeliteľnosť aktuálneho riešenia je podľa kontrolovaného umocnená faktom, že v systéme momentálne figuruje viac ako 2 000 000 platných certifikátov, ktoré nie je možné dokumentačne preniesť na iného poskytovateľa. Ich prípadné plošné zrušenie a znovuvydanie by nielenže spôsobilo neprimerané dodatočné náklady a riziko vrátenia prostriedkov z európskych fondov (EŠIF), ale predovšetkým by viedlo k rozsiahlemu výpadku identifikácie osôb a znefunkčneniu Ústredného portálu verejnej správy (ÚPVS). Takýto scenár by podľa kontrolovaného ochromil nadväzujúce elektronické služby naprieč celou verejnou správou, vrátane dôležitých úkonov ako sú daňové podania, čím by došlo k priamemu ohrozeniu verejného záujmu a k vzniku závažných škôd pre štát a občanov. V záujme zabezpečenia kontinuálneho poskytovania kvalifikovaných dôveryhodných služieb pre projekt elektronickej identifikačnej karty (eID) bolo podľa kontrolovaného nevyhnutné uzatvoriť predmetnú zmluvu výlučne s dodávateľom Disig, a.s., keďže tento subjekt bol pôvodným implementátorom a prevádzkovateľom infraštruktúry certifikačných autorít SVK eID CA od roku 2010, pričom celý systém bol vybudovaný napojením na služby tohto externého poskytovateľa akreditovaných certifikačných služieb, ktorý bol v čase realizácie projektu jediným aktívnym poskytovateľom takýchto služieb v Slovenskej republike. Podľa kontrolovaného absencia hospodárskej súťaže nie je výsledkom jej umelého zúženia v rámci aktuálnych parametrov obstarávania, keďže tento stav objektívne

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

vyplynul z povahy a plnenia pôvodnej zmluvy z 30. 03. 2010, ktorá vzišla z verejnej súťaže, pričom vybraný dodávateľ bol už v čase realizácie projektu eID jediným aktívnym poskytovateľom akreditovaných certifikačných služieb v Slovenskej republike. Na základe týchto vzájomne prepojených technických a historických skutočností kontrolovaný dospel k záveru, že pre zabezpečenie kontinuity projektu neexistuje žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada, čím považuje podmienky pre uplatnenie priameho rokovacieho konania za naplnené.

5. Úrad uviedol, že za účelom objasnenia skutkového stavu veci a zabezpečenia objektívnych podkladov pre ďalší postup úrad listom č. 11494-6000/2025/3 zo dňa 06. 02. 2026 **požiadal o vypracovanie odborného stanoviska znalca** XX, zapísaného v zozname znalcov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky v odbore Elektrotechnika, odvetvie Bezpečnosť a ochrana informačných systémov a Počítačové programy (software) (ďalej len „znalec“), a že s ohľadom na obsah odborného stanoviska č. 01/2026, považoval za dôvodné pristúpiť k výkonu kontroly postupu verejného obstarávateľa pri uzavretí predmetnej zmluvy.

6. V súvislosti s postupom PRK úrad uviedol, že by sa mal používať **len vo veľmi výnimočných prípadoch**, keďže ním dochádza **k obmedzeniu hospodárskej súťaže**, a že verejný obstarávateľ je povinný riadne odôvodniť jeho použitie, a teda je povinný **preukázať splnenie podmienok uvedených v § 81** zákona o verejnom obstarávaní. V zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ (napr. rozsudky vo veci C-57/94, C-385/02, C-20/01, C-394/02) je potrebné interpretovať ustanovenia upravujúce podmienky pre použitie PRK **reštriktívne.** Pre použitie PRK podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní je nevyhnutné, aby boli súčasne splnené všetky tri čiastkové podmienky: (1) technická exkluzivita jedného hospodárskeho subjektu, (2) neexistencia primeranej alternatívy alebo náhrady a (3) chýbajúca hospodárska súťaž nesmie byť výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania. Nenaplnenie čo i len jednej z nich má za následok nemožnosť aplikácie tohto postupu.

Posúdenie splnenia podmienok podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní

7. K technickým dôvodom, pre ktoré neexistuje hospodárska súťaž, úrad uviedol, že kontrolovaný nepreukázal, že predmet zákazky nevie poskytnúť z technických dôvodov žiadny iný hospodársky subjekt. Úrad mal za to, že žiadna zo skutočností, ktorú uvádza kontrolovaný, neznamená, že žiadny iný subjekt nedisponuje, resp. nemôže disponovať technickými prostriedkami, know-how, tímom odborníkov so špecifickými znalosťami, skúsenosťami, odborníkmi s technickými prostriedkami potrebnými na poskytnutie služieb tvoriacich predmet zákazky. Existenciu technických dôvodov, pre ktoré neexistuje hospodárska súťaž, kontrolovaný odôvodňuje predovšetkým technickou jedinečnosťou súčasného dodávateľa, ktorá podľa názoru kontrolovaného vyplýva z faktu, že systémy certifikačných autorít (CA) sú vysoko špecifické riešenia vytvorené „na mieru“, ktoré integrujú viaceré autonómne systémy s unikátnymi technologickými implementáciami. V súčasnosti je v obehu viac ako 2 000 000 platných certifikátov, ktoré technicky a dokumentačne nie je možné preniesť na nového poskytovateľa. Služby sú navyše pevne naviazané na nastavené SLA procesy a technickú infraštruktúru, ktoré nie sú technicky, ekonomicky ani právne oddeliteľné bez toho, aby to kontrolovanému nespôsobilo neprimerané ťažkosti a riziko závažných, nezvratných škôd. Bezpečná prevádzka a ďalšie vydávanie identít si vyžadujú znalosť týchto špecifických implementácií na pokročilej úrovni, ktorou disponuje iba pôvodný dodávateľ.

8. Úrad poukázal na záver znalca v odbornom stanovisku č. 01/2026, že **technická jedinečnosť súčasného dodávateľa nie je objektívnou vlastnosťou riešenia, ale dôsledkom kritických pochybení kontrolovaného**. Zásadným faktom podľa znalca je, že v metadátach vydávaných certifikátov sú URL adresy pre overovanie platnosti (OCSP a CRL) nastavené na doménu súkromnej spoločnosti – poskytovateľ (disig.sk), hoci technicky neexistuje dôvod, prečo by nemohli smerovať na doménu štátu. Táto skutočnosť vytvára **umelú technickú závislosť**

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

(vendor lock-in), ktorú je možné odstrániť zmenou DNS záznamov alebo úpravou metadát v budúcich certifikátoch. Znalec navyše konštatoval, že vydávanie nových certifikátov je technicky možné na akejkoľvek inej certifikovanej platforme, vrátane Národnej certifikačnej autority (SNCA), ktorú prevádzkuje priamo kontrolovaný. Právne teda podľa úradu nie je naplnená podmienka technickej jedinečnosti, nakoľko absencia dokumentácie integračných rozhraní je „technickým dlhom" kontrolovaného, nie objektívnou technickou nemožnosťou plnenia iným subjektom.

9. Úrad ďalej poukázal na skutočnosť, že **Európska komisia** v liste zn. Ares(2017)3469040 zo dňa 10. 07. 2017 adresovanom Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu **vysvetlila podmienky** na použitie PRK na údržbu a rozvoj na mieru vyrobených informačných systémov z technických dôvodov, cit.: *„Po prvé, musí byť preukázané, že na trhu nepôsobí žiadny iný hospodársky subjekt schopný dodať predmet zákazky. V prípade na mieru vyrobeného softvéru sa zdá byť takýto dôkaz problematický, pokiaľ nie je založený na práve duševného vlastníctva. Navyše, smernica precizuje absenciu súťaže z technických dôvodov tromi ďalšími atribútmi:*

   - *Absencia súťaže, t. j. výlučnosť, nesmie byť vytvorená obstarávateľom (napr. nevyváženým rozdelením autorských práv vo vzťahu k predchádzajúcej zmluve/IT systému) (Recitál 50);*
   - *Neexistuje žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada [Článok 32 (2)(b) posledný odsek];*
   - *Absencia súťaže nie je výsledkom umelého zúženia parametrov obstarávania [Článok 32(2)(b) posledný paragraf]."*

10. Európska komisia ďalej uviedla, že otázka existencie alebo neexistencie primeranej alternatívy alebo náhrady prichádza do úvahy *„až po preukázaní, že absentuje hospodárska súťaž z technických dôvodov, čo nie je spôsobené predchádzajúcim konaním obstarávateľa ani umelým zúžením súčasných parametrov obstarávania. Iba v prípade, že sú tieto čiastkové otázky bezpečne zodpovedané – absencia súťaže z technických dôvodov nebola vytvorená obstarávateľom a nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania – by mal obstarávateľ pristúpiť k posudzovaniu existencie primeranej alternatívy alebo náhrady."* Aj podľa názoru Európskej komisie je teda vo vzťahu k informačným systémom problematické preukázať existenciu technických dôvodov, pre ktoré neexistuje na trhu žiadny iný možný dodávateľ.

11. Úrad uviedol, že nerozporuje náročnosť, rozsiahlosť a špecifickosť technického riešenia systémov, ku ktorým sa poskytujú príslušné služby, ktoré sú predmetom zákazky, avšak náročnosť tohto systému a jeho subsystémov sa nebude významne líšiť od náročnosti podobne robustných informačných systémov. Niektoré môžu byť menej zložité, iné zas omnoho komplikovanejšie, ale tak či onak, ich náročnosť nie je výnimočná. Úrad nespochybňuje ani unikátnosť použitého technického riešenia, keďže každý na mieru vyrobený softvér je unikátny. Pokiaľ však má byť unikátnosť vlastnosťou všetkých na mieru vyrobených informačných systémov, tak už nepôjde o vlastnosť „unikátnu", ale úplne bežnú a prirodzenú. Nespochybňujúc technickú náročnosť a unikátnosť predmetného softvéru a dôležitosť potreby zabezpečiť pri údržbe a servisnej podpore produktov ich kompatibilitu a interoperabilitu úrad konštatoval, že tieto vlastnosti a potreby sú spoločné, ak nie každému, tak veľmi vysokému počtu na mieru vyrobených informačných systémov.

12. Ak by teda technická komplikovanosť a unikátnosť predmetného systému odôvodňovali použitie PRK v tomto prípade, odôvodňovalo by to zároveň použitie tohto postupu pri veľkom počte iných informačných systémov. A tie by mohli byť prostredníctvom PRK udržiavané a inovované prakticky donekonečna, keďže ich zložitosť a unikátnosť sa len tak nevytratia.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

13. Úrad tiež poukázal na to, že v súvislosti s technickou exkluzivitou dodávateľa Disig, a. s. kontrolovaný svoju argumentáciu opiera o záver znalca uvedený v Odbornom stanovisku č. 01/2026 k odpovedi na otázku č. 1, kde je uvedené že *„nie je technicky možné, aby služby prevádzky a aplikačnej podpory existujúcej infraštruktúry SVK eID CA realizoval iný subjekt ako Disig, a. s. bez výmeny samotnej infraštruktúry CA“* a že kvalifikovaná dôveryhodná služba ACA2 je viazaná na spoločnosť Disig, a. s. Kontrolovaný tvrdí, že úrad nesprávne redukuje otázku technickej jedinečnosti na samotnú existenciu iných CA platforiem alebo kvalifikovaných poskytovateľov, hoci predmetom skúmania má byť schopnosť iného subjektu „okamžite“ prevziať podporu konkrétnej existujúcej infraštruktúry bez jej výmeny, bez výpadku služieb a bez rizika zásahov do ekosystému založeného na viac ako 2 000 000 certifikátoch. V danej súvislosti úrad uviedol, že hoci znalec potvrdil, že *„zmena poskytovateľa služieb prevádzky a aplikačnej podpory existujúcej infraštruktúry SVK eID CA bez výmeny samotnej CA v zásade nie je možná“*, toto tvrdenie nemožno izolovane interpretovať ako dôkaz objektívnej technickej exkluzivity v zmysle § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní. Z odborného stanoviska totiž zároveň vyplýva, že certifikačné autority ako kvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb sú v prostredí eIDAS štandardizované, navzájom zastupiteľné a že vydávanie nových certifikátov (vrátane ACA2) je technicky možné na inej CA, vrátane SNCA prevádzkovanej priamo NASES. Znalec tiež poukázal na to, že existujúce služby zneplatňovania a overovania certifikátov možno pri riadnom nastavení metadát postaviť na novej CA, ak bude zabezpečená koordinácia a súčinnosť súčasného poskytovateľa. Podľa úradu tak technická jedinečnosť Disig, a. s. nevyplýva zo samotnej povahy certifikačných služieb, ale z konkrétnych nastavení, ktoré zvolil kontrolovaný, najmä z rozhodnutia smerovať OCSP/CRL URL v metadátach certifikátov na doménu disig.sk a z absencie dokumentovaných integračných rozhraní.

14. Úrad uviedol, že nestačí preukázať, že iný subjekt dnes nemôže bezprostredne „nastúpiť na miesto“ existujúceho dodávateľa v konkrétnom prostredí, ak je tento stav dôsledkom dlhodobo zanedbaných povinností kontrolovaného (technický dlh, nevyriešené licencie, neexistencia exit stratégie). Z judikatúry Súdneho dvora EÚ vyplýva, že výnimky založené na technických dôvodoch sú prípustné len tam, kde ide o objektívnu výlučnosť, ktorú verejný obstarávateľ svojím konaním nevytvoril. Odborné stanovisko naopak výslovne označuje použitie domény disig.sk v metadátach certifikátov za „absolútne nepochopiteľné“ a situáciu *vendor lock-in* za výsledok chýb na strane kontrolovaného.

15. Úrad konštatoval, že kontrolovaný svoje tvrdenia o existencii technických dôvodov vylučujúcich hospodársku súťaž nepodložil relevantnými a dostatočnými dokladmi, a preto neuniesol dôkazné bremeno preukázania, že predmet zákazky mohol z technických dôvodov poskytnúť výlučne jeden hospodársky subjekt. Kontrolovaný teda nepreukázal existenciu takých technických dôvodov, ktoré by objektívne vylučovali hospodársku súťaž a potvrdzovali, že žiadny iný hospodársky subjekt s výnimkou samotného poskytovateľa Disig, a.s. nebol spôsobilý poskytnúť služby tvoriace predmet zákazky.

16. V nadväznosti na zákonnú požiadavku týkajúcu sa **neexistencie žiadnej primeranej alternatívy alebo náhrady**, ktorá musí byť obligatórne splnená, úrad poukázal na znenie odborného stanoviska znalca k otázke č. 3, cit.: *„Existuje na trhu technicky realizovateľná a primeraná alternatíva alebo náhrada k súčasnému riešeniu, ktorú by bolo možné implementovať bez vzniku neprimeraných technických ťažkostí alebo rizika závažných škôd na funkčnosti služieb eGovernmentu (najmä ÚPVS)? Ak áno, aký by bol odhadovaný časový a technický rámec takejto migrácie?“*. Úrad uviedol, že kontrolovaný túto požiadavku odôvodňuje tým, že akákoľvek alternatíva by viedla k **znefunkčneniu Ústredného portálu verejnej správy (ÚPVS)** a celej infraštruktúry eID. Jedinou teoretickou alternatívou by podľa tvrdenia kontrolovaného bolo zrušenie všetkých 2 miliónov existujúcich certifikátov a ich

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

opätovné vydávanie, čo by však znamenalo neúnosné náklady a znefunkčnenie elektronickej komunikácie občanov a podnikateľov so štátom. Takýto výpadok by priamo ohrozil bežný chod štátu, napríklad v oblasti daňových podaní, a zároveň by mohol porušiť podmienky trvalej udržateľnosti projektov financovaných z eurofondov (EŠIF), čo by pre štát znamenalo riziko vrátenia finančných prostriedkov v plnej výške. Táto argumentácia kontrolovaného je podľa úradu v priamom rozpore s faktickými zisteniami znalca uvedenými v príslušnom odbornom stanovisku, ktorý o. i. poukazuje aj na historický precedens – **zraniteľnosť ROCA v roku 2017**. Vtedy došlo k hromadnému zrušeniu a opätovnému vydaniu certifikátov na existujúce karty bez nutnosti ich fyzickej výmeny, čo dokazuje, že **zmena CA je v praxi realizovateľná bez prerušenia kontinuity služieb**. Na trhu existuje viacero kvalifikovaných poskytovateľov dôveryhodných služieb, ktorých riešenia sú podľa nariadenia eIDAS štandardizované a vzájomne zastupiteľné. Znalec zároveň zdôraznil, že ak by kontrolovaný vyriešil chybu v metadátach certifikátov a zdokumentoval architektúru, migrácia by bola možná štandardným postupom bez ohrozenia verejného záujmu. Tvrdenie kontrolovaného o neexistencii náhrady je teda podľa úradu právne neudržateľné, nakoľko kontrolovaný ignoruje existujúce trhové alternatívy a vlastnú infraštruktúru SNCA.

17. Znalec v odbornom stanovisku č. 01/2026 teda dospel k záveru, že služby vyhotovovania certifikátov je technicky a právne možné nahradiť a prevádzkovať prostredníctvom inej certifikačnej autority bez toho, aby bola dotknutá kontinuita poskytovaných služieb štátu. Kvalifikovaná dôveryhodná služba (ako ACA2) a štandardné služby (PCA a SCA) nie sú vo svojej podstate technicky neprenosné, ale plne zameniteľné s inými poskytovateľmi v zmysle európskych eIDAS štandardov. Hoci v prípade existujúcej infraštruktúry CA by bola zmena náročná (aj kvôli certifikáciám viazaným na Disig), z pohľadu zabezpečenia funkčnosti eID existujú na trhu alternatívy, ktoré mohli byť predmetom štandardnej hospodárskej súťaže, a to aj vrátane vlastnej CA, ktorú priamo prevádzkuje kontrolovaný (SNCA). Rovnako znalec uviedol, že pre začlenenie tejto platformy do existujúcej infraštruktúry je technická cesta pomerne jasná, vrátane vyriešenia overovania platnosti existujúcich certifikátov.

18. Úrad uviedol, že podmienka neexistencie žiadnej primeranej alternatívy alebo náhrady nebola kontrolovaným preukázaná, keďže nepredložil dôkazy, z ktorých by jednoznačne vyplývalo, že žiadna alternatíva alebo náhrada požadovaného plnenia neexistuje. Úrad konštatoval, že **nedostatok alternatívnych riešení musí byť nestranný, resp. objektívny.** Na preukázanie neexistencie primeranej alternatívy alebo náhrady **nepostačujú** iba závery o tom, že spoločnosť Disig, a.s. je jediným hospodárskym subjektom v súčasnosti poskytujúcim služby tvoriace predmet zákazky. Daná podmienka nemôže vychádzať zo situácie, keď kontrolovaný nepozná alternatívne riešenie, ale vždy zo situácie, keď alternatívne riešenie objektívne neexistuje, čo by mal kontrolovaný preukázať.

19. Úrad poukázal na tvrdenie kontrolovaného, že alternatívne riešenie *„nebolo okamžite použiteľné“*, pretože vyžadovalo niekoľkomesačný migračný projekt s odstránením technického dlhu, dopracovaním dokumentácie, úpravou integračných väzieb a riešením existujúcich certifikátov, z čoho kontrolovaný vyvodzuje neexistenciu primeranej alternatívy. Takáto interpretácia však nezodpovedá účelu § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní ani judikatúre Súdneho dvora EÚ. Podmienka neexistencie alternatívy má chrániť situácie, v ktorých objektívne neexistuje iný spôsob naplnenia potreby – nie situácie, v ktorých by alternatíva existovala, ale jej realizácia si vyžaduje odstránenie prekážok spôsobených verejným obstarávateľom. Kontrolovaný zdôrazňuje, že úrad si zamieňa existenciu budúcej technicky realizovateľnej migrácie s existenciou okamžite dostupnej primeranej alternatívy v rozhodnom čase. Opiera sa pri tom o odpoveď znalca na otázku č. 3, podľa ktorej alternatívne riešenie *„nie je možné implementovať bez vzniku neprimeraných technických ťažkostí alebo rizika závažných škôd na funkčnosti služieb e-Governmentu (...) aspoň nie hneď“*, a že

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

vytvorenie ekvivalentného riešenia by trvalo 6 až 12 mesiacov. Kontrolovaný z toho vyvodzuje, že v okamihu uzavretia zmluvy (09. 07. 2025) reálna alternatíva k zabezpečeniu kontinuity chýbala, a že event ROCA z r. 2017, na ktorý úrad poukazuje, dokazuje nanajvýš zvládnutie inej (bezpečnostnej) situácie, nie schopnosť okamžitej výmeny poskytovateľa bez súčinnosti Disig, a. s. Osobitne zdôrazňuje riziko spojené s viac ako 2 000 000 platných certifikátov, ktorých overovanie je technicky naviazané na domény disig.sk, a tvrdí, že plošné zrušenie a znovuvydanie certifikátov by spôsobilo paralýzu e-Governmentu.

20. Podľa úradu odborné stanovisko výslovne uvádza, že *„na trhu existujú technicky realizovateľné alternatívy“*, vrátane vlastnej CA NASES (SNCA), a opisuje konkrétny postup, ako možno postupnými technickými opatreniami (indirect CRL, úprava URL, dokumentácia, výmena platformy) dosiahnuť ekvivalentné riešenie bez ohrozenia funkčnosti eGovernmentu. Znalec síce upozorňuje, že migrácia nebude *„otázkou dní ani týždňov“* a odhaduje trvanie na 6 až 12 mesiacov, no nejde o konštatovanie technickej nemožnosti, ale o realistický časový rámec projektu, ktorý mal kontrolovaný plánovať a súťažiť. Zákon o verejnom obstarávaní neustanovuje, že alternatíva musí byť okamžite dostupná bez akýchkoľvek príprav; postačuje, ak je objektívne realizovateľná v primeranom čase a bez neprimeraných rizík, pričom verejný obstarávateľ má povinnosť svoje potreby plánovať tak, aby využíval súťažné postupy a neudržiaval výnimočný režim PRK dlhodobo. Úrad mal za to, že kontrolovaný sa snaží transformovať svoj vlastný technický dlh a zanedbanú exit stratégiu na argument o neexistencii alternatívy, čo je v rozpore s princípom, že výnimka z hospodárskej súťaže nemôže slúžiť na prekonanie stavov spôsobených obstarávateľom. To, že kontrolovaný nezdokumentoval architektúru, nenapravil metadáta certifikátov, nevyužil vlastnú SNCA a nevybudoval migračný plán včas, neznamená, že alternatíva neexistovala; znamená, že si dlhodobo neplnil povinnosť postupovať s odbornou starostlivosťou pri správe kritickej IT infraštruktúry.

21. Ďalej úrad posudzoval, **či chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania**, pričom uviedol, že z odborného stanoviska znalca k otázke č. 4, cit.: *„Je možné z technického hľadiska a z pohľadu historického vývoja implementácie infraštruktúry eID (od roku 2010) konštatovať, že súčasný stav (závislosť na jednom dodávateľovi) vznikol objektívne z povahy technického riešenia a integrácie do systémov štátu alebo je výsledkom nedostatočných opatrení zo strany verejného obstarávateľa (tzv. umelé zúženie parametrov, napr. absencia exit stratégie, uzavreté štandardy)?“* vyplynuli skutočnosti, ktoré majú zásadný dopad na posúdenie otázky, či chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov zo strany verejného obstarávateľa, ktorú kontrolovaný odôvodňuje najmä tým, že súčasný stav nie je výsledkom umelého zúženia parametrov, ale **tento stav vyplynul najmä z priebehu plnenia pôvodnej zmluvy uzatvorenej dňa 30. 03. 2010, ktorá bola výsledkom verejnej súťaže** na predmet „Zabezpečenie komplexných informačných, elektronických, komunikačných služieb a technológií“, vyhlásenej vo Vestníku verejného obstarávania č. 240/2009 pod zn. 07139 – MSS. Úrad uviedol, že znalec dospel k jednoznačnému záveru, že **súčasný stav závislosti na jednom dodávateľovi je z technického hľadiska jednoznačne chybou na strane kontrolovaného**, a teda nie je výsledkom objektívnych vlastností technického riešenia ani nevyhnutnej integrácie do systémov štátu.

22. V tejto súvislosti úrad uviedol, že **znalec identifikoval tieto konkrétne chyby na strane kontrolovaného, ktoré spôsobili a naďalej prehlbujú stav *vendor lock-in*:**

1. Použitie domény disig.sk v metadátach certifikátov. V certifikátoch vydaných v rámci SVK eID CA (ACA, ACA2, PCA, SCA) sú URL adresy pre overovanie platnosti certifikátov (OCSP) a zoznamy zrušených certifikátov (CRL) nastavené výhradne ako subdomény domény disig.sk, ktorá je vo vlastníctve súkromnej spoločnosti Disig, a.s. Znalec toto hodnotí ako „absolútne nepochopiteľnú situáciu“, pretože na toto nastavenie neexistuje žiaden relevantný

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

technický dôvod. V dôsledku tohto stavu je verejný obstarávateľ podľa názoru znalca fakticky vydaný na milosť a nemilosť existujúcemu dodávateľovi: keby Disig, a.s. tieto DNS záznamy zrušil alebo upravil, prestali by fungovať overovania stavu platnosti všetkých certifikátov uložených v eID kartách. Znalec uzatvoril, že bez odstránenia tohto problému nie je možné ani len uvažovať o zmene dodávateľa bez jeho súhlasu.

2. Neriešenie licenčných podmienok v zmluvách. V žiadnej zmluve uzatvorenej verejným obstarávateľom sa nenachádzajú licenčné ujednania, na základe ktorých by bolo možné uvažovať o prevode prevádzky softvérového produktu na iného dodávateľa alebo o jeho využití nezávisle od spoločnosti Disig, a.s..

3. Neexistencia dokumentácie integračných rozhraní. Znalec poukázal na absenciu kompletnej dokumentácie integračných rozhraní SVK eID CA, pričom NASES pravdepodobne nedisponuje dostatočne podrobnou dokumentáciou architektúry a jednotlivých služieb. Táto situácia je dôsledkom toho, že riešenie vznikalo v spolupráci s ministerstvom vnútra a niektoré časti systému NASES iba „zdedil“. Bez tejto dokumentácie nie je možné bezproblémovú výmenu infraštruktúry SVK eID CA za alternatívnu platformu vôbec naplánovať.

23. Znalec zároveň zdôraznil, že argumentácia kontrolovaného spočívajúca v tvrdení, že v roku 2010 nebol dostupný iný poskytovateľ dôveryhodných služieb, sa síce môže zakladať na pravde, avšak medzitým vzniklo viacero ďalších kvalifikovaných poskytovateľov, a to nielen na Slovensku, ale v celej EÚ, vrátane samotného kontrolovaného prostredníctvom jeho SNCA. Skutočnosť, že v metadátach certifikátov zostávajú adresy smerujúce na doménu disig.sk, znalec považoval za „zarážajúcu nedôslednosť NASES“. Skutočnosť, či absenciu hospodárskej súťaže nevytvoril verejný obstarávateľ, je preto podľa úradu potrebné skúmať nielen vo vzťahu k aktuálne použitému postupu zadávania zákazky (PRK), napr. môže ísť o situáciu, keď verejný obstarávateľ v aktuálnom verejnom obstarávaní stanoví diskriminačný opis predmetu zákazky, ale súčasne je ju potrebné skúmať aj vo vzťahu k predchádzajúcim postupom, resp. konaniu verejného obstarávateľa, ktorým mohlo z jeho strany dôjsť k vytvoreniu situácie výlučnosti do budúcnosti, t. j. vo vzťahu k budúcim zákazkám.

24. Z odborného stanoviska teda podľa úradu jednoznačne vyplýva, že **stav technickej závislosti na jednom dodávateľovi (Disig, a.s.) nevznikol výhradne z objektívnych vlastností technického riešenia, ale je priamym dôsledkom opakovaných a dlhodobo pretrvávajúcich opomenutí na strane kontrolovaného**, a to najmä: nastavenia overovacej infraštruktúry vydaných certifikátov na doménu súkromnej spoločnosti namiesto vlastnej domény spravovanej štátom; absencie licenčných dojednaní v predchádzajúcich zmluvných vzťahoch s dodávateľom umožňujúcich uplatnenie exit stratégie; ako aj absencie dokumentácie integračných rozhraní, ktorá by umožnila prípadnú migráciu na alternatívnu platformu.

25. Úrad v tejto súvislosti poukázal na rozhodnutie Úřadu pro ochranu hospodářske souťěže, ktorý v roku 2012 v kauze Opencard rozhodol, cit.: *„existenci podmínek, na základě nichž lze postupovat v jednacím řízení bez uveřejnění, nesmí zadavatel způsobit sám svým předchozím jednáním. Zadavatel se nemůže sám aktivně podílet na vytváření omezení, od nichž následně odvozuje možnost využití jednacího řízení bez uveřejnění.“* Predmetné rozhodnutie 12. 05. 2016 potvrdil aj Najvyšší správny súd ČR (ďalej len „NSS ČR“) v rozsudku sp. zn. 1 As 256/2015 – 95. Takisto Súdny dvor EÚ v obdobnom prípade dospel k rovnakému záveru (C-385/02), keď uviedol, že okolnosti, ktoré opodstatňujú použitie PRK, nesmú byť v žiadnom prípade spôsobené verejným obstarávateľom.

26. Znalec tvrdenia kontrolovaného podľa úradu jednoznačne vyvracia a konštatuje, že **súčasná závislosť na jednom dodávateľovi je priamym dôsledkom nedostatočných opatrení verejného obstarávateľa**. Podľa odborného stanoviska kontrolovaný v priebehu rokov neriešil „exit stratégiu“, nevysporiadal licenčné práva tak, aby umožnil vstup iného dodávateľa,

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

a dopustil použitie domény súkromnej firmy v kritických metadátach štátnych certifikátov. Znalec zároveň upozornil, že kontrolovaný s týmto stavom nič nerobí ani v aktuálne posudzovanej zmluve, čím vedome predlžuje *vendor lock-in* o ďalších 48 mesiacov. Z právneho hľadiska ide o vlastné zavinenie kontrolovaného, kedy chýbajúca hospodárska súťaž nie je objektívnym faktom, ale výsledkom pasivity pri správe informačných systémov štátu, čo robí použitie PRK nezákonným. Podmienka chýbajúcej hospodárskej súťaže, ktorá nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, preto nebola kontrolovaným preukázaná**.**

27. Úrad poukázal na to, že kontrolovaný odmietol tvrdenie, že stav *vendor lock-in* je výsledkom ním spôsobeného umelého zúženia parametrov verejného obstarávania. Tento stav podľa neho prirodzene vyplynul z technického a legislatívneho vývoja infraštruktúry od pôvodného obstarávania v roku 2010, ktoré prebehlo formou riadnej, otvorenej súťaže, pričom v danom čase bola spoločnosť Disig, a.s. jedinou aktívnou certifikačnou autoritou v Slovenskej republike. Kontrolovaný poukázal na judikatúru NSS ČR (sp. zn. 5 Afs 42/2012-64), podľa ktorej nie každé spôsobenie *vendor lock-in* efektu obstarávateľom je zavinené a zakladá nezákonnosť priameho rokovacieho konania, najmä ak pri pôvodnom zadaní zložitého diela nebolo možné predvídať rozsah budúceho legislatívneho vývoja a potrebu neskoršieho rozvoja. V tejto súvislosti dal úrad opätovne do pozornosti závery vyplývajúce z odborného stanoviska, ktoré jednoznačne identifikuje tri kľúčové príčiny *vendor lock-in*: (1) nastavenie OCSP/CRL URL na súkromnú doménu dodávateľa, hoci služby sú fyzicky prevádzkované na štátnych serveroch; (2) neriešenie licenčných podmienok k softvérovému dielu v zmluvách s dodávateľom; (3) neexistenciu dokumentácie integračných rozhraní a neštandardných nadstavieb nad bežnou funkcionalitou CA. Znalec výslovne konštatoval, že existujúca závislosť na jednom dodávateľovi *„je spôsobená chybami na strane verejného obstarávateľa“*, pričom prvým krokom má byť okamžitá náhrada URL v metadátach certifikátov za adresy v správe kontrolovaného. **Tento stav preto nemožno kvalifikovať ako *„prirodzený historický vývoj“*, ale ako výsledok kumulácie konkrétnych rozhodnutí a opomenutí kontrolovaného, ktoré objektívne obmedzili možnosť zapojenia iného hospodárskeho subjektu do poskytovania predmetných služieb**. Podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní je tento postup prípustný len vtedy, ak chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania. **Ak verejný obstarávateľ nastavením technických parametrov** (metadáta certifikátov, doména OCSP/CRL, licenčné klauzuly, neexistencia dokumentácie integračných rozhraní) **sám vytvorí stav, v ktorom je prakticky nemožné zapojiť iného dodávateľa bez jeho súčinnosti, nejde o objektívnu výlučnosť, ale o dôsledok jeho vlastného konania.** Z citovaného listu Európskej komisie zo dňa 10. 07. 2017 jasne vyplýva, že absencia súťaže z technických dôvodov nesmie byť spôsobená predchádzajúcim konaním obstarávateľa ani umelým zúžením parametrov IT obstarávania, práve v takomto scenári použitie PRK neprichádza do úvahy. **Kontrolovaný sa nemôže dovolávať výnimky podľa § 81 písm. b) bod 2** zákona o verejnom obstarávaní, **aby sanoval technický dlh a nedostatky, ktoré si sám spôsobil**.

28. Ďalej úrad uviedol, že kontrolovaný vo svojom vyjadrení k výzve úradu zo dňa 29. 07. 2026 (ďalej len „vyjadrenie zo dňa 29. 07. 2026“) na svoju obhajobu uviedol, že doba trvania kontraktu v rozsahu 48 mesiacov nie je účelovým predlžovaním závislosti, ale priamo zodpovedá zostávajúcemu životnému cyklu už vydaných certifikátov na kartách občanov, ktorých platnosť je maximálne 4 roky. Toto obdobie predstavuje minimálny technicky a organizačne nevyhnutný časový rámec, počas ktorého je štát povinný zabezpečiť stabilné fungovanie e-Governmentu a zároveň pripraviť a bezpečne zrealizovať komplexnú migračnú a modernizačnú stratégiu pre prechod na otvorenú platformu *pro futuro*, čo kontrolovaný v súčasnosti aj reálne robí. Rovnako kontrolovaný poukázal na skutočnosť, že znalec pri vypracovaní svojho odborného stanoviska nevychádzal z plnohodnotného posúdenia reálneho stavu, keďže nevykonal fyzickú obhliadku prevádzkovaného riešenia, technický audit HSM

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

modulov, analýzu zdrojových kódov softvéru ani kontrolu procesov aplikačnej podpory L2/L3. Napokon sa dovolával princípov proporcionality, hospodárnosti, efektívnosti a ochrany verejného záujmu, tvrdí, že okamžitá výmena riešenia by znamenala neprimerané technické a finančné riziká, a navrhuje doplnenie dokazovania [stanovisko Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „NBÚ“), spoločnosti Disig a.s., Ministerstva vnútra SR, technickú analýzu dopadov výpadku OCSP/CRL a samostatné posúdenie schopnosti iného subjektu prevziať podporu existujúcej infraštruktúry].

29. Vo vzťahu k uvedeným argumentom úrad prihliadol na to, že elektronická identita je súčasťou kritickej digitálnej infraštruktúry štátu, no zároveň pripomenul, že ochrana hospodárskej súťaže a zákonnosť verejného obstarávania sú rovnako súčasťou verejného záujmu. Dlhodobé tolerovanie *vendor lock-in*, predlžovanie zmluvy na 48 mesiacov bez riešenia technického dlhu a bez prípravy súťažného migračného projektu, nie je proporcionálnou reakciou na riziká, ale ich konzervovaním. Odborné stanovisko výslovne upozorňuje, že súčasná zmluva *vendor lock-in* „len predlžuje o 48 mesiacov“ a odporučil kontrolovanému, aby v rámci ďalších zmlúv riešil licenčné práva, metadáta certifikátov a dokumentáciu integračných rozhraní tak, aby bolo možné *vendor lock-in* odstrániť a v budúcnosti súťažiť.

30. K návrhu kontrolovaného na doplnenie dokazovania úrad uviedol, že kontrolovaný mal možnosť predložiť akékoľvek relevantné podklady (vrátane súčinnostných stanovísk tretích strán), keďže dôkazné bremeno o naplnení podmienok na použitie PRK leží od počiatku výlučne na ňom. Kontrolovaný nemôže dôkazné bremeno univerzálne prenášať na úrad požiadavkou na doplnenie dokazovania. Úrad vo vzťahu k návrhu kontrolovaného na doplnenie dokazovania o vyjadrenia tretích strán uviedol, že tieto návrhy nepovažuje za potrebné, keďže skutkový stav veci bol z predložených zmlúv, dokumentácie, odborného stanoviska, vyjadrení a ďalších podkladov zistený dostatočne a spoľahlivo na to, aby o veci mohlo byť rozhodnuté. Doplnenie dokazovania navrhovaným spôsobom by za daných okolností neprinieslo nové skutočnosti spôsobilé ovplyvniť už preukázaný záver o nesplnení zákonných podmienok na použitie postupu § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní. Úrad rovnako nie je povinný namiesto kontrolovaného vyhľadávať, dopytovať alebo dodatočne generovať dôkazy, ktoré by mali preukázať legálnosť postupu kontrolovaného.

31. Kontrolovaný rovnako namietal úplnosť odborného stanoviska s tvrdením, že znalec nevykonal fyzickú obhliadku prevádzkovaného riešenia, technický audit HSM infraštruktúry ani analýzu zdrojového kódu. Úrad tieto námietky považoval za irelevantné a účelové. Na posúdenie otázky, či sú v metadátach vydávaných certifikátov napevno zakódované subdomény súkromnej firmy, a či existujú štandardizované technické postupy migrácie podľa európskych noriem eIDAS, nie je potrebná fyzická obhliadka zdrojového kódu ani technický audit HSM modulov. Tieto skutočnosti jednoznačne vyplývajú zo samotnej zmluvnej dokumentácie, architektúry formátu X.509 certifikátov a verejne dostupných DNS záznamov. Úrad zdôraznil, že odborné stanovisko slúži na objasnenie odborných technických otázok, avšak konečné právne posúdenie splnenia podmienok na použitie PRK prináleží výlučne úradu, nie znalcovi.

32. Na základe uvedeného úrad konštatoval, že **kontrolovaný nepreukázal splnenie** všetkých zákonných **podmienok** na použitie PRK **podľa § 81 písm. b) bod 2** zákona o verejnom obstarávaní, a že porušenie tohto zákona **malo vplyv na výsledok verejného obstarávania**.

33. Úrad preto pristúpil k uloženiu pokuty kontrolovanému za správny delikt podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní v rámci rozpätia **od 0,1 % do 5 %** zmluvnej ceny, a to s prihliadnutím najmä na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti.

34. V tejto súvislosti úrad posudzoval **najmä závažnosť porušenia** zákona o verejnom obstarávaní a prihliadol na skutočnosť, že použitie PRK podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní predstavuje **výnimku z povinnosti** verejného obstarávateľa zadávať zákazky

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

prostredníctvom otvorených súťažných postupov, ku ktorej uplatneniu môže dôjsť len za predpokladu kumulatívneho splnenia prísnych zákonných podmienok, pričom ich existencia musí byť odôvodnená objektívnymi technickými dôvodmi, ktoré verejný obstarávateľ nespôsobil svojím vlastným konaním. Nakoľko dôkazné bremeno odôvodnenia použitia tohto postupu spočíva výlučne na kontrolovanom, ten bol povinný bez akýchkoľvek pochybností preukázať existenciu takých technických dôvodov, ktoré by objektívne vylučovali hospodársku súťaž a potvrdzovali, že žiadny iný hospodársky subjekt s výnimkou samotného poskytovateľa Disig, a.s. nebol spôsobilý poskytnúť služby tvoriace predmet zákazky. Rovnako bol povinný bez akýchkoľvek pochybností preukázať, že neexistuje žiadna primeraná alternatíva a že chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov. Kontrolovaný však neuniesol toto dôkazné bremeno. Predmetné zistenia indikujú **vysokú mieru závažnosti porušenia** zákona o verejnom obstarávaní, ktorú úrad vyhodnotil ako **priťažujúcu okolnosť**.

35. Ďalej úrad prihliadol na skutočnosť, že neoprávneným použitím PRK došlo k vylúčeniu hospodárskej súťaže, čím bol bez zákonného dôvodu **zvýhodnený len jeden hospodársky subjekt** (Disig, a.s.) v porovnaní s inými kvalifikovanými poskytovateľmi pôsobiacimi na trhu SR a EÚ, vrátane vlastných kapacít kontrolovaného (SNCA).

36. Úrad taktiež zdôraznil, že kontrolovaný si musel byť vedomý stavu závislosti *(vendor lock-in)*, ktorý sám v priebehu rokov prehlboval, a napriek tomu v posudzovanej zmluve neprijal žiadne opatrenia na jeho odstránenie, čím tento protiprávny stav **vedome predĺžil o ďalších 48 mesiacov**. Skutočnosť, že kontrolovaný sa obdobného protiprávneho postupu nedopustil prvýkrát, vyhodnotil úrad rovnako ako **priťažujúcu okolnosť** (rozhodnutie úradu č. 5704-6000/2024/3 z 30. 07. 2024).

37. Úrad prihliadol aj na **finančnú situáciu kontrolovaného**,[1] ktorú vyhodnotil ako **poľahčujúcu okolnosť** (z údajov zverejnených na www.finstat.sk vyplýva, že za rok 2025 mal náklady celkom vo výške 62 814 686 eur, výnosy celkom 62 621 458 eur, výsledok hospodárenia bol -227 622 eur a celková zadlženosť predstavovala 89,5 %) a zohľadnil aj jeho **postavenie** ako verejného obstarávateľa podľa § 7 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní a príspevkovej organizácie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR.

38. Úrad preto vzhľadom na závažnosť porušenia, hodnotu zmluvy, druh účastníka konania a následok porušení zákona o verejnom obstarávaní rozhodol o uložení pokuty v hornej hranici sadzby tak, aby táto spĺňala ako represívny účel, tak aj výchovný účel a do budúcnosti motivovala kontrolovaného k dodržiavaniu povinností, ktoré mu vyplývajú zo zákona o verejnom obstarávaní, a teda uložil pokutu vo výške **3,5 %** zo zmluvnej ceny 2 774 880 EUR s DPH, t. j **vo výške 97 120,80 eur**.

Rozklad podaný kontrolovaným

39. Rozhodnutie úradu bolo doručené kontrolovanému dňa 19. 08. 2026. Dňa 03. 09. 2026 kontrolovaný doručil rozklad. Rozklad bol doručený úradu v lehote podľa § 175a ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia úradu.

40. Kontrolovaný v rozklade uvádza, že rozhodnutie spočíva na nesprávnom skutkovom a právnom posúdení, ktoré je v rozpore s obsahom jediného odborného dôkazného prostriedku, pričom poukazuje na odborné stanovisko č. 01/2026, konkrétne na otázku č. 1 (či je technicky možné, aby službu prevádzky a aplikačnej podpory existujúcej infraštruktúry realizoval iný subjekt bez výmeny samotnej infraštruktúry) a jej odpoveď, ktorá je záporná, že to nie je technicky možné. Odpoveď je formulovaná kategoricky a v analytickej časti je zopakovaná konštatovaním, že dodávateľom je výhradne doterajší poskytovateľ a že ho nie je možné nahradiť bez výmeny samotnej infraštruktúry. Kontrolovaný má za to, že ak odborné stanovisko, ktoré si vyžiadal

[1] Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby hospodárenie organizácie a finančné údaje v databáze FinStat

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

úrad, odpovedá na kľúčovú otázku v prospech kontrolovaného, nemôže úrad konštatovať, že kontrolovaný nepreukázal technické dôvody vylučujúce hospodársku súťaž bez toho, aby uviedol, čím bol tento dôkaz vyvrátený.

41. Namiesto toho úrad v rozhodnutí uvádza, že hoci znalec potvrdil, že zmena poskytovateľa bez výmeny samotnej certifikačnej autority v zásade nie je možná, **toto tvrdenie podľa Úradu nemožno izolovane interpretovať ako dôkaz objektívnej technickej exkluzivity**. Úrad tak mení význam odborného dôkazu, ktorý si sám obstaral, bez toho, aby jeho odborný záver odborne vyvrátil, a odmieta ho pre jeho obsah, nie pre jeho vierohodnosť či zákonnosť.

42. Kontrolovaný tiež poukazuje na záver úradu, že existujúce služby zneplatňovania a overovania certifikátov možno pri riadnom nastavení metadát postaviť na novej certifikačnej autorite, ak bude zabezpečená súčinnosť súčasného poskytovateľa. Podmienka koordinácie a súčinnosti súčasného poskytovateľa nie je v dispozícii kontrolovaného. Ide o úkon tretej osoby, ktorá naň nie je povinná a ktorej postavenie je práve predmetom posudzovania. Úrad tak podľa kontrolovaného v tej istej vete, ktorou vyvracia existenciu závislosti, túto závislosť potvrdzuje.

43. Kontrolovaný tiež uvádza, že alternatíva, ktorej uskutočnenie závisí od dobrovoľnej súčinnosti subjektu, ktorého výlučnosť je predmetom posúdenia, nie je alternatívou v zmysle § 81 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní. Podmienka neexistencie primeranej alternatívy alebo náhrady by pri opačnom výklade stratila akýkoľvek obsah, pretože pri každom *vendor lock-in* stave možno tvrdiť, že by ho bolo možné odstrániť, keby s tým dodávateľ súhlasil.

44. Kontrolovaný poukazuje na to, že aj odpoveď odborného stanoviska č. 01/2026 na otázku č. 3 je v prospech kontrolovaného. Otázka spájala dve podmienky, a to existenciu alternatívy a jej implementovateľnosť bez vzniku neprimeraných technických ťažkostí alebo rizika závažných škôd. Odborné stanovisko č. 01/2026 prvú podmienku potvrdzuje a druhú výslovne popiera, keď uvádza, že alternatívne riešenie nie je možné implementovať bez vzniku neprimeraných technických ťažkostí alebo rizika závažných škôd, aspoň nie hneď. Okrem toho aj odpoveď odborného stanoviska č. 01/2026 na otázku č. 5 potvrdzuje, že v prípade nesúčinnosti doterajšieho poskytovateľa nie je zmena poskytovateľa možná.

45. Kontrolovaný v tejto súvislosti dodáva, že úrad v rámci dohľadovej činnosti nemá povinnosť nahrádzať kontrolovaného pri preukazovaní splnenia podmienok podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní, ale **záver úradu o neunesení dôkazného bremena musí vychádzať z riadne zisteného skutkového stavu a zodpovedať obsahu vykonaných dôkazov**. V predmetnej veci však úrad nedisponoval žiadnym dôkazom, ktorý by preukazoval, že v rozhodnom čase existoval subjekt schopný poskytnúť predmet zákazky, zatiaľ čo jediný odborný dôkaz v spise v relevantnej časti preukazuje opak.

46. Ďalej sa kontrolovaný v rozklade vyjadruje k povahe kumulatívnych podmienok § 81 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní, vnútornej rozpornosti rozhodnutia a zámene prvej a tretej čiastkovej podmienky. Konkrétne uvádza, že každá z podmienok: 1) z technických dôvodov neexistuje hospodárska súťaž; 2) a za predpokladu, že neexistuje ani žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada a 3) chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, predstavuje osobitnú čiastkovú podmienku použitia priameho rokovacieho konania a opiera sa o odlišný skutkový základ, pričom:

    1. čiastková podmienka – technická exkluzivita – predstavuje objektívnu technologickú výlučnosť, existenciu osobitného know-how a nástrojov;

    2. čiastková podmienka – neexistencia primeranej alternatívy – znamená absenciu objektívne a funkčne schopného náhradného plnenia v reálnom čase bez vzniku neprimeraných ťažkostí a škôd na štátnych službách;

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

3. čiastková podmienka – absencia umelého zúženia – znamená, že závislosť nesmie byť spôsobená účelovým, svojvoľným či zavineným konaním obstarávateľa.[2]

47. Kontrolovaný uvádza, že nosným argumentom, ktorým úrad odmieta splnenie prvej podmienky, je tvrdenie, že súčasný stav je dôsledkom pochybení kontrolovaného. To je však obsah tretej podmienky. Úrad odmieta prvú podmienku tvrdením, že technická jedinečnosť dodávateľa nie je objektívnou vlastnosťou riešenia, ale dôsledkom kritických pochybení kontrolovaného. Následne úrad uvádza, že pre splnenie prvej podmienky nestačí preukázať, že iný subjekt dnes nemôže bezprostredne nastúpiť na miesto existujúceho dodávateľa, ak je tento stav dôsledkom dlhodobo zanedbaných povinností kontrolovaného. A následne, v súvislosti s treťou podmienkou, úrad uvádza tie isté tri okolnosti, teda nastavenie adries pre overovanie platnosti, licenčné dojednania a dokumentáciu integračných rozhraní. Skutkový základ, o ktorý úrad opiera záver o nesplnení prvej podmienky, je teda totožný so skutkovým základom, o ktorý opiera záver o nesplnení tretej podmienky.

48. Osobitný význam má podľa kontrolovaného záver znalca v odbornom stanovisku č. 01/2026, podľa ktorého existujúcu infraštruktúru nebolo možné reálne prevziať iným subjektom bez jej kompletnej výmeny a alternatívne riešenie nebolo možné implementovať bez vzniku neprimeraných technických ťažkostí alebo rizika závažných škôd na službách e-Governmentu (pričom migráciu odhadol na 6 až 12 mesiacov). Takéto zistenie má bezprostredný význam pre posúdenie otázky neexistencie primeranej alternatívy v rozhodnom čase (júl 2025) a úrad ho nemôže ignorovať alebo označiť za irelevantné.

49. Kontrolovaný poukazuje aj na nesprávne právne posúdenie prvej a tretej čiastkovej podmienky a ich zámenu, pričom v tejto súvislosti uvádza, že úrad prechádza od skutkového konštatovania, že určité technické väzby a *vendor lock-in* majú historické príčiny, priamo k právnemu záveru, že nejde o objektívnu technickú výlučnosť, pretože stav je dôsledkom konania alebo zanedbania kontrolovaného. V tejto súvislosti uvádza, že úrad k ignoruje rozhodujúcu otázku a to či mal kontrolovaný v relevantnom období skutočné, technicky uskutočniteľné a z finančného hľadiska primerané prostriedky na odstránenie tohto stavu. Práve v tomto bode má zásadný význam rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci **C-578/23**, z ktorého vyplýva, že pripísateľnosť stavu exkluzivity nemožno posudzovať iba podľa pôvodu tohto stavu, ale podľa všetkých skutkových a právnych okolností charakteristických pre obdobie medzi vznikom pôvodného stavu a okamihom, keď verejný obstarávateľ zvolil postup pre nadväzujúcu zákazku. Stav exkluzivity je pripísateľný verejnému obstarávateľovi aj vtedy, ak mal reálne a finančne primerané prostriedky na jeho ukončenie; naopak, samotná historická existencia technickej väzby ešte bez vykonania tohto testu automaticky nepostačuje.

50. Podľa kontrolovaného totiž predmetom posúdenia nemá byť abstraktná existencia inej certifikačnej autority alebo iného kvalifikovaného poskytovateľa dôveryhodných služieb, ale to, či je iná CA platforma alebo iný subjekt v konkrétnom čase a za konkrétnych podmienok spôsobilý okamžite prevziať podporu existujúcej infraštruktúry SVK eID CA bez jej výmeny, bez výpadku poskytovaných služieb a bez rizika zásahov do ekosystému založeného na viac ako 2 000 000 existujúcich certifikátoch. Práve tento aspekt veci však úrad nevyhodnotil v jeho skutočnom technickom a časovom kontexte. Úrad totiž na jednej strane vychádza zo zistenia znalca, že zmena poskytovateľa podpory existujúcej infraštruktúry bez výmeny samotnej CA v zásade nie je možná, na druhej strane však tento skutkový záver relativizuje poukazom na to, že certifikačné autority sú v prostredí eIDAS štandardizované a že vydávanie nových certifikátov je technicky možné zabezpečiť prostredníctvom inej CA, prípadne že služby

[2] P. Bartoš, Komentár k ZVO, 2019 dostupný na www.epi.sk.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

overovania a zneplatňovania certifikátov možno pri určitých technických opatreniach vybudovať nanovo. Takéto porovnanie však stavia vedľa seba dve odlišné otázky:

1/ či vo všeobecnosti existujú iné certifikačné autority alebo technológie schopné poskytovať kvalifikované dôveryhodné služby.

2/ či v čase, keď bolo potrebné zabezpečiť kontinuitu prevádzky predmetnej existujúcej infraštruktúry, existoval iný hospodársky subjekt alebo iná CA platforma, ktorá by bola bez predchádzajúcej migrácie, výmeny infraštruktúry, zásahu do existujúceho systému a bez rizika prerušenia alebo narušenia služieb schopná prevziať predmetné služby v existujúcom prostredí.

51. Existencia technicky predstaviteľnej možnosti vybudovať alebo migrovať na novú CA preto sama osebe ešte neodpovedá na druhú otázku. Nevyvracia totiž skutkové zistenie, že existujúcu infraštruktúru v jej aktuálnom stave nebolo možné jednoducho prevziať iným poskytovateľom bez jej výmeny. Podstatou argumentácie kontrolovaného pritom nie je tvrdenie, že žiadna iná CA na trhu neexistovala alebo že iný subjekt by nikdy nebol schopný poskytovať obdobné služby. Podstatou argumentácie je, že v konkrétnom čase a v konkrétnom technickom stave existujúceho systému neexistoval iný subjekt, ktorý by bol schopný okamžite prevziať prevádzku a aplikačnú podporu predmetnej infraštruktúry bez predchádzajúcej technickej transformácie systému a bez rizika zásahu do kontinuity existujúceho ekosystému. Práve túto otázku podľa názoru kontrolovaného odborné stanovisko č. 01/2026 potvrdzuje a úrad ju nemôže vyvrátiť iba poukazom na abstraktnú technickú možnosť vybudovania inej CA alebo migrácie na inú infraštruktúru.

52. Úrad mal podľa kontrolovaného zodpovedať otázku, aký konkrétny hospodársky subjekt bol v júli 2025 schopný poskytovať celý predmet zmluvy – vrátane prevádzky existujúcej CA, aplikačnej podpory L2/L3, overovania a zneplatňovania existujúcich certifikátov – bez výmeny infraštruktúry a bez závislosti od súčinnosti Disig. Záver, že na trhu existujú iné CA alebo iní kvalifikovaní poskytovatelia, na túto otázku neodpovedá.

53. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-578/23 podľa kontrolovaného neustanovuje pravidlo, podľa ktorého každá exkluzivita, ktorá má historický pôvod v predchádzajúcich rozhodnutiach alebo opomenutiach verejného obstarávateľa, je navždy pripísateľná tomuto verejnému obstarávateľovi. Rozhodujúce je, či vytvorenie takéhoto stavu bolo potrebné na dosiahnutie sledovaného výsledku a či mal verejný obstarávateľ v relevantnom období reálne a z finančného hľadiska primerané prostriedky na jeho ukončenie.

54. Kontrolovaný uvádza, že rozsudok NSS ČR sp. zn. **8 As 314/2021-123** závery rozsudku vo veci C-578/23 ešte viac konkretizuje. Ak bol stav exkluzivity vytvorený v minulosti, jeho udržiavanie možno verejnému obstarávateľovi vytýkať až od okamihu, keď existoval relevantný právny rámec a zároveň mal verejný obstarávateľ skutočné a finančne primerané prostriedky na jeho ukončenie. Práve tento záver úrad vo svojom odôvodnení napadnutého rozhodnutia vôbec nerešpektoval.

55. Úrad podľa kontrolovaného abstrahuje od rozhodujúcich okolností, ktoré sú pre posúdenie reálnej možnosti ukončenia stavu exkluzivity podstatné, najmä od časovej, technickej, organizačnej a finančnej náročnosti takéhoto postupu, ako aj od rizík, ktoré by komplexná migrácia predstavovala pre kontinuitu poskytovaných služieb. Odborné stanovisko č. 01/2026 pritom výslovne uvádza, že k odstráneniu technických ťažkostí a rizík závažných škôd sa nemožno vyhnúť *„aspoň nie hneď“* a že pred samotnou migráciou musí kontrolovaný dobehnúť technický dlh, vyriešiť problémy s overovaním a rušením existujúcich certifikátov a zdokumentovať architektúru súčasného riešenia. Časový odhad vytvorenia ekvivalentného riešenia znalec uvádza v rozsahu najmenej 6 až 12 mesiacov, pričom ide o odhad založený na skúsenosti a sám znalec pripúšťa možnosť neočakávaných problémov.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

56. Podľa kontrolovaného ak úrad vyvodzuje záver, že stav technickej závislosti na spoločnosti Disig, a. s. nemožno považovať za objektívny technický dôvod podľa § 81 ods. 1 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní preto, že jeho vznik je dôsledkom predchádzajúcich rozhodnutí alebo zanedbaní na strane kontrolovaného, takýto záver musí mať konkrétny, preskúmateľný a dostatočne zistený skutkový podklad. Úrad však nebral do úvahy objektívne skutočnosti, či mal kontrolovaný konkrétne možnosti v rozhodnom období na odstránenie existujúceho *vendor lock-in*, aký technický, časový, organizačný a finančný rozsah by si odstránenie tohto stavu vyžadovalo, či kontrolovaný disponoval potrebnými zdrojmi a oprávneniami na jeho realizáciu, ani či vzhľadom na povahu a význam prevádzkovaného štátneho systému existovala reálne uskutočniteľná možnosť vykonať migráciu alebo zásadnú technickú transformáciu bez ohrozenia kontinuity poskytovaných služieb.

57. Kontrolovaný uvádza, že úrad neodmietol existenciu technickej závislosti ako skutkového stavu, ale jej právnu relevanciu odmietol na základe záveru, že ide o stav spôsobený kontrolovaným. Pokiaľ má byť historický pôvod technickej závislosti dôvodom na to, aby sa kontrolovaný nemohol dovolávať jej existencie v rozhodnom období, musí byť preskúmateľne odôvodnené, na základe akých konkrétnych skutkových zistení úrad dospel k záveru, že tento stav bol kontrolovanému v rozhodnom čase stále objektívne pričítateľný a že jeho odstránenie bolo v jeho reálnych možnostiach. V opačnom prípade sa záver úradu redukuje na retrospektívne hodnotenie, podľa ktorého každý verejný obstarávateľ, ktorý sa v dôsledku predchádzajúcich technických alebo organizačných rozhodnutí, i keď v tom čase legitímnych a odôvodnených, dostane do stavu závislosti od konkrétneho dodávateľa, stráca možnosť zohľadniť tento stav pri posudzovaní existencie technických dôvodov, a to bez ohľadu na to, či v rozhodnom období mal reálnu možnosť tento stav odstrániť. Ak úrad z historických okolností vyvodzuje pre kontrolovaného negatívny právny dôsledok v podobe odmietnutia existencie objektívnych technických dôvodov, musí presvedčivo a preskúmateľne odôvodniť, prečo tomu tak je a oddeliteľne vysvetliť prečo tento stav pripisuje práve kontrolovanému v roku 2025 a či bolo jeho odstránenie v rozhodnom období objektívne v jeho možnostiach.

58. Ďalej kontrolovaný poukazuje na nesprávne vyhodnotenie dôkazného bremena a selektívne hodnotenie odborného stanoviska č. 01/2026. Uvádza, že znalec v odpovedi na otázku č. 1 potvrdil nemožnosť prevzatia existujúcej infraštruktúry iným subjektom bez jej samotnej výmeny; v odpovedi na otázku č. 2 potvrdil správnosť tvrdenia, že pri absencii súčinnosti spoločnosti Disig a.s. by zmena znamenala potrebu riešiť platnosť a zneplatňovanie viac ako dvoch miliónov certifikátov; v odpovedi na otázku č. 5 pripustil, že ak by spoločnosť Disig a.s. nespolupracovala pri existujúcich URL, zmena poskytovateľa nie je možná. Úrad však účelovo vyberá predovšetkým tie pasáže, ktoré hovoria o technickej možnosti budúceho riešenia.

59. Za zvlášť významné kontrolovaný považuje to, že sám znalec podmieňuje budúcu migráciu súčinnosťou Disig, a. s. Úrad však otázku, či a v akom rozsahu bola takáto súčinnosť v čase zadania zákazky reálne zabezpečená, ponechal bez náležitého skutkového zistenia a vyhodnotenia. Kontrolovaný naopak navrhoval doplnenie dokazovania (i) odborným stanoviskom NBÚ ako dozorného orgánu podľa eIDAS k podmienkam zmeny poskytovateľa ACA2 a recertifikácie; (ii) stanoviskom Ministerstva vnútra SR k historickej architektúre a delimitácii infraštruktúry eID; (iii) stanoviskom spoločnosti Disig, a.s. k možnostiam jej technickej súčinnosti; (iv) technickou analýzou konkrétnych dopadov výpadku OCSP/CRL na portál slovensko.sk; (v) nezávislým technickým posúdením prevzatia podpory iným subjektom bez výmeny CA.

60. Kontrolovaný tiež poukazuje na nesprávne právne posúdenie druhej čiastkovej podmienky, pričom uvádza, že úrad akceptuje skutkový záver, podľa ktorého zmena poskytovateľa podpory existujúcej infraštruktúry bez zásahu do existujúcej certifikačnej autority a bez jej výmeny nebola v relevantnom čase bezprostredne realizovateľná. Na druhej strane však za alternatívu

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

k predmetu obstarávanej zákazky považuje vybudovanie alebo migráciu na inú certifikačnú platformu v horizonte približne šiestich až dvanástich mesiacov. Vybudovanie alebo migrácia na inú platformu však predstavuje kvalitatívne odlišný projekt, ktorého výsledkom nie je okamžité nahradenie obstarávanej služby, ale zmena samotného technologického základu, na ktorom je táto služba poskytovaná. Konštatovanie, že v horizonte 6 až 12 mesiacov bolo možné vybudovať inú platformu, preto ešte nepreukazuje, že takáto platforma bola primeranou alternatívou k potrebe zabezpečiť kontinuitu existujúcej prevádzky ku dňu 09. 07. 2025. Rozhodujúca nie je otázka, či bolo možné niekedy v budúcnosti vybudovať inú platformu, ale či existovalo reálne a primerané riešenie schopné nahradiť predmet obstarávanej zákazky v relevantnom čase a za podmienok, ktoré zabezpečili kontinuitu poskytovaných služieb. Ak si vytvorenie nového riešenia vyžadovalo obdobie 6 až 12 mesiacov, nejde o alternatívu, ktorá by v rozhodnom okamihu nahrádzala predmet obstarávanej zákazky, ale o budúce transformačné riešenie, ktorého realizácia sama osebe predpokladá zachovanie existujúcej prevádzky počas prechodného obdobia. Postupom úradu sa z otázky *„existovala primeraná alternatíva k obstarávanej službe“* stala odlišná otázka *„bolo možné niekedy v budúcnosti vytvoriť iný systém?“* Ak mala byť nová certifikačná platforma vybudovaná až v horizonte 6 až 12 mesiacov, mal úrad zároveň identifikovať, akým spôsobom mala byť počas tohto obdobia zabezpečená prevádzka existujúcich certifikačných autorít, kto mal zabezpečovať L2/L3 podporu, správu OCSP/CRL, prevádzku HSM, incident manažment a *release* manažment a akým spôsobom mali byť chránené existujúce certifikačné reťazce a kľúče.

61. Podľa kontrolovaného teda k 09. 07. 2025 neexistoval žiadny iný subjekt, ktorý by bol schopný okamžite a bez prerušenia prevziať podporu existujúcej infraštruktúry CA. Ak by kontrolovaný nezabezpečil podporu k 09. 07. 2025, alternatívou by nebola „hospodárska súťaž“, ale okamžitý kolaps overovania platnosti certifikátov, znefunkčnenie portálu slovensko.sk, paralýza elektronického výkonu verejnej moci a nutnosť núdzovej plošnej výmeny dvoch miliónov certifikátov. Alternatíva spojená s totálnou deštrukciou elektronického výkonu verejnej moci a miliónovými škodami nemôže v zmysle § 81 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní predstavovať žiadnu primeranú alternatívu alebo náhradu.

62. Pojem primeraná alternatíva musí byť podľa kontrolovaného vykladaný vo vzťahu ku konkrétnemu predmetu, času a účelu verejného obstarávania. Alternatíva, ktorá si vyžaduje najprv odstránenie technického dlhu, vytvorenie dokumentácie, analýzu integračných väzieb, úpravy URL, bezpečnostné opatrenia, certifikáciu a migráciu, nie je totožná s riešením, ktoré je v danom okamihu schopné zabezpečiť predmet zákazky. Uvádza, že ak by stačila samotná technická možnosť vytvoriť nové riešenie v budúcnosti, druhá podmienka § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní by pri dlhodobo budovaných informačných systémoch prakticky stratila samostatný význam.

63. Kontrolovaný tiež poukazuje na nesprávne posúdenie vo vzťahu k vlastnej certifikačnej autority kontrolovaného ako alternatívy, pričom poukazuje na záver úradu, že vydávanie nových certifikátov je technicky možné na akejkoľvek inej certifikovanej platforme vrátane Národnej certifikačnej autority, ktorú prevádzkuje priamo kontrolovaný, a že kontrolovaný ignoruje existujúce trhové alternatívy a vlastnú infraštruktúru. Toto zistenie je podľa kontrolovaného vyvrátené obsahom toho istého odborného stanoviska č. 01/2026, v ktorom sa uvádza, že aj Národná certifikačná autorita je prevádzkovaná na rovnakej technologickej platforme doterajšieho poskytovateľa. Použitie tejto autority by preto neodstránilo väzbu na výrobcu technologickej platformy ani na jeho podporu. Presunulo by predmet plnenia z jednej inštalácie tej istej platformy na druhú. Odkaz na vlastnú infraštruktúru kontrolovaného ako na dôkaz existencie nezávislej alternatívy je tak vnútorne rozporný a namiesto vyvrátenia závislosti ju potvrdzuje. Dodáva tiež, že práve pozáručná servisná podpora infraštruktúry tejto Národnej certifikačnej autority bola predmetom skoršieho preskúmania úradu č. 5704-6000/2024,

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

v ktorom bola obstaraná od toho istého poskytovateľa a v ktorom úrad rovnako konštatoval nepreukázanie podmienok. Úrad tak v prejednávanej veci označuje za alternatívu riešenie, pri ktorom v skoršom konaní sám konštatoval tú istú závislosť.

64. Podľa kontrolovaného tiež zo strany úradu došlo k nesprávnemu posúdeniu vo vzťahu k historickému incidentu ROCA ako precedensu: úrad totiž uvádza, že v roku 2017 došlo k hromadnému zrušeniu a opätovnému vydaniu certifikátov na existujúce karty bez nutnosti ich fyzickej výmeny, čo má dokazovať, že zmena certifikačnej autority je v praxi realizovateľná bez prerušenia kontinuity služieb a tiež uvádza, že táto udalosť v praxi reálne preukázala, že zmena certifikačnej autority a hromadné znovuvydanie a generovanie certifikátov na existujúce karty občanov je technicky plne realizovateľné na diaľku, bez nutnosti fyzickej výmeny samotných kariet na klientskych centrách a bez prerušenia kontinuity služieb štátu.

65. Kontrolovaný v tejto súvislosti uvádza, že zmenu certifikačnej autority v roku 2017 nevykonal iný subjekt, ale sám doterajší poskytovateľ, vo vlastnej infraštruktúre a novú certifikačnú autoritu zriadil na tej istej technologickej platforme. Udalosť teda nevypovedá o schopnosti iného subjektu prevziať plnenie ani o možnosti zmeny bez súčinnosti doterajšieho poskytovateľa. Obsahom úkonu nebolo hromadné znovuvydanie certifikátov, ale ich hromadné zrušenie. Vydanie nových certifikátov nebolo hromadným úkonom; prebiehalo individuálne, na žiadosť každého jednotlivého držiteľa.

66. Kontrolovaný ďalej poukazuje na nesprávne právne posúdenie otázky *vendor lock-in* a umelého zúženia hospodárskej súťaže, pričom uvádza, že úrad automaticky pripisuje vznik a pretrvávanie technologickej závislosti (*vendor lock-in*) kontrolovanému ako dôsledok jeho pasivity a zavinenia a uzatvára, že ide o umelé zúženie súťaže. Tento záver je však podľa kontrolovaného v rozpore s rozsudkom Súdneho dvora EÚ vo veci **C-578/23** (Česká republika – Generální finanční ředitelství proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), v ktorom Súdny dvor výslovne odmietol automatické pripísanie exkluzivity obstarávateľovi len preto, že pôvodná zmluva vytvorila závislosť. Súdny dvor vyžaduje posúdenie skutkových a právnych okolností nielen pri uzatvorení pôvodnej zmluvy, ale aj okolností, ktoré viedli k zachovaniu situácie výlučnosti až do rozhodnutia o použití PRK, pri ktorej musí vnútroštátny orgán skúmať konkrétne okolnosti, predvídateľnosť, konanie či nekonanie orgánu a najmä to, či mal obstarávateľ v medziobdobí reálne a ekonomicky rozumné možnosti výstupu zo závislosti.

67. Kontrolovaný poukazuje na niektoré citácie z rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci **C-578/23**, konkrétne z bodu 34, cit.: *„(...) pripísateľnosť situácie výlučnosti verejnému obstarávateľovi nemožno konštatovať len na základe skutočnosti, že spôsobil takúto situáciu uzavretím predchádzajúcej zmluvy (...)“* a bodu 33, v ktorom Súdny dvor podľa kontrolovaného určil povinnosť vykonať **komplexný test celého životného cyklu**, cit.: *„(...) prináleží tomuto súdu overiť, či správanie tohto verejného obstarávateľa najmä počas uzatvárania predchádzajúcej zmluvy, na základe ktorej bola zadaná dotknutá verejná zákazka, je príčinou vzniku situácie výlučnosti (...) Tento vnútroštátny súd musí tiež preskúmať, či je zachovanie takejto situácie výlučnosti až do rozhodnutia uvedeného verejného obstarávateľa uskutočniť rokovacie konanie bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania spôsobené konaním alebo nečinnosťou tohto verejného obstarávateľa.“* Za kľúčové materiálne kritérium pripísateľnosti podľa bodu 38 rozsudku kontrolovaný považuje otázku, či obstarávateľ v medziobdobí reálne disponoval ekonomicky a technicky rozumnými prostriedkami na ukončenie výlučnosti, cit.: *„Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či vzhľadom na okolnosti súvisiace s uzatvorením pôvodnej zmluvy (...) bolo výlučné postavenie (...) pripísateľné obstarávateľovi, najmä preto, že disponovalo skutočnými a primeranými prostriedkami z ekonomického hľadiska na to, aby ukončilo túto výlučnosť počas uvedeného obdobia predtým, ako sa rozhodlo využiť rokovacie konanie bez predchádzajúceho uverejnenia (...).“*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

68. Kontrolovaný má za to, že podobne ako vo veci C-578/23 (kde išlo o daňový informačný systém a hrozbu, že *„systém by sa stal nepoužiteľným, čo by zabránilo daňovej správe riadne si plniť svoje úlohy“* – bod 37 rozsudku), aj v prípade SVK eID bolo potrebné pri posudzovaní možnosti ukončenia existujúcej technologickej závislosti zohľadniť riziká spojené s okamžitou zmenou poskytovateľa. Úrad však v napadnutom rozhodnutí nepoukázal na konkrétne skutkové ani odborné podklady, z ktorých by vyplývalo, že kontrolovaný mal v rozhodnom medziobdobí reálnu a ekonomicky primeranú možnosť tento stav odstrániť tak, aby bola zabezpečená kontinuita prevádzky SVK eID a overovania existujúcich certifikátov.

69. Kontrolovaný nespochybňuje, že existencia dlhodobej technickej závislosti môže byť pri posudzovaní § 81 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní právne relevantná. Nesúhlasí však s tým, aby bola samotná existencia tejto závislosti automaticky stotožnená s jej pripísateľnosťou kontrolovanému. Poukazuje na to, že Súdny dvor uviedol, že samotná skutočnosť, že obstarávateľ vytvoril situáciu výlučnosti uzavretím predchádzajúcej zmluvy, sama osebe nepostačuje na jej pripísanie obstarávateľovi; potrebné je zohľadniť aj ďalšie skutkové a právne okolnosti, najmä to, či pretrvávanie tejto situácie bolo spôsobené jeho konaním alebo nečinnosťou a či mal v relevantnom období reálne a ekonomicky primerané prostriedky na jej ukončenie.

70. V tejto súvislosti kontrolovaný tvrdí, že úrad mal pri posudzovaní právnej pričítateľnosti technickej závislosti zohľadniť, za akých okolností predmetná závislosť vznikla a pretrvávala, kedy sa tieto okolnosti stali relevantnými z hľadiska jej pričítateľnosti kontrolovanému, aké možnosti jej odstránenia mal kontrolovaný v relevantnom čase a či tieto možnosti boli vzhľadom na vtedajšie technické, právne, bezpečnostné a ekonomické podmienky skutočne realizovateľné. Bez tejto príčinnej a časovej väzby nemožno zo samotnej existencie *vendor lock-in* vyvodiť, že technická výlučnosť bola v rozhodnom čase pripísateľná kontrolovanému.

71. Kontrolovaný poukazuje na to, že samotný úrad pripúšťa, že tvrdenie kontrolovaného, podľa ktorého v roku 2010 nebol dostupný iný poskytovateľ dôveryhodných služieb, sa „môže zakladať na pravde“. Ak teda úrad pripúšťa, že v roku 2010 nemusel byť dostupný iný poskytovateľ dôveryhodných služieb, musí byť táto okolnosť zohľadnená pri posudzovaní príčinnej súvislosti a právnej pričítateľnosti súčasnej technickej závislosti. Úrad však následne tieto historické okolnosti stotožňuje so záverom, že súčasný stav technickej závislosti je bez ďalšieho právne pričítateľný kontrolovanému. Z toho, že v neskoršom období vznikli ďalší kvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb, však nevyplýva, že kontrolovaný mal v ktoromkoľvek rozhodnom období reálnu, technicky uskutočniteľnú a finančne primeranú možnosť odstrániť už existujúcu závislosť od konkrétnej infraštruktúry a jej prevádzkovateľa.

72. Kontrolovaný zdôrazňuje, že existencia závislosti a zavinenie jej pretrvávania nie sú totožné skutkové otázky. Aj keby bolo preukázané, že v roku 2025 existovala technologická závislosť od spoločnosti Disig, nezakladá to záver, že kontrolovaný mal počas predchádzajúceho obdobia reálny, bezpečný a ekonomicky primeraný spôsob, ako túto závislosť odstrániť. Tento záver je osobitne významný v predmetnej veci, keďže kontrolovaný nie je subjektom, ktorý pôvodný systém eID vytvoril alebo pôvodnú zmluvu uzatváral. Úrad preto nemôže bez ďalšieho preniesť historické rozhodnutia Ministerstva vnútra SR na kontrolovaného a z tejto historickej skutočnosti vyvodiť zodpovednosť kontrolovaného za stav existujúci v roku 2025. Musí byť preukázané, aké konkrétne rozhodnutie alebo opomenutie kontrolovaného po prevzatí systému spôsobilo alebo udržiavalo stav výlučnosti.

73. Ďalej dáva kontrolovaný do pozornosti, že úrad v napadnutom rozhodnutí cituje český rozsudok vo veci Opencard sp. zn. 1 As 256/2015) a rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS SR“) sp. zn. 4Sžfk/27/2020. Tieto závery však podľa jeho názoru nemožno mechanicky aplikovať na predmetnú vec. Uvádza, že NSS SR v rozsudku sp. zn.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

2Sfk/24/2023 z 31. 07. 2024 (Mesto Kežmarok proti úradu) vyložil podmienky § 81 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní a prelomil dogmatický prístup úradu k automatickému vytváraniu *lock-in*, pričom odmietol mechanické posúdenie absencie určitých licenčných oprávnení ako automatického dôvodu pre záver o umelom zúžení hospodárskej súťaže. Kontrolovaný má za to, že úrad je povinný skúmať konkrétny predmet, predvídateľnosť budúcich zásahov v čase pôvodného obstarávania, dobrú vieru obstarávateľa a ekonomickú rozumnosť nadobudnutia širších práv.

74. Ďalej uvádza, že NSS SR v bode 31 písm. c) a d) rozsudku sp. zn. **2Sfk/24/2023** poukázal na zásadný význam dobrej viery obstarávateľa, predvídateľnosti budúcich zásahov v čase pôvodnej súťaže a princípu hospodárnosti, pričom aproboval závery NSS ČR sp. zn. 5Afs/42/2012 zo dňa 11. 01. 2013, cit.: *„(...) ak verejný obstarávateľ bude požadovať širšie licenčné oprávnenie, tak bude zaiste predchádzajúca verejná zákazka finančne náročnejšia, pretože dodávateľ bude požadovať finančné prostriedky navyše a je preto otázkou, či je správne a účelné, aby si zadávateľ vyhradzoval práva, o ktorých nemožno v čase prípravy zadávacieho konania rozumne očakávať, že budú potrebné. Kasačný súd má za to, že nie je možné vyžadovať od verejných obstarávateľov, aby si vymieňovali súhlas na spracovanie diela en bloc vo všetkých verejných obstarávaniach, ale že je nutné prihliadať aj na hospodárnosť takejto požiadavky (...) Stanovenie podmienky vyjadrenia súhlasu so spracovaním diela vo všetkých verejných obstarávaniach a bez vyššie opísaného vyhodnocovania by bolo nehospodárne a rozporné s účelom ZVO.“*

75. NSS SR SR tak podľa kontrolovaného zdôraznil potrebu posudzovať okolnosti a špecifiká konkrétneho prípadu a význam predvídateľnosti budúcej potreby nadväzujúceho plnenia, pričom kontrolovaný má za to, že úrad náležite neodôvodnil, že v čase pôvodného obstarávania alebo v relevantnom období existovala konkrétna, predvídateľná a ekonomicky rozumná povinnosť vytvoriť technické a zmluvné podmienky umožňujúce neskoršie okamžité prevzatie existujúcej certifikačnej infraštruktúry iným subjektom. Takáto povinnosť nemôže byť vyvodzovaná iba spätne z technologického stavu existujúceho v roku 2025. Opačný výklad by viedol k neprípustnému štandardu, podľa ktorého by verejný obstarávateľ musel už pri každom pôvodnom technologickom obstarávaní predvídať všetky budúce technologické, bezpečnostné a regulačné zmeny a vopred obstarať všetky možné výstupové mechanizmy, bez ohľadu na ich vtedajšiu nevyhnutnosť a hospodárnosť.

76. Kontrolovaný dodáva, že pôvodná zmluva na komplexné služby eID z 30. 03. 2010 vzišla z verejnej súťaže vo Vestníku verejného obstarávania (č. 240/2009 pod zn. 07139 – MSS), pričom v danom čase bola spoločnosť Disig, a.s. jediným akreditovaným poskytovateľom v SR. Vtedajší obstarávateľ (Ministerstvo vnútra SR) konal v dobrej viere a v súlade s vtedajším technologickým štandardom. Kontrolovaný systém nevytváral od počiatku, ale ho prevzal z Ministerstva vnútra SR. Použitie subdomén disig.sk v metadátach certifikátov bolo historickým nastavením z roku 2010. Životný cyklus už vydaných certifikátov na eID kartách je maximálne 4 roky (48 mesiacov). Zmluva na 48 mesiacov nie je svojvoľným uzamknutím, ale nevyhnutným a hospodárnym mostom, ktorý zodpovedá dobe platnosti existujúcich kariet a umožňuje bezpečný prechod na novú Národnú certifikačnú autoritu (SNCA) bez kolapsu služieb štátu a bez obrovských škôd zahŕňajúc aj núdzovú plošnú výmenu dokladov občanov.

77. V nadväznosti na uvedené kontrolovaný uvádza, že tretia čiastková podmienka nemôže byť vykladaná tak, že akákoľvek historicky vzniknutá technologická závislosť automaticky predstavuje *„umelé zúženie parametrov verejného obstarávania“*. Rozhodujúce je, či absencia hospodárskej súťaže bola objektívne spôsobená konkrétnym konaním alebo opomenutím kontrolovaného, ktoré bolo spôsobilé takúto závislosť vytvoriť alebo udržať, a či mal kontrolovaný reálnu a primeranú možnosť takémuto následku zabrániť alebo ho odstrániť. Na naplnenie tejto podmienky preto nepostačuje všeobecné konštatovanie o existencii *vendor*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

lock-in. Ak úrad vyvodzuje právnu pričítateľnosť technickej výlučnosti kontrolovanému, musí byť zrejmé, z akého konkrétneho konania alebo opomenutia kontrolovaného táto pričítateľnosť vyplýva a akým spôsobom toto konanie alebo opomenutie viedlo k pretrvávaniu stavu absencie hospodárskej súťaže až do času zadania nadväzujúcej zákazky.

78. Podľa kontrolovaného úrad neidentifikoval žiadny konkrétny parameter obstarávania z roku 2025, ktorý by bol umelo reštriktívny. Vymedzenie predmetu zákazky (podpora bežiacej CA) bolo priamym a objektívnym odrazom existujúcej technologickej reality a ochrany verejného záujmu, nie výsledkom svojvôle či úmyselnej diskriminácie. Doba trvania zmluvy 48 mesiacov nie je účelovým zakonzervovaním stavu, ale presne zodpovedá 4-ročnému životnému cyklu existujúcich certifikátov občanov.

79. Podľa kontrolovaného sa úrad dopustil procesných vád pri dokazovaní. V tejto súvislosti poukazuje na to, že konanie, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, sa začalo 07. 05. 2026 doručením oznámenia č. 10593-6000/2026/1 a je vedené pod sp. zn. 10593-6000/2026. Žiadosť o vypracovanie odborného stanoviska bola vydaná 06. 02. 2026 v inom spise – sp. zn. 11494-6000, a to tri mesiace pred začatím tohto konania. Odborné stanovisko č. 01/2026 bolo úradu doručené 19. 04. 2026, teda takmer tri týždne pred začatím tohto konania, následne však bolo použité ako podklad rozhodnutia, pričom kontrolovaný mal možnosť oboznámiť sa s jeho obsahom až v rámci tohto konania. Túto časovú a procesnú súvislosť považuje za významnú preto, že úrad následne kontrolovanému vytýka absenciu niektorých dokumentov a podkladov, hoci z napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé, či tieto podklady boli vôbec súčasťou materiálov, z ktorých znalec pri vypracovaní odborného stanoviska vychádzal. Kontrolovaný poukazuje aj na mnoho záverov znalca uvedených v znaleckom posudku č. 11/2026 (predloženom kontrolovaným v prílohe jeho rozkladu), ktorý konštatuje, že odborné stanovisko 01/2026 formuluje aj závery, na ktoré znalec vyhotovujúci odborné stanovisko č. 01/2026 nemal podklady.

80. Tento postup podľa kontrolovaného obchádza § 173 ods. 8 zákona o verejnom obstarávaní, podľa ktorého môže úrad vydať rozhodnutie o prerušení konania s cieľom získať odborné stanovisko. Toto ustanovenie predpokladá, že obstaranie odborného stanoviska prebieha v konaní, v ktorom má byť použité, a že o ňom účastník konania vie. Úrad však rozhodnutie o prerušení konania nevydal, pretože stanovisko obstaral ešte pred začatím konania.

81. Kontrolovaný ďalej namieta, že spis č. 11494-6000/2025, v ktorom bolo odborné stanovisko č. 01/2026 obstarané, vznikol na základe podnetu doručeného 19. 08. 2025 subjektom, ktorý je súčasne žalobcom v súdnom konaní o určenie neplatnosti tej istej zmluvy. Podľa § 169 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní v znení účinnom od 01. 08. 2024 môže úrad uskutočniť preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy v rámci kontroly z vlastného podnetu úradu, na základe podnetu riadiaceho orgánu podľa osobitného predpisu, platobnej agentúry podľa osobitného predpisu, alebo na základe podnetu orgánu auditu podľa osobitného predpisu. Podnet iného subjektu medzi zákonom vymedzené dôvody nepatrí.

82. Následne kontrolovaný dáva do pozornosti, že úrad odmietol vykonať všetky dôkazné návrhy kontrolovaného, ktoré smerovali priamo k rozhodujúcim skutkovým otázkam (bod 59 tohto rozhodnutia). Uvádza, že tieto dôkazy smerovali k overeniu skutkových premís, z ktorých úrad vyvodil rozhodujúce právne závery, pričom zdôrazňuje, že nenavrhoval doplnenie dokazovania preto, aby dodatočne vytvoril dôvod pre použitie PRK, ale preto, aby sa overili technické okolnosti, ktoré už existovali v čase rozhodnutia kontrolovaného o použití tohto postupu.

83. Podľa kontrolovaného úrad nepresvedčivo odôvodnil, prečo nepovažoval stanovisko NBÚ za relevantné pre posúdenie technických a regulačných podmienok migrácie. Odmietnutím uvedených dôkazov úrad vylúčil z dokazovania práve tie prostriedky, ktoré mohli objektívne potvrdiť alebo vyvrátiť jeho rozhodujúci skutkový predpoklad o existencii technicky

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

realizovateľnej alternatívy. Takýto postup považuje za o to závažnejší, že úrad následne založil svoje závery na nedostatku dôkazov predložených kontrolovaným, hoci sám neumožnil vykonať dôkazy smerujúce k odstráneniu predmetnej skutkovej neistoty.

84. Kontrolovaný namieta záver úradu, že nie je povinný namiesto kontrolovaného vyhľadávať dôkazy. Uvádza, že nežiadal, aby úrad vyhľadával dôkazy namiesto neho; navrhol vykonanie konkrétnych, presne označených dôkazov, ktorých vykonanie je v dispozícii orgánu verejnej moci a ktoré si kontrolovaný sám obstarať nemôže, keďže ide o stanoviská iných orgánov verejnej moci a o vyjadrenie tretej osoby.

85. Kontrolovaný ďalej namieta vnútorný rozpor v postupe úradu, keďže úrad na jednej strane považoval za nevyhnutné obstarať odborné stanovisko č. 01/2026 za účelom posúdenia technických otázok, ale na druhej strane po tom, ako toto stanovisko odpovedalo na kľúčovú otázku v prospech kontrolovaného, dospel k záveru, že ďalšie dokazovanie nie je potrebné a že konečné posúdenie prináleží výlučne jemu. Skutkový stav teda považoval za nedostatočne zistený, kým očakával iný výsledok, a za dostatočne zistený od okamihu, keď výsledok poznal.

86. Kontrolovaný má za to, že odborné stanovisko č. 01/2026 nehodnotilo výlučne technické otázky, ale vyjadrovalo sa aj k otázkam, ktoré predstavujú právne hodnotenie konania obstarávateľa. Nie je totiž odbornou technickou otázkou právne posúdenie, či určitý stav predstavoval „chybu“ obstarávateľa, či došlo k „umelému zúženiu hospodárskej súťaže“ alebo či je určitý stav právne „pripísateľný“ obstarávateľovi. Podľa kontrolovaného úrad formuloval otázku č. 4 tak, že sa znalca pýtal na právne závery – či je situácia výsledkom „nedostatočných opatrení“ a „chyby kontrolovaného“.

87. Podľa kontrolovaného úrad vyhodnocuje odborné stanovisko č. 01/2026 selektívnym spôsobom, keď ho využíva na záver o existencii alternatívneho riešenia, na druhej strane však nepreberá záver, že bez zmeny existujúcej certifikačnej autority nebolo možné jednoduché prevzatie existujúcej podpory iným subjektom, a že realizácia alternatívneho riešenia si vyžadovala významný časový interval. Ak odborné stanovisko konštatuje technickú nemožnosť okamžitého prevzatia existujúcej infraštruktúry a potrebu viacmesačnej migrácie, úrad mal podľa kontrolovaného osobitne vysvetliť, prečo tento záver nebráni záveru o existencii primeranej alternatívy k zákazke, ktorej účelom bolo zabezpečenie kontinuity existujúcej prevádzky. Znalec pritom vypracoval odborné stanovisko č. 01/2026 na základe podkladov bez vykonania obhliadky prevádzkového prostredia, bez auditu HSM modulov, bez analýzy zdrojových kódov a bez preverenia relevantných procesov. Záver o technickej jednoduchosti migrácie preto predstavuje teoretickú úvahu založenú na teoretických predpokladoch, a teda preukazuje nanajvýš technickú možnosť určitého budúceho riešenia, nie jeho konkrétnu uskutočniteľnosť v prevádzkovom prostredí kontrolovaného v rozhodnom čase.

88. Kontrolovaný má tiež za to, že úrad sa nevysporiadal s verejným záujmom, proporcionalitou a hospodárnosťou, keďže predmetné riešenie je súčasťou kritickej infraštruktúry štátu, nepripravená zmena dodávateľa môže vytvoriť bezpečnostné a prevádzkové riziká a otvorenie hospodárskej súťaže nemôže byť samoúčelné, ak by si vyžadovalo masívne dodatočné náklady na migráciu a integráciu bez toho, aby existovala okamžite použiteľná alternatíva, pričom úrad ani neposúdil, či mal kontrolovaný v rozhodnom období reálne a z ekonomického hľadiska primerané možnosti stav výlučnosti ukončiť (rozsudok vo veci C-578/23).

89. Ako prílohu rozkladu kontrolovaný predložil Znalecký posudok č. 11/2026 zo dňa 31. 08. 2026 vypracovaný znalcom YY.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

Zistenia a právne posúdenie predsedu úradu

90. Predseda úradu pri rozhodovaní o rozklade skúmal a posudzoval najmä napadnuté rozhodnutie spolu so súvisiacim spisovým materiálom z preskúmania úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy a rozklad kontrolovaného.

91. Úrad v rozklade neidentifikoval žiadne skutočnosti, ktoré by odôvodňovali o veci rozhodnúť v rámci autoremedúry podľa § 175a ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní a v súlade s § 175a ods. 4 tohto zákona dňa 09. 09. 2026 postúpil rozklad spolu so súvisiacim spisovým materiálom na rozhodnutie predsedovi úradu.

92. Vzhľadom na skutočnosť, že kontrolovaný v rozklade, ako aj vo svojom vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026, nesúhlasí s výkladom **§ 81 písm. b) bod 2** zákona o verejnom obstarávaní zo strany úradu, predseda úradu na úvod právneho posúdenia uvádza, že PRK môže verejný obstarávateľ použiť, keď tovar, stavebné práce alebo služby môže poskytnúť len určitý hospodársky subjekt, ak z technických dôvodov neexistuje hospodárska súťaž a za predpokladu, že neexistuje ani žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada a chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania.

93. Predmetné ustanovenie predstavuje transpozíciu čl. 32 ods. 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (ďalej len „smernica 2014/24/EÚ“), cit.: *„Rokovacie konanie bez predchádzajúceho zverejnenia sa pri verejných zákazkách na uskutočnenie stavebných prác, verejných zákazkách na dodanie tovaru a verejných zákazkách na poskytnutie služieb môže použiť v týchto prípadoch: ak práce, tovar alebo služby dokáže dodať iba jeden konkrétny hospodársky subjekt, a to z ktoréhokoľvek z týchto dôvodov:*

i) cieľom obstarávania je vytvorenie alebo nadobudnutie jedinečného umeleckého diela alebo umeleckého výkonu;

ii) ***z technických dôvodov neexistuje hospodárska súťaž****;*

iii) ochrana výlučných práv vrátane práv duševného vlastníctva.

Výnimky stanovené v bodoch ii) a iii) sa uplatňujú len v prípadoch, keď ***neexistuje žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada*** *a* ***chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov obstarávania****.“*

94. Zákon o verejnom obstarávaní teda, rovnako ako čl. 32 ods. 2 písm. b) smernice 2014/24/EÚ, pripúšťa použitie tohto nesúťažného postupu **len vtedy, ak z technických dôvodov existuje len jeden dodávateľ, ktorý môže zákazku realizovať**, t. j. je preukázaná **exkluzivita, resp. výlučnosť dodávateľa**, ktorá však musí byť **objektívna** a **nesmie byť vytvorená samotným verejným obstarávateľom so zreteľom na budúci postup obstarávania**. Ak je existencia takejto objektívnej výlučnosti preukázaná, verejný obstarávateľ je ďalej povinný preukázať neexistenciu žiadnej primeranej alternatívy alebo náhrady.

95. Uvedené potvrdzuje aj bod 50 preambuly smernice 2014/24/EÚ , cit.: *„Vzhľadom na škodlivý vplyv na hospodársku súťaž by sa rokovacie konanie bez predchádzajúceho zverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania malo využívať len vo veľmi výnimočných prípadoch. Táto výnimka by sa mala obmedziť na prípady, keď uverejnenie nie je možné z dôvodov mimoriadnej naliehavosti v dôsledku udalostí, ktoré verejný obstarávateľ nemohol predvídať a za ktoré ani nenesie zodpovednosť, alebo keď je od začiatku jasné, že toto uverejnenie by nepodnietilo väčšiu hospodársku súťaž alebo neprinieslo lepšie výsledky obstarávania, v neposlednom rade preto, že* ***z objektívneho hľadiska existuje len jeden hospodársky subjekt, ktorý môže túto zákazku realizovať. To je prípad umeleckých diel****, keď osoba umelca štandardne určuje jedinečný charakter a hodnotu samotného umeleckého*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

predmetu. ***Výlučnosť môže vyplývať aj z iných dôvodov, ale využitie rokovacieho konania bez zverejnenia, keď situáciu výlučnosti nevytvoril samotný verejný obstarávateľ so zreteľom na budúci postup obstarávania, môžu odôvodniť len situácie objektívnej výlučnosti***.

Verejní obstarávatelia, ktorí vychádzajú z tejto výlučnosti, by mali uviesť dôvody, prečo neexistujú žiadne primerané alternatívy alebo náhradné riešenia, ako napríklad využitie alternatívnych distribučných kanálov, a to aj mimo členského štátu verejného obstarávateľa, alebo zváženie funkčne porovnateľných stavebných prác, tovaru alebo služieb.

Ak situácia výlučnosti vyplýva z technických dôvodov, tieto by sa mali v jednotlivých prípadoch prísne vymedziť a odôvodniť. Tieto dôvody by mohli zahŕňať napríklad prípad, keď pre iný hospodársky subjekt je takmer technicky nemožné dosiahnuť požadované ciele alebo keď existuje potreba používať osobitné know-how, nástroje alebo prostriedky, ktoré má k dispozícii len jeden hospodársky subjekt. Technické dôvody môžu takisto vyplývať z osobitných požiadaviek na interoperabilitu, ktoré sa musia splniť, aby sa zabezpečilo fungovanie stavebných prác, tovaru alebo služieb, ktoré sa majú obstarať. (...)"

96. Z uvedeného vyplýva, že ak verejný obstarávateľ v konkrétnom prípade poukazuje na exkluzivitu jediného dodávateľa, je povinný uviesť dôvody, pre ktoré táto exkluzivita vznikla a preukázať, že on sám situáciu exkluzivity nevytvoril svojim predchádzajúcim postupom (konaním alebo opomenutím) so zreteľom na budúci postup obstarávania.

97. Ak teda **kontrolovaný** napr. v dokumente „Odôvodnenie použitie priameho rokovacieho konania" **tvrdí**, cit.: *„Vzhľadom k tomu, že v súčasnosti existuje viac ako 2 000 000 vydaných platných certifikátov vydaných certifikačnou autoritou prevádzkovanou spoločnosťou Disig, a.s. by prechod na inú CA ako je súčasná tvoril neprekonateľné prekážky pri výkone verejnej moci s už vydanými a používanými certifikátmi, nakoľko tieto nie je možné ich dokumentačne preniesť na nového poskytovateľa a bolo by potrebné ich zrušenie a vydanie na novo. Po zrušení všetkých existujúcich platných kvalifikovaných certifikátov a certifikátov na autentifikáciu a šifrovanie by vznikly náklady na vydanie nových certifikátov ako náhradu za existujúce. Prevod existujúcich certifikátov nie je možný a teda ukončením poskytovania služieb CA na strane spoločnosti Disig a.s. by došlo k znefunkčneniu služieb portálu verejnej správy ako aj iných, využívajúcich infraštrukútu eID."*, **je povinný preukázať, že on sám svojím konaním alebo opomenutím v minulosti nespôsobil nemožnosť dokumentačného prenosu existujúcich viac ako 2 000 000 certifikátov na nového poskytovateľa**.

98. Predmetnú skutočnosť však kontrolovaný v tomto dokumente **nepreukázal**. Na účely preukázania, že on sám nevytvoril situáciu výlučnosti, totiž v ňom uvádza len, cit.: *„Dňa 30.03.2010 uzatvoril verejný obstarávateľ s Zmluvu, ktorej predmetom bolo prostredníctvom zabezpečenia komplexných, informačných, elektronických komunikačných služieb a technológií vytvorenie ÚPVS. Zmluva bola uzatvorená ako výsledok verejnej súťaže na predmet zákazky „Zabezpečenie komplexných informačných, elektronických, komunikačných služieb a technológií", vyhlásenej verejným obstarávateľom vo Vestníku verejného obstarávania č. 240/2009 zo dňa 15.12.2009 pod zn. 07139 – MSS (ďalej len „Verejná súťaž"). Nastavenie požiadaviek v rámci Verejnej súťaže, ako aj znenia obchodných podmienok – návrhu Zmluvy, vrátane licenčných ustanovení, vychádzalo z právnej úpravy platnej a účinnej v čase vyhlásenia Verejnej súťaže, ako aj v danom čase aktuálnej aplikačnej praxe (r. 2009).* ***Objektívne existujúci stav ohľadom neexistencie hospodárskej súťaže nezaložil samotný verejný obstarávateľ podmienkami Verejnej súťaže (najmä opisom predmetu zákazky), ale vyplynul najmä z priebehu plnenia Zmluvy****." Z uvedeného totiž nevyplýva, že by verejný obstarávateľ v zmluve, ktorú uzavrel 30. 03. 2010, upravil mechanizmy, ktoré by zabránili neskoršej nemožnosti technického a dokumentačného prenosu certifikátov, ktoré budú certifikačnou autoritou vydané, na iného poskytovateľa. Rovnako z uvedeného nevyplýva, že by

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

kontrolovaný v čase od uzavretia predmetnej zmluvy (30. 03. 2010) do okamihu uzavretia Zmluvy o poskytnutí služieb postupom priameho rokovacieho konania (09. 07. 2025) realizoval postup, ktorým by sa vymanil zo stavu *vendor lock-in* (závislosti na jedinom dodávateľovi) vo vzťahu k plneniu, ktoré sám označuje ako kritické služby štátu a kritická infraštruktúra štátu.

99. Vo vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026 kontrolovaný v tejto súvislosti konštatoval napr., cit.: *„(...) spoločnosť* ***Disig ako autor a prevádzkovateľ*** *dotknutých softvérových komponentov* ***disponuje zdrojovým kódom, funkčnou a prevádzkovou dokumentáciou, ako aj analytickými, programátorskými a prevádzkovými kapacitami*** *zabezpečovanými vyškolenými pracovníkmi. So zreteľom na rozsah práv, prístupov, dokumentácie, certifikácií a technického know-how potrebných na poskytovanie predmetných služieb nebol identifikovaný žiadny iný hospodársky subjekt, ktorý by bol v čase zadania zákazky schopný bez výmeny infraštruktúry a bez prerušenia kontinuity služieb prevziať prevádzkovú a aplikačnú podporu existujúcej infraštruktúry SVK eID CA.“* Z uvedeného však nevyplýva, že by kontrolovaný, či už v zmluve zo dňa 30. 03. 2010, alebo neskôr (počas jej plnenia), zabezpečil, aby on sám nadobudol zdrojové kódy a funkčnú a prevádzkovú dokumentáciu, na základe ktorých by služby podpory eID v budúcnosti mohli poskytovať aj iné hospodárske subjekty pôsobiace v oblasti IT, ktoré disponujú analytickými, programátorskými a prevádzkovými kapacitami, a teda aby kontrolovaný nebol závislý na jedinom dodávateľovi pôsobiacom v monopolnom postavení.

100. V nadväznosti na uvedené predseda úradu poukazuje na konštatovanie kontrolovaného v jeho vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026, cit.: *„(...) ani v prípade, ak by bolo možné spätne identifikovať rozhodnutia, ktoré sa z pohľadu dnešných technických poznatkov alebo súčasného stavu technológií javia ako menej vhodné alebo menej efektívne, samo osebe to ešte neznamená, že v čase použitia PRK neexistovali objektívne technické dôvody podľa § 81 písm. b) bod 2 ZVO. Predmetom posudzovania totiž nie je správnosť architektonických, technických alebo technologických rozhodnutí prijatých od roku 2010, ale skutkový a technický stav existujúci v čase zadania predmetnej zákazky.“* S predmetným konštatovaním kontrolovaného **sa nemožno stotožniť**. Právna úprava v zákone o verejnom obstarávaní, ako aj v smernici 2014/24/EÚ, totiž jednoznačne požaduje preukázať, že verejným obstarávateľom tvrdená výlučnosť jediného dodávateľa nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania (že nebola vytvorená verejným obstarávateľom so zreteľom na budúci postup obstarávania), z čoho nespochybniteľne vyplýva jeho povinnosť preukázať, že jeho rozhodnutia v minulosti (či už čo sa týka technického riešenia, zmluvných ustanovení, prípadne iných aspektov predchádzajúcej zákazky) nespôsobili vznik situácie *vendor lock-in* vo vzťahu k budúcim postupom verejného obstarávania.

101. Neobstojí preto názor kontrolovaného, že úrad neprípustne zamieňa historické hodnotenie vývoja systému s posúdením zákonných podmienok na použitie PRK, a ani jeho názor, že nie je významnou otázka, či bolo možné v minulosti architektúru systému navrhnúť iným spôsobom alebo prijať inú exit stratégiu. Ustanovenie § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní totiž výslovne vyžaduje preukázať, že chýbajúca hospodárska súťaž (exkluzivita jediného dodávateľa, stav *vendor lock-in*) nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, t. j. či nebola vytvorená verejným obstarávateľom so zreteľom na budúci postup verejného obstarávania.

102. V tomto svetle je potrebné vyhodnotiť aj stanovisko kontrolovaného uvedené v jeho vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026, cit.: *„(...) Stav technickej závislosti nevznikol v rámci predmetného verejného obstarávania umelým nastavením jeho parametrov. Softvér bol pôvodne obstaraný prostredníctvom v tom čase existujúceho partnerského kanála, čo preukazuje existenciu distribučného trhu, a architektúra riešenia v čase jeho vzniku nevylučovala zapojenie iných subjektov. Prípadná následná výhradnosť poskytovania podpory vznikla ako dôsledok dlhodobého technického vývoja, integrácie riešenia do systémov štátu, certifikačných*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

požiadaviek a prirodzeného vzniku autorských práv a know-how, nie ako dôsledok účelového nastavenia predmetného obstarávania.“, resp. jeho stanovisko, cit.: *„Autorské práva, prevádzkové know-how a technická výlučnosť spoločnosti Disig vznikli prirodzeným dôsledkom vývoja, implementácie a dlhodobej prevádzky predmetného riešenia.“* Predmetnými vyjadreniami kontrolovaný totiž potvrdzuje, že architektúra systému v čase jeho vzniku nevylučovala zapojenie iných subjektov, a teda stav výlučnosti poskytovateľa Disig, a.s. bol vytvorený v priebehu realizácie projektu, pričom jeho vytvorenie kontrolovaný umožnil tým, že nezabezpečil možnosť neskoršej prenositeľnosti vydaných certifikátov na iných poskytovateľov napr. zabezpečením si zdrojových kódov, funkčnej a prevádzkovej dokumentácie k systému, uložením povinnosti poskytovateľovi Disig, a.s. poskytnúť kontrolovanému súčinnosť pri prenose certifikátov na iného poskytovateľa a iných potrebných riešení tzv. exit stratégie.

103. Kontrolovaný v rozklade opakovane poukazuje na rozsudok Súdneho dvora EÚ z 09. 01. 2025 vo veci **C-578/23** (Česká republika – Generální finanční ředitelství, ďalej len „GFR“), z ktorého podľa neho vyplýva, že pripísateľnosť stavu exkluzivity nemožno posudzovať iba podľa pôvodu tohto stavu, ale podľa všetkých skutkových a právnych okolností charakteristických pre obdobie medzi vznikom pôvodného stavu a okamihom, keď verejný obstarávateľ zvolil postup pre nadväzujúcu zákazku, a že stav exkluzivity je mu pripísateľný aj vtedy, ak mal reálne a finančne primerané prostriedky na jeho ukončenie; naopak, samotná historická existencia technickej väzby automaticky nepostačuje. Kontrolovaný k tomu dodáva, že úrad k ignoruje otázku, či mal kontrolovaný v relevantnom období skutočné, technicky uskutočniteľné a z finančného hľadiska primerané prostriedky na odstránenie tohto stavu.

104. Aby však nedošlo k nesprávnej interpretácii rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci **C-578/23**, predseda úradu považuje za potrebné poukázať na rozhodujúce skutkové okolnosti tohto prípadu. V predmetnom prípade išlo o zmluvu, uzavretú medzi Ministerstvom financií Českej republiky a spoločnosťou IBM dňa 29. 06. 1992, na základe ktorej bol vytvorený informačný systém pre českú daňovú správu. V roku 2016 GFR, ktoré bolo zriadené v roku 2013 a ktoré je poverené správou daní v Českej republike, zadalo zákazku postupom PRK na údržbu daného informačného systému spoločnosti IBM. V danom prípade teda pôvodná zmluva bola uzavretá bola uzavretá pred vstupom Českej republiky do Európskej únie a v čase, keď v Českej republike neexistovala právna úprava verejného obstarávania. Súdny dvor v danej veci konštatoval, cit.:

„31 Verejný obstarávateľ je preto ***povinný urobiť všetko, čo možno od neho rozumne očakávať, aby sa vyhol uplatneniu článku 31 bodu 1 písm. b)*** *smernice 2004/18* ***s cieľom využiť konanie, ktoré je viac otvorené hospodárskej súťaži****. Bolo by* ***nezlučiteľné*** *s touto požiadavkou,* ***ak by sa takémuto verejnému obstarávateľovi umožnilo uplatniť toto ustanovenie, hoci mu možno pripísať vytvorenie alebo zachovanie situácie výlučnosti****, na ktorú sa na tento účel odvoláva, najmä z dôvodu, že na dosiahnutie výsledku sledovaného dotknutou zákazkou tento verejný obstarávateľ* ***nemusel vytvoriť takúto situáciu výlučnosti*** *alebo že disponoval skutočnými a ekonomicky primeranými prostriedkami na ukončenie takejto situácie.*

32 Z toho vyplýva, že na účely uplatnenia článku 31 bodu 1 písm. b) smernice 2004/18 ***musí verejný obstarávateľ preukázať*** *na jednej strane, že sú splnené dve kumulatívne podmienky uvedené v bode 26 tohto rozsudku, a na druhej strane,* ***že existenciu technických a umeleckých dôvodov alebo dôvodov súvisiacich s ochranou výlučných práv spojených s predmetom zákazky mu nemožno pripísať****.*

33 Pokiaľ ide po druhé o ***posúdenie existencie takejto pripísateľnosti*** *verejnému obstarávateľovi príslušným vnútroštátnym súdom,* ***prináleží tomuto súdu overiť, či správanie***

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

tohto verejného obstarávateľa najmä počas uzatvárania predchádzajúcej zmluvy, *na základe ktorej bola zadaná dotknutá verejná zákazka,* ***je príčinou vzniku situácie výlučnosti,*** *ktorá môže teoreticky odôvodniť uplatnenie článku 31 ods. 1 písm. b) smernice 2004/18 na zadanie predmetnej verejnej zákazky. Tento vnútroštátny súd musí tiež preskúmať,* ***či je zachovanie takejto situácie výlučnosti až do rozhodnutia uvedeného verejného obstarávateľa uskutočniť rokovacie konanie*** *bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania* ***spôsobené konaním alebo nečinnosťou tohto verejného obstarávateľa.***

34 Na účely tohto overenia treba uviesť, ***ako uviedol generálny advokát v bodoch 51 a 59 svojich návrhov,*** *že* ***pripísateľnosť situácie výlučnosti verejnému obstarávateľovi nemožno konštatovať len na základe skutočnosti, že spôsobil takúto situáciu uzavretím predchádzajúcej zmluvy, hoci v čase tohto uzavretia sa naň právna úprava Únie v oblasti verejného obstarávania neuplatňovala****. Naproti tomu* ***nie je nevyhnutné, aby verejný obstarávateľ úmyselne vytvoril alebo zachoval takúto situáciu*** *s cieľom obmedziť hospodársku súťaž pri budúcich zadávacích konaniach.*

35 Pokiaľ ide o vec samu, treba pripomenúť, že v súlade so zásadou okamžitého a úplného uplatnenia ustanovení práva Únie na nové členské štáty ***mala Česká republika odo dňa svojho pristúpenia k Európskej únii dosiahnuť súlad so smernicou*** *Rady 93/36/EHS zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania dodania tovaru (Ú. v. ES L 199, 1993, s. 1; Mim. vyd. 06/002, s. 110), ktorá bola zrušená a nahradená smernicou 2004/18 a ktorej znenie článku 6 ods. 3 písm. b) bolo prevzaté do článku 31 bodu 1 písm. b) smernice 2004/18 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. decembra 2017, Compania Naională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, bod 37 a citovanú judikatúru).*

36 ***Od pristúpenia Českej republiky k Únii teda verejný obstarávateľ tohto členského štátu mohol podľa článku 31 bodu 1 písm. b) smernice 2004/18 použiť rokovacie konanie*** *bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania na účely údržby informačného systému používaného vnútroštátnymi správnymi orgánmi* ***len pod podmienkou, že je schopný preukázať*** *jednak, že z technických dôvodov alebo dôvodov súvisiacich s ochranou výlučných práv k tomuto informačnému systému môže byť zákazka zadaná len určitému hospodárskemu subjektu, a jednak,* ***že tieto dôvody nemožno pripísať tomuto verejnému obstarávateľovi.***

37 V prejednávanej veci vnútroštátny súd na jednej strane uvádza, že od 1. mája 2004, teda dátumu pristúpenia Českej republiky k Únii, do 1. marca 2016, keď sa začalo konanie, o ktoré ide vo veci samej, malo GFR alebo jeho právny predchodca možnosť začať postup verejného obstarávania na dodávku nového informačného systému. Na druhej strane GFR pred týmto súdom tvrdí, že sa pokúsilo ukončiť výlučné postavenie spoločnosti IBM Česká republika, ale že táto spoločnosť odmietla previesť majetkové autorské práva k zdrojovému kódu predmetného informačného systému, takže ak by si nezvolilo rokovacie konanie bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania, tento informačný systém by sa stal nepoužiteľným, čo by zabránilo daňovej správe riadne si plniť svoje úlohy.

38 Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či ***vzhľadom na okolnosti súvisiace s uzatvorením pôvodnej zmluvy, a najmä na okolnosti, ktorými sa vyznačovalo obdobie od 1. mája 2004 do 1. marca 2016, bolo výlučné postavenie****, na ktoré sa odvoláva GFR na účely odôvodnenia uplatnenia článku 31 bodu 1 písm. b) smernice 2004/18,* ***pripísateľné GFR,*** *najmä preto, že disponovalo skutočnými a primeranými prostriedkami z ekonomického hľadiska na to, aby ukončilo túto výlučnosť počas uvedeného obdobia predtým, ako sa rozhodlo využiť rokovacie konanie bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania.“*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

105. Pre ozrejmenie kontextu daného prípadu predseda úradu dáva do pozornosti **návrhy generálneho advokáta** (p. Manuel Campos Sánchez-Bordona) v predmetnej veci:

„(...) je v rozpore s uvedeným cieľom, aby verejní obstarávatelia sami vytvárali okolnosti, ktoré uvedú s cieľom použiť postupy výberu dodávateľov, v ktorých nie je povolená účasť konkurentov“ (bod 44 návrhov),

„(...) v čase uzavretia pôvodnej zmluvy (v roku 1992) žiadny vnútroštátny predpis neupravoval autorské práva ani verejné obstarávanie. Preto nebolo možné predvídať budúcu právnu úpravu uplatniteľnú v tejto oblasti ani vývoj vnútroštátnej judikatúry“ (bod 48 návrhov),

„Vôbec nespochybňujem uvedené konštatovania, ktoré sa týkajú okamihu v minulosti, keď sa jednoducho neuplatňovalo právo Únie, ktorej členom Česká republika ešte nebola. Prináleží vnútroštátnemu súdu vymedziť skutkové okolnosti a právny rámec uzavretia pôvodnej zmluvy.“ (bod 50 návrhov),

„Za týchto podmienok je nepodstatné, či výlučnosť, na základe ktorej bola v roku 1992 podpísaná pôvodná zmluva, spôsobil alebo nespôsobil verejný obstarávateľ.“ (bod 51 návrhov),

„Situácia je odlišná, ak sa vezme do úvahy, že zmluvný vzťah medzi českými daňovými orgánmi a dodávateľom trval mnoho rokov (v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec od roku 1992 do roku 2016).“ (bod 52 návrhov),

„V uvedenom období sa zmenil právny rámec, najmä od vstupu Českej republiky do Únie v roku 2004. Od jej pristúpenia existovala povinnosť dodržiavať smernice o verejnom obstarávaní „v súlade so zásadou okamžitého a úplného uplatnenia ustanovení práva Únie na nové členské štáty“.“ (bod 53 návrhov),

*„Vnútroštátny súd zdôrazňuje význam tohto nového rámca a zmenu povinností verejného obstarávateľa: poukazuje na to, že **keď GFR zadalo zákazku z roku 2016, v platnosti boli zákon č. 137/2006 a smernica 2004/18. GFR teda bolo povinné zabezpečiť, aby jeho úkony nevyvolali situácie výlučnosti s cieľom odôvodniť potrebu rokovacích konaní bez uverejnenia**.“* (bod 54 návrhov),

Na základe tohto konštatovania a po preskúmaní oboch sporných názorov vnútroštátny súd v bode 32 svojho rozhodnutia konštatuje:

- *„… **od roku 1992 do roku 2016** moh[lo GFR] (prípadne jeho právny predchodca) **buď dohodnúť nové zmluvné podmienky** týkajúce sa majetkových autorských práv tak, aby moh[lo] zadávať verejné zákazky týkajúce sa systému ADIS v jednej z otvorenejších foriem verejného obstarávania, **alebo začať obstarávať nový informačný systém**, aj za cenu dočasne zvýšených nákladov, čo by však mohlo z dlhodobého hľadiska viesť k úsporám…[,]*
- *preto **sa nemožno odvolávať na stav v čase uzavretia pôvodnej zmluvy, ak situácia výlučnosti trvala aj po prijatí príslušnej právnej úpravy verejného obstarávania** v Českej republike. Pri určovaní, či možno použiť rokovacie konanie bez uverejnenia, treba zohľadniť čas prijatia rozhodnutia o zadaní zákazky v tejto forme…“* (bod 55 návrhov),

*„Odpoveďou na prejudiciálnu otázku, ktorá vyplýva z vyššie uvedeného, je, že na účely prejednávanej veci je nepodstatné, že pôvodná zmluva bola podpísaná pred pristúpením Českej republiky k Únii. Naopak **rozhodujúce sú úkony verejného obstarávateľa uskutočnené od roku 2004 do roku 2016**. Spomedzi týchto úkonov je logicky kľúčové podpísanie novej zmluvy v roku 2016.“* (bod 57 návrhov),

- *„(...) **povinnosť členského štátu zosúladiť svoj postup s právnym poriadkom Únie vzniká jeho pristúpením k Únii**. Od tohto okamihu verejný obstarávateľ ako štátny orgán prevzal*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

povinnosť zaručiť dodržiavanie právnych predpisov Únie týkajúcich sa verejného obstarávania vrátane smernice 2004/18. V tomto kontexte ***je nepodstatné, či nesplnenie povinnosti zo strany daňových orgánov štátu vyplýva z konania alebo opomenutia****,*

- *pri posudzovaní správania verejného obstarávateľa* ***nemožno vyžadovať priamy úmysel vytvoriť situáciu výlučnosti. Stačí, aby verejný obstarávateľ, ktorý ignoruje svoju povinnosť ukončiť existujúcu výlučnosť (ktorú vytvoril on sám alebo jeho právny nástupca[3]) v čase podpísania novej zmluvy, vylúčil túto zmluvu****, tak ako to bolo v prípade pôvodnej zmluvy,* ***z hospodárskej súťaže****.* (bod 59 návrhov).

106. Z uvedeného vyplýva, že Súdny dvor (ako aj generálny advokát) v danej veci nepovažovali za podstatné, že pôvodná zmluva bola uzavretá pred vstupom Českej republiky do Európskej únie. Naopak, konštatovali, že rozhodujúce sú úkony verejného obstarávateľa uskutočnená od 01. 05. 2004 (od vstupu do Európskej únie) do roku 2016 (použitie PRK), keďže od vstupu do Európskej únie verejný obstarávateľ ako štátny orgán prevzal povinnosť zaručiť dodržiavanie právnych predpisov Únie týkajúcich sa verejného obstarávania, a teda aj povinnosť nevytvárať okolnosti, na ktoré sa bude následne odvolávať s cieľom použiť postupy výberu dodávateľov, v ktorých nie je povolená účasť konkurentov. Inými slovami, ako uviedol Súdny dvor EÚ, verejný obstarávateľ je povinný urobiť všetko, čo možno od neho rozumne očakávať, aby sa vyhol uplatneniu priameho rokovacieho konania.

107. Výklad daného rozsudku, ktorý v rozklade prezentuje kontrolovaný, je teda značne skreslený, opierajúci sa výňatky citácií neúplných viet rozsudku, a preto nesprávny. Nemožno sa totiž stotožniť s jeho záverom, cit.: *„Súdny dvor výslovne odmietol automatické pripísanie exkluzivity obstarávateľovi len preto, že pôvodná zmluva vytvorila závislosť.“* Predmetný záver kontrolovaný formuluje na základe neúplnej citácie vety z bodu 34 rozsudku: *„Na účely tohto overenia treba uviesť, ako uviedol generálny advokát v bodoch 51 a 59 svojich návrhov, že pripísateľnosť situácie výlučnosti verejnému obstarávateľovi nemožno konštatovať len na základe skutočnosti, že spôsobil takúto situáciu uzavretím predchádzajúcej zmluvy, hoci[4] v čase tohto uzavretia sa naň právna úprava Únie v oblasti verejného obstarávania neuplatňovala.“*

108. Predmetnou vetou totiž Súdny dvor konštatoval to, že ak bola pôvodná zmluva uzavretá pred vstupom krajiny do Európskej únie, a teda v čase, keď verejný obstarávateľ nebol povinný dodržiavať smernicu Európskej únie o verejnom obstarávaní (pričom touto zmluvou bola vytvorená exkluzivita dodávateľa), nemožno mu následne (po vstupe do Európskej únie) pričítať situáciu výlučnosti len na základe takéhoto uzavretia zmluvy. Súdny dvor teda konštatoval, že pre posúdenie, či je z pohľadu únijného práva stav exkluzivity obstarávateľovi pričítateľný, nie sú podstatné okolnosti uzavretia pôvodnej zmluvy, pokiaľ sa na ňu v čase jej uzavretia nevzťahovala únijná právna úprava zadávania verejných zákaziek.

109. Na účely posúdenia aktuálne prejednávaného prípadu je však potrebné konštatovať, že takáto situácia v ňom nenastala, keďže pôvodnú zmluvu uzavrel kontrolovaný v roku 2010, teda

[3] Pozn.: V slovenskom preklade rozsudku je použitý termín „právny nástupca“, ide však o zjavnú chybu. V českej verzii sa uvádza „právní předchůdce“ a v anglickej verzii „predecessor in law.“

[4] Pozn.: V slovenskom preklade rozsudku je použitá spojka „hoci“, ktorá však môže pôsobiť mätúco. Ako vhodnejšia sa však javí spojka „keď“.
Česká verzia: *„Pro účely tohoto ověření je nutno uvést, podobně jako to učinil generální advokát v bodech 51 a 59 svého stanoviska, že zadavateli nelze přičítat stav exkluzivity pouze na základě toho, že takový stav způsobil uzavřením dřívější smlouvy, na niž se přitom v době jejího uzavření nevztahovala unijní právní úprava v oblasti veřejných zakázek.“*
Anglická verzia: *„For the purposes of that verification, it should be observed, as the Advocate General did in points 51 and 59 of his Opinion, that a situation of exclusivity cannot be found to be attributable to the contracting authority solely on the basis of the fact that it created that situation by concluding a previous contract, when, at the time of concluding that contract, the EU legislation on public contracts was not applicable to it.“*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

v čase po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie, a teda na kontrolovaného sa vzťahovala povinnosť rešpektovať únijné právo, ktoré mu neumožňuje používať PRK odôvodnené situáciou výlučnosti, ktorú vytvoril (bod 50 preambuly smernice 2014/24/EÚ).

110. Ako pritom vyplýva z citovaného rozsudku vo veci C-578/23, nie je nevyhnutné, aby verejný obstarávateľ úmyselne vytvoril alebo zachoval takúto situáciu s cieľom obmedziť hospodársku súťaž pri budúcich zadávacích konaniach (bod 34 rozsudku), resp. pri posudzovaní správania verejného obstarávateľa nemožno vyžadovať priamy úmysel vytvoriť situáciu výlučnosti; stačí, aby verejný obstarávateľ, ktorý ignoruje svoju povinnosť ukončiť existujúcu výlučnosť (ktorú vytvoril on sám alebo jeho právny predchodca), v čase podpísania novej zmluvy, vylúčil túto zmluvu z hospodárskej súťaže (bod 59 návrhov). Okrem toho, z bodu 32 rozsudku vyplýva, že na účely použitia priameho rokovacieho konania, **musí verejný obstarávateľ preukázať**, že **existenciu** technických a umeleckých dôvodov alebo dôvodov súvisiacich s ochranou výlučných práv spojených s predmetom zákazky **mu nemožno pripísať**. Inými slovami, ako vyplýva z bodu 36 návrhov generálnej advokáta, od pristúpenia k Európskej únii verejný obstarávateľ tohto členského štátu mohol použiť PRK na účely údržby informačného systému používaného vnútroštátnymi správnymi orgánmi len pod podmienkou, že **je schopný preukázať** jednak, že z technických dôvodov alebo dôvodov súvisiacich s ochranou výlučných práv k tomuto informačnému systému môže byť zákazka zadaná len určitému hospodárskemu subjektu, a jednak, **že tieto dôvody nemožno pripísať tomuto verejnému obstarávateľovi**.

111. Ak verejný obstarávateľ, ktorý použije PRK, tvrdí, že splnil podmienky na jeho použitie na základe toho titulu, že situácia výlučnosti mu v danom prípade podľa jeho názoru nie je pripísateľná, je jeho povinnosťou toto svoje tvrdenie nespochybniteľne preukázať. Uvedený záver Súdneho dvora podporuje jeho konštantná judikatúra, podľa ktorej verejný obstarávateľ, ktorý použije PRK, nesie dôkazné bremeno preukázania splnenia podmienok na jeho použitie. Preukázanie dôvodov použitia PRK je plne na verejnom obstarávateľovi, ktorý by mal byť schopný objektívne dôvody na použitie tohto postupu verejného obstarávania doložiť [napr. závery vyplývajúce z rozsudkov Súdneho dvora z 10. 03. 1987 vo veci **C-199/85** (Komisia Európskych spoločenstvo proti Talianskej republike) alebo z rozsudku z 28. 03. 1996 vo veci **C-318/94** (Komisia Európskych spoločenstiev proti Spolkovej republike Nemecko)]. V tejto súvislosti je tiež možné odkázať na rozsudok Súdneho dvora vo veci **C-385/02** zo 14. 09. 2004, v ktorom Súdny dvor konštatoval, že ustanovenia o možnom použití PRK *„musia byť vykladané reštriktívne a dôkazné bremeno ohľadom existencie výnimočných podmienok odôvodňujúcich výnimku nesie ten, kto sa ich dovoláva (...)“* (body 19 a 20 rozsudku.) Z tejto premisy ďalej vychádza aj slovenská judikatúra, z ktorej je možné odkázať napr. na rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. **BA-1S/50/2021 – 249** z 31. 07. 2026, cit.: *„27. (...) Použitie priameho rokovacieho konania podľa § 98 ods. 1 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní predstavuje výnimku zo základného princípu zabezpečenia hospodárskej súťaže. Výklad splnenia podmienok preto musí byť reštriktívny, pričom dôkazné bremeno o splnení všetkých zákonných podmienok spočíva na obstarávateľovi.“*[5]

112. Dôkazné bremeno teda v predmetnom prípade spočíva v plnej miere na kontrolovanom, ktorého povinnosťou je preukázať, že pre zadanie predmetnej zákazky postupom PRK boli preukázateľne splnené všetky podmienky predvídané v § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní, a teda že predmet takto zadanej zákazky nemohol byť zadaný iným (otvoreným) postupom, ktorý je v porovnaní s PRK z podstaty veci transparentnejší. Dochádza tak k situácii, keď je dôkazné bremeno, ktoré spravidla spočíva na správnom orgáne, ktorý musí zistiť stav veci tak, aby o ňom neboli dôvodné pochybnosti, prenesené na toho, kto sa dovoláva výnimky

[5] Pozn.: V danom prípade išlo o obstarávateľa (nie verejného obstarávateľa), pre ktorého sú dôvody na použitie priameho rokovacieho konania upravené v § 98 zákona o verejnom obstarávaní, textácia predmetného dôvodu je však rovnaká ako v § 81 tohto zákona.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

z použitia otvorenejších postupov zadávania zákaziek. Povinnosť zistenia skutkového stavu veci úradom sa s ohľadom na prenos dôkazného bremena v súvislosti s doložením naplnenia podmienok oprávňujúcich použitie PRK vzťahuje iba na zistenie, či kontrolovaný toto dôkazné bremeno uniesol. Je teda povinnosťou kontrolovaného, aby bol schopný svoj postup podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní nielen odôvodniť, ale svoje závery o existencii dôvodov v zmysle tohto zákonného ustanovenia tiež doložiť relevantnými podkladmi. Úrad týmto nerezignuje na svoju povinnosť zistiť úplný skutkový stav veci, avšak nemôže za kontrolovaného objektívne dôvody na použitie PRK v zmysle § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní domýšľať a existenciu takých „domyslených“ dôvodov preukazovať. Úrad má teda povinnosť posúdiť, či kontrolovaný uniesol dôkazné bremeno, t. j. či preukázal splnenie podmienok na použitie PRK.

113. Pokiaľ sa teda kontrolovaný v rozklade rozhodol použitie PRK odôvodniť argumentom, že situácia výlučnosti spoločnosti Disig, a.s., na ktorú sa v danom prípade odvoláva, mu nemôže byť pripísaná (na základe záverov rozsudku vo veci C-578/23), mal toto svoje tvrdenie preukázať konkrétnymi dôkazmi. Nemožno sa stotožniť s názorom kontrolovaného, že úrad je povinný preukázať, ktoré konkrétne rozhodnutie alebo opomenutie kontrolovaného spôsobilo alebo udržiavalo stav výlučnosti. Takýto postup by znamenal neprípustné prenesenie dôkazného bremena vo vzťahu k podmienkam na použitie PRK z verejného obstarávateľa, ktorý tento výnimočný postup (i) použil, (ii) tvrdí, že ho použil oprávnene a za splnenia všetkých zákonných podmienok a (iii) je povinný uniesť dôkazné bremeno splnenia zákonných podmienok tohto postupu, na úrad, ktorý vykonáva dohľad nad dodržiavaním povinností verejného obstarávateľa.

114. Kontrolovaný však v priebehu prvostupňového konania a ani vo svojom rozklade nepredložil žiadne dôkazy, z ktorých by malo vyplývať, že vytvorenie situácie výlučnosti mu nemožno pripísať. Naopak, kontrolovaný v rozklade len všeobecne uvádza, že *„súčasný stav je výsledkom dlhodobého vývoja od roku 2010, ktorý bol ovplyvňovaný aj postupnými politickými, organizačnými a delimitačnými rozhodnutiami, ako aj v neposlednom rade disponibilitou, resp. nedostatočnosťou finančných prostriedkov“*, čo mal podľa jeho názoru úrad zohľadniť. Podobne, vo vyjadrení zo dňa zo dňa 29. 07. 2026 kontrolovaný uvádza, napr.: *„stav exkluzivity bol dôsledkom objektívneho historického vývoja kritickej infraštruktúry“,* ďalej tiež, že *„architektúra riešenia v čase jeho vzniku nevylučovala zapojenie iných subjektov. Prípadná následná výhradnosť poskytovania podpory vznikla ako dôsledok dlhodobého technického vývoja, integrácie riešenia do systémov štátu, certifikačných požiadaviek a prirodzeného vzniku autorských práv a know-how, nie ako dôsledok účelového nastavenia predmetného obstarávania.“*, a tiež, že *„autorské práva, prevádzkové know-how a technická výlučnosť spoločnosti Disig vznikli prirodzeným dôsledkom vývoja, implementácie a dlhodobej prevádzky predmetného riešenia.“* Predseda úradu v tejto súvislosti opätovne uvádza, že pri posudzovaní správania verejného obstarávateľa sa nevyžaduje priamy úmysel vytvoriť situáciu výlučnosti a je nepodstatné, či nesplnenie povinnosti zo strany verejného obstarávateľa vyplýva z konania alebo opomenutia. Ak teda kontrolovaný zamýšľal preukázať splnenie podmienky na použitie priameho rokovacieho konania podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní tým, že vzniknutá a dlhodobo existujúca situácia výlučnosti mu nemôže byť pripísaná, bolo je povinnosťou uvedené preukázať. Všeobecné vyjadrenia o tom, že súčasný stav exkluzivity je výsledkom dlhodobého vývoja od roku 2010, dlhodobého technického vývoja, integrácie riešenia do systémov štátu, prirodzeného vývoja autorských práv a know-how a pod., nie sú dostatočné na preukázanie tvrdenia, že situáciu výlučnosti nemožno kontrolovanému pripísať. Okrem toho, kontrolovaný vo svojich podaniach opakovane poukazuje na historický vývoj architektúry eID, historický vznik *lock-in*, historický technický dlh, avšak nepreukázal, že by uskutočnil akékoľvek kroky, aby sa z predmetného dlhodobého stavu *vendor lock-in* vymanil. Nepreukázal teda ani, že by uskutočnil kroky, ktoré by mohli predstavovať jeho skutočnú

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

a vážnu snahu o vymanenie sa zo závislosti na spoločnosti Disig a.s., a preto skutočnosť, že nedošlo k odstráneniu závislosti na jedinom dodávateľovi, je jednoznačne spôsobená konaním, resp. nečinnosťou kontrolovaného.

115. Predseda úradu tiež poukazuje na vyjadrenia kontrolovaného, v ktorých poukazuje na to, že on sám sa nemal podieľať na vytvorení stavu *vendor lock-in*. V odôvodnení použitia PRK kontrolovaný uviedol, cit.: *„Na základe zmluvy o partnerstve medzi Ministerstvom vnútra SR a Národnou agentúrou pre sieťové a elektronické služby bol realizovaný projekt Elektronická identifikačná karta súčasťou ktorého bolo centralizované riešenie pre správu identít a prístupových práv. Verejný obstarávateľ NASES obstaral na základe generálnej zmluvy uzatvorenej 30.3. 2010 Modul IAM – Identity and Access management (ďalej len ako „IAM“) pre riadenie prístupu k službám ÚPVS. IAM je základným centralizovaným riešením pre správu identít a prístupových práv v tomto prostredí. IAM je spoločným modulom ÚPVS, zároveň je jeho základným nástrojom správy užívateľov. A na základe realizačnej zmluvy č. OVO1-2014/00130-46 s dodávateľom Atos IT Solutions and Services s. r. o. zakúpil licencie pre podporu vydávanie a ukladanie a správu identít a hardwarovú infraštruktúru. Súčasťou projektu bolo komplexné riešenie rôznych modulov a jedným s modulov bol modul IAM. (...) Počas realizácie projektu bolo potrebné vybudovať infraštruktúru HW aj personálne odborné kapacity na zabezpečenie služieb podľa platnej legislatívy t.j. vybudovať a akreditovať certifikačnú autoritu v zmysle zákona č. 215/2002 Z.z., ktorá by bola schopná vydávať kvalifikované certifikáty pre elektronický podpis a certifikáty pre podpis a šifrovanie. Verejný obstarávateľ na takto rozsiahle riešenie nemal dostatok priestoru, času, finančných možností, ani personálneho zabezpečenia. Z uvedeného dôvodu na základe nereálnosti získania oprávnenia na poskytovanie akreditovaných certifikčných služieb v danom krátkom čase bol oslovený externý dodávateľ, spoločnosť Disig, a.s., ktorá v danom čase bola jediný aktívny poskytovateľ akreditovaných certifikčných služieb zo Slovenskej repiubliky so všetkými potrebnými oprávneniami. (...)“* Vo vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026 kontrolovaný uvádza, cit.: *„Riešenie SVK eID vznikalo historicky v spolupráci viacerých subjektov, najmä Ministerstva vnútra SR, spoločnosti Disig, a.s. a NASES.“* V rozklade kontrolovaný uvádza, cit.: *„(...) kontrolovaný nie je subjektom, ktorý pôvodný systém eID vytvoril alebo pôvodnú zmluvu uzatváral. Úrad preto nemôže bez ďalšieho preniesť historické rozhodnutia Ministerstva vnútra SR na kontrolovaného a z tejto historickej skutočnosti vyvodiť zodpovednosť kontrolovaného za stav existujúci v roku 2025.“*

116. Predseda úradu v tejto súvislosti poukazuje na rozsudok sp. zn. **4Sžfk/27/2020** zo dňa 26. 05. 2022 (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže proti úradu), v ktorom NSS SR konštatoval, cit.: *„31. Pokiaľ ide o namietané nesprávne vyhodnotenie otázky participácie sťažovateľa na procese verejného obstarávania, tu kasačný súd v zhode s krajským súdom i so žalovaným akcentuje výnimočnosť priameho rokovacieho konania ako spôsobu zadávania zákazky. V zmysle ZVO i smernice ho možno použiť len vtedy, ak zákazku objektívne môže splniť len jediný dodávateľ (tu podľa sťažovateľa zhotoviteľ), a zároveň túto výlučnosť dodávateľa nespôsobil sám verejný obstarávateľ (v danom prípade sťažovateľ), pričom niet primeranej alternatívy alebo náhrady a chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania. Kasačný súd považuje za jednoznačné, že obstaranie informačného systému bez licenčných práv objektívne vytvára situáciu umelého zúženia parametrov budúcich verejných obstarávaní na jeho údržbu a vývoj, čo napokon nespochybňuje ani sťažovateľ. Niet dôvod pochybovať o tvrdení sťažovateľa, že túto situáciu nespôsobil on sám, ale pôvodný verejný obstarávateľ, ktorým bola Centrálno-finančná a kontraktačná jednotka Úradu vlády SR, keďže tá určovala podmienky zadávania zákazky pre sťažovateľa ako budúceho užívateľa informačného systému. 32. Kasačný súd je však toho názoru, že* ***miera participácie sťažovateľa na posudzovanom zúžení parametrov verejného obstarávania****, ktorú krajský súd do určitej miery pripustil,* ***nie je pri hodnotení tejto zákonnej podmienky použitia***

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

priameho rokovacieho konania rozhodujúca. V záujme dodržania princípu výnimočnosti aplikácie tohto spôsobu zadávania zákazky, majúc na zreteli jeho objektívny negatívny dopad na hospodársku súťaž, nie je prípustné viazať podmienku absencie umelého zúženia parametrov verejného obstarávania len na spomenutého pôvodného verejného obstarávateľa (štát), ale aj na sťažovateľa, pre ktorého bol informačný systém obstaraný a ktorý ho užíva. *Preto kasačný súd nepovažoval za podstatné, aký vplyv na podmienky pôvodného verejného obstarávania mal zástupca sťažovateľa nominovaný do programovej rady a či je opodstatnená v rozsudku vyslovená domnienka správneho súdu o tom, že sťažovateľ mal možnosť už na začiatku zasiahnuť do procesu verejného obstarávania. (...) 33. Pri posúdení splnenia predmetnej podmienky je totiž **podstatné, že informačný systém**, ktorého inovácia bola v prejednávanom prípade predmetom zákazky, **pôvodne obstaral štátny orgán, bez toho, aby si zabezpečil licenčné práva potrebné k zadaniu zákazky na servis alebo údržbu tohto systému inému subjektu** ako zhotoviteľovi. Žalovaný správne upozornil, že v rokoch 2005, 2008 a 2012 sťažovateľ tento stav predlžoval, keď uzavieral zmluvy so zhotoviteľom o poskytovaní podpory a servisu informačného systému, so zachovaním výlučnosti postavenia zhotoviteľa a bez súťažného postupu verejného obstarávania, so všetkými negatívnymi dopadmi spojenými s priamym rokovacím konaním.“*

117. V zhode s uvedeným predseda úradu konštatuje, že **miera participácie kontrolovaného na vytvorení a následnom dlhodobom udržiavaní stavu *vendor lock-in* nie je pri posudzovaní splnenia podmienky na použitie PRK rozhodujúca**. Vychádzajúc z princípu výnimočnosti tohto postupu a jeho negatívneho dopadu na hospodársku súťaž je potrebné podmienku absencie umelého zúženia parametrov verejného obstarávania viazať aj na kontrolovaného, ktorý použil PRK na zadanie zákazky na poskytovanie podporných služieb odvolávajúc sa na situáciu výlučnosti (bez ohľadu na to, že na vytvorení tohto stavu v minulosti sa mohol podieľať aj iný štátny orgán – Ministerstvo vnútra SR a bez ohľadu na mieru participácie). Uvedené ostatne vyplýva aj z citovaného rozsudku vo veci C-578/23, z ktorého skutkových okolností vyplýva, že pôvodnú zmluvu v roku 1992 uzavrelo Ministerstvo financií ČR a následný PRK v roku 2016 realizovalo GFR *„ktoré bolo zriadené v roku 2013 a ktoré je poverené správou daní v Českej republike, v tejto oblasti nahradilo toto ministerstvo“* (bod 9 rozsudku). Súdny dvor sa pritom ku skutočnosti, že pôvodnú zmluvu uzavrel iný štátny orgán, v rozsudku osobitne nevyjadril, a teda možno mať za to, že jej nepripísal žiadnu relevanciu. Generálny advokát sa vo svojich návrhoch k uvedenému explicitne vyjadril tak, že *„stačí, aby verejný obstarávateľ, ktorý ignoruje svoju povinnosť ukončiť existujúcu výlučnosť (ktorú vytvoril on sám alebo jeho právny nástupca[6]) v čase podpísania novej zmluvy, vylúčil túto zmluvu, tak ako to bolo v prípade pôvodnej zmluvy, z hospodárskej súťaže.“* (bod 59 návrhov).

118. Kontrolovaný tiež v rozklade poukazuje na rozsudok NSS SR sp. zn. **2Sfk/24/2023** zo dňa 31. 07. 2024 (Mesto Kežmarok proti úradu), pričom uvádza, že súd v ňom prelomil dogmatický prístup úradu k automatickému vytváraniu *lock-in* a odmietol mechanické posúdenie absencie určitých licenčných oprávnení ako automatického dôvodu pre záver o umelom zúžení hospodárskej súťaže. Kontrolovaný uvádza, že úrad je povinný skúmať konkrétny predmet, predvídateľnosť budúcich zásahov v čase pôvodného obstarávania, dobrú vieru obstarávateľa a ekonomickú rozumnosť nadobudnutia širších práv.

119. Opätovne, aby nedošlo k dezinterpretácii rozsudku, na ktorý sa odvoláva kontrolovaný, je potrebné poukázať na skutkové okolnosti predmetného prípadu. V rozsudku sp. zn. **2Sfk/24/2023** sa NSS SR zaoberal prepracovaním projektovej dokumentácie, ku ktorej si Mesto

[6] Pozn.: V slovenskom preklade rozsudku je použitý termín „právny nástupca“, ide však o zjavnú chybu. V českej verzii sa uvádza „právní předchůdce“ a v anglickej verzii „predecessor in law.“

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

Kežmarok v pôvodnom verejnom obstarávaní nevymienilo súhlas autora so spracovaním diela. NSS SR pritom konštatoval, cit.:

„27. Kasačný súd si je vedomý svojho rozsudku sp. zn. 4Sžfk/27/2020 z 26. mája 2022, metodického usmernenia žalovaného (viď. Metodické usmernenie č. 5/2016 z 19. mája 2016 – Priame rokovacie konanie; dostupné na: https://www.uvo.gov.sk/aktualnetemy/aktualita/priame-rokovacie-konanie) ako aj odbornej literatúry, ktoré sa zhodujú v tom, že: V prípade zmlúv v oblasti informačno-komunikačných technológií, keď chýbajúca hospodárska súťaž je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, tak použitie priameho rokovacieho konania je možné považovať za neopodstatnené. Ide o prípad, keď licenčná zmluva z pôvodného verejného obstarávania neobsahuje právo na neobmedzenú úpravu diela/počítačového programu vrátane úpravy diela/počítačového programu treťou osobou a práva na jeho úpravu, šírenie a nakladanie s ním, keďže verejný obstarávateľ/obstarávateľ svojím konaním v minulosti (pri obstarávaní pôvodného predmetu zákazky) sám zúžil, resp. znemožnil do budúcnosti akúkoľvek hospodársku súťaž v oblasti informačno-komunikačných technológií a je „uzamknutý“ v jednotlivých IKT riešeniach, keďže sám zlyhal už pri navrhovaní súťažných podkladov, definovaní predmetu zákazky (nepožadoval otvorené štandardy na IT architektúru) a najmä navrhovaní licenčnej zmluvy, ktorá by bola dostatočne flexibilná a následne by mu v budúcnosti umožnila vyhlásenie súťažného postupu verejného obstarávania. (BARTOŠ, Peter. § 81 [Podmienky pre použitie priameho rokovacieho konania]. In: AZUD, Ján, PLAVÁKOVÁ, Lucia, BARTOŠ, Peter. Zákon o verejnom obstarávaní. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 999.) (...)

*29. **Pri obstarávaní informačného systému** pre Zbor väzenskej a justičnej stráže (predmet zákazky aj v prípade sp. zn. 4Sžfk/27/2020 z 26. mája 2022) **je zrejmé, že sa informačný systém obstaráva na niekoľko rokov do budúcnosti, počas ktorých bude používaný, bude potrebné jeho servisovanie, prípadne úpravy s ohľadom na zmenu potrieb zboru či legislatívnych požiadaviek. Potreba zásahov do predmetu zákazky je z uvedených dôvodov úplne zrejmá už v momente nastavovania podmienok pôvodného verejného obstarávania**, ktorým sa vyberá zhotoviteľ.*

*30. **Z uvedeného dôvodu (predvídateľnosť a vysoká pravdepodobnosť nutnosti zásahov do diela v budúcnosti) je možné od verejného obstarávateľa vyžadovať, aby výhradné práva k autorskému dielu (informačnému systému) od autora nadobudol vopred a v potenciálnom následnom súťažnom postupe zadávania zákazky** (napr. na servis, údržbu informačného systému) **nemusel využiť výlučne postup priameho rokovacieho konania**, ale tieto práva by mohol poskytnúť úspešnému uchádzačovi riadneho verejného obstarávania, čím by došlo k rozšíreniu hospodárskej súťaže na neobmedzený počet hospodárskych subjektov. **V opačnom prípade by bolo na mieste konštatovať umelé zúženie parametrov verejného obstarávania**.*

31. Žalobca však neobstarával informačný systém, ale projektovú dokumentáciu na prestavbu zimného štadiónu, v čom kasačný súd vidí zásadný rozdiel (...).“

120. V rozsudku sp. zn. 2Sfk/24/2023 teda NSS SR jednoznačne konštatoval, že pri obstarávaní informačného systému, ktorý sa bude používať niekoľko rokov, je vopred zrejmé, že bude potrebný jeho servis a úpravy. Predvídateľnosť a vysoká pravdepodobnosť nutnosti zásahov do diela v budúcnosti je teda zrejmá už v čase nastavovania podmienok pôvodného verejného obstarávania, a preto je možné od verejného obstarávateľa vyžadovať, aby výhradné práva k dielu nadobudol vopred a pri následných obstarávaniach tak nemusel využívať výlučne PRK. V tomto zmysle je potrebné vykladať závery predmetného rozsudku NSS SR a neformulovať na ich základe skresľujúce, prípadne dokonca samotnému rozsudku protichodné postuláty.

121. Kontrolovaný v tejto súvislosti poukazuje aj na závery NSS ČR v rozsudku sp. zn. **5Afs/42/2012** zo dňa 11. 01. 2013. V nadväznosti na uvedené predseda úradu považuje

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

za potrebné poukázať na rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. **BA-1S/50/2021 – 249** zo dňa 31. 07. 2026 (ŽSR proti úradu), cit.:

„40. Pokiaľ žalobca v tejto súvislosti poukazoval na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 5 Afs 43/2012 zo dňa 11. januára 2013, správny súd považuje za potrebné uviesť, že ***uvedené rozhodnutie predstavuje skoršiu etapu vývoja judikatúry vo vzťahu k podmienkam použitia priameho rokovacieho konania z dôvodu existencie výhradných práv v oblasti informačných systémov. Závery obsiahnuté v tomto rozhodnutí nemožno aplikovať na posudzovanú vec, keďže následná rozhodovacia prax správnych súdov, reflektujúca aj vývoj práva Európskej únie a transpozíciu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ, významne precizovala kritériá posudzovania existencie tzv. vendor lock-in****. Neskoršia judikatúra už nevychádza výlučne z posúdenia, či zadávateľ stav exkluzivity vytvoril účelovo alebo vedome, ale vyžaduje posúdenie, či zadávateľ mohol vzniku takéhoto stavu predísť, či mohol rozumne predvídať potrebu budúcich nadväzujúcich plnení, akým spôsobom nastavil zmluvné a licenčné podmienky pri obstaraní pôvodného informačného systému a či prijal primerané opatrenia smerujúce k zabráneniu vzniku závislosti od jediného dodávateľa (porovnaj vyššie uvedený rozsudok Súdneho dvora vo veci Česká republika proti Generální finanční ředitelství, C-578/23, zo dňa 09.01.2025). Súd v prejednávanej veci považoval za rozhodujúce, že stav faktickej závislosti žalobcu od spoločnosti TORY CONSULTING, a. s. bol výsledkom spôsobu, akým žalobca v priebehu predchádzajúcich rokov zabezpečoval jeho vývoj, podporu a rozvoj. Ako vyplýva zo samotnej žaloby, žalobca od roku 2005 dlhodobo zabezpečoval tieto plnenia prostredníctvom toho istého dodávateľa, pričom si v predchádzajúcich zmluvných vzťahoch nezabezpečil v dostatočnom rozsahu prístup k zdrojovým kódom, technickej dokumentácii a ďalším podkladom potrebným na to, aby podporu a rozvoj systému mohol v budúcnosti prevziať aj iný hospodársky subjekt. Práve postupným sústreďovaním znalostí o architektúre systému, jeho integračných väzbách a zákazníckych úpravách u jediného dodávateľa tak vznikol stav, ktorý žalobca následne označoval za technický dôvod vylučujúci hospodársku súťaž. Za významnú súd považoval aj skutočnosť, že širšie oprávnenia umožňujúce prístup k systému a jeho ďalší rozvoj si žalobca zabezpečil až v zmluve uzatvorenej na základe preskúmavaného priameho rokovacieho konania. Súd sa preto stotožnil s posúdením tejto okolnosti zo strany žalovaného v napadnutom rozhodnutí, že existujúci stav výlučnosti nebol neodstrániteľnou vlastnosťou samotného informačného systému, ale bol dôsledkom predchádzajúceho zmluvného nastavenia vzťahov žalobcu s pôvodným dodávateľom. V zmysle vyššie uvedenej judikatúry,* ***za umelé zúženie parametrov pritom nemožno považovať iba vedomé alebo účelové konanie obstarávateľa smerujúce k vylúčeniu hospodárskej súťaže, ale aj taký jeho predchádzajúci postup alebo opomenutie, ktorým vytvoril alebo zachoval stav výlučnosti, hoci mal reálnu možnosť prijať primerané opatrenia na zachovanie hospodárskej súťaže pri budúcich nadväzujúcich plneniach****. Súd preto dospel k záveru, že žalobca nepreukázal, že chýbajúca hospodárska súťaž vznikla nezávisle od jeho predchádzajúceho postupu, a preto nepreukázal splnenie tretej kumulatívnej podmienky podľa § 98 ods. 1 písm. b) bodu 2 zákona o verejnom obstarávaní. Právne posúdenie otázky umelého zúženia parametrov verejného obstarávania žalovaným, vyplývajúce z napadnutého rozhodnutia, je v súlade s výkladom smernice 2014/24/EÚ a v súlade s vyššie uvedenou judikatúrou Súdneho dvora. Súd z týchto dôvodov neprisvedčil ani žalobnej námietke nesprávneho právneho posúdenia otázky umelého zúženia parametrov verejného obstarávania.*

41. Súd neprisvedčil ani argumentácii žalobcu, podľa ktorej existencia osobitného know-how spoločnosti TORY CONSULTING, a. s. sama osebe odôvodňovala použitie priameho rokovacieho konania s poukazom na bod 50 preambuly smernice 2014/24/EÚ. Súd nespochybňuje, že podľa uvedeného bodu preambuly môže osobitné know-how predstavovať jeden z technických dôvodov, pre ktoré hospodárska súťaž neexistuje, a uvedené ustanovenie

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

preto predstavuje relevantné interpretačné východisko pri výklade článku 32 ods. 2 písm. b) smernice 2014/24/EÚ. ***Z bodu 50 preambuly však nemožno vyvodiť, že samotné preukázanie existencie osobitného know-how určitého dodávateľa postačuje na použitie rokovacieho konania bez predchádzajúceho zverejnenia. Podmienky použitia tohto postupu vyplývajú priamo z článku 32 ods. 2 písm. b) smernice 2014/24/EÚ****, podľa ktorého sa výnimka založená na technických dôvodoch uplatní iba vtedy, ak neexistuje žiadna primeraná alternatíva alebo náhrada a zároveň chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov obstarávania.* ***Aj keby teda osobitné know-how pôvodného dodávateľa bolo možné v konkrétnom prípade považovať za technický dôvod v zmysle bodu 50 preambuly smernice 2014/24/EÚ*** *(čo však žalobca nepreukázal),* ***obstarávateľ musí preukázať aj splnenie ostatných kumulatívnych podmienok článku 32 ods. 2 písm. b) tejto smernice, vrátane toho, že stav výlučnosti nevznikol v dôsledku jeho vlastného predchádzajúceho postupu alebo opomenutia, ktorým vytvoril alebo zachoval závislosť od jediného dodávateľa****. Bod 50 preambuly preto nemožno vykladať izolovane od článku 32 ods. 2 písm. b) smernice 2014/24/EÚ ani tak, že existencia osobitného know-how zbavuje obstarávateľa povinnosti preukázať, že chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov obstarávania.“*

122. Predseda úradu sa stotožňuje s citovaným záverom Správneho súdu v Bratislave, že niektoré rozsudky NSS ČR (napr. sp. zn. 5 Afs/42/2012 a 5 Afs 43/2012 z 11. 01. 2013) predstavujú skoršiu etapu vývoja českej judikatúry a ich závery nie je vhodné aplikovať na aktuálne prejednávané prípady priamych rokovacích konaní. Ostatne, uvedené vyplýva aj z citovaného rozsudku Súdneho dvora vo veci C-578/23, v ktorého bode 18 (zhŕňajúcom úvahy NSS ČR, ktorý sa na Súdny dvor obrátil s prejudiciálnou otázkou týkajúcou sa pripísateľnosti situácie výlučnosti verejnému obstarávateľovi) sa uvádza, cit.: *„Uvedený súd okrem toho spresňuje, že jeho vlastná judikatúra nie je v tejto súvislosti jednoznačná.“* V uznesení sp. zn. 8 As 314/2021-50 zo dňa 12. 09. 2023, ktorým NSS ČR prerušil konanie o kasačnej sťažnosti a predložil Súdnemu dvoru predmetnú prejudiciálnu otázku, sa dokonca v závere bodu 25 uvádza, cit.: *„Zjevně tak existuje rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu stran této otázky.“*

123. Ak sa teda kontrolovaný v tomto konaní zamýšľal brániť tým, že existenciu situácie výlučnosti mu v roku 2025 nebolo možné pričítať, bolo jeho povinnosťou za týmto účelom predložiť úradu dôkazy, a nie sa len brániť všeobecným tvrdením, že stav výlučnosti je dôsledkom dlhodobého vývoja počas plnenia pôvodnej zmluvy, prípadne žiadať, aby úrad určil jeho konkrétne rozhodnutie, konkrétne konanie alebo konkrétne opomenutie, ktoré spôsobilo pretrvávanie situácie výlučnosti aj v čase uzavretia Zmluvy o poskytovaní služieb (09. 07. 2025).

124. Predseda úradu tiež v tejto súvislosti poukazuje na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. **2S/198/2017** zo dňa 27. 11. 2019 (Generálna prokuratúra SR proti úradu), v ktorom súd konštatoval, cit.: *„36. (...)* ***Išlo primárne o jeho zodpovednosť ako verejného obstarávateľa za pôvodné súťažné podklady a nastolené zmluvné podmienky****, ktoré umožnili autorovi počítačového programu zazmluvniť si exkluzivitu bez možnosti obmedzenia jeho autorského práva. Žalovaný došiel k správnemu záveru, že exkluzivitu (existenciu jediného hospodárskeho subjektu disponujúceho výhradnými právami vylučujúcimi možnosť ostatných hospodárskych subjektov plniť danú zákazku) spôsobil žalobca a to už pri uzavieraní pôvodných zmlúv so spoločnosťou (...) 37. (...)* ***Zmluvná voľnosť strán je vo verejnom obstarávaní značne obmedzená, pretože verejný obstarávateľ je stranou určujúcou obchodné podmienky plnenia zmluvy****, ktoré uchádzač nemôže upravovať ani ďalej meniť v procese verejného obstarávania, a teda možnosti participácie dodávateľa na formulovaní zmluvných podmienok sú značne obmedzené. Podľa správneho súdu žalobca ako* ***verejný obstarávateľ túto pozíciu svojím postupom kompromitoval, keď ako nákupca urobil ústupky súkromnej spoločnosti, ktorá odmietla sprístupniť svoj program na úpravu pre tretie osoby****. Proprietárne uzamknutie (resp.*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

uzamknutie zákazníka) robí zákazníka závislým na produktoch a službách konkrétneho subjektu tým, že vytvára značné náklady na prechod na produkty a služby iných spoločností.“

125. Predseda úradu ďalej poukazuje na rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. **BA-2S/309/2021** zo dňa 08. 10. 2025 (Štatistický úrad SR proti úradu), cit.: *„41. Pokiaľ žalobca namietal, že až zmena rozhodovacej praxe v prípade aplikácie prameho rokovacieho konania, ak je zákazka spojená s právami autora, ktorá nastala po roku 2010, vyžadovala, aby sa verejní obstarávatelia pokúsili vysporiadať s vendor lock-in stavom,* ***správny súd*** *v tejto súvislosti* ***poukazuje na dostatočný časový priestor na to, aby žalobca vzniknutý stav vyriešil už pred dotknutým verejným obstarávaním****. Argumentácia žalobcu týkajúca sa hospodárskeho hľadiska vzniknutej situácie a jeho úmyslu vzniknutý vendor lock-in stav aktívne neriešiť môže byť relevantná pri posudzovaní iných aspektov konania žalobcu, v prípade skúmania splnenia podmienok podľa § 81 písm. b) ods. 3 ZVO v spojení s bodom 50 preambuly Smernice sa však nejedná o argumentáciu, ktorá by bola spôsobilá „vyviniť“ žalobcu zo zodpovednosti na vzniknutom stave zúženia parametrov hospodárskej súťaže. 42. (...) NSS SR v rozhodnutí sp. zn.* ***2Sfk/24/2023*** *zo dňa 31. 07. 2024 vyslovil záver, podľa ktorého sa informačné systémy obstarávajú na niekoľko rokov, pričom sa počíta s jeho servisovaním a úpravami, a to vzhľadom na zmenu potrieb používateľa či zmenu legislatívnych požiadaviek. Potreba zásahu do predmetu zákazky ktorým je informačný systém je tak „úplne zrejmá už v momente nastavovania podmienok pôvodného verejného obstarávania, ktorým sa vyberá zhotoviteľ“ (bližšie odsek 29. odôvodnenia rozhodnutia NSS). K obdobnému záveru došiel aj správny súd, podľa ktorého* ***by mal byť predpoklad používateľa informačného systému o pravdepodobnosti potreby zásahu do budúcnosti automatický****, pričom v prípade administratívneho konania zameraného na zisťovanie splnenia podmienok pre možnosť vykonania prameho rokovacieho konania podľa § 81 ZVO nebude bez ďalšieho úspešná obrana kontrolovaného založená na argumentácii o udržovaní vendor lock-in stavu z dôvodu domnienky o absencii potreby akéhokoľvek ďalšieho zásahu, ktorý do budúcna informačný systém bude potrebovať. (...) 44. Správny súd ďalej poukazuje na závery NSS SR obsiahnuté v rozhodnutí 2Sfk/24/2023 zo dňa 31. 07. 2024, podľa ktorého z dôvodu „predvídateľnosti a vysokej pravdepodobnosti nutnosti zásahov do diela v budúcnosti je možné od verejného obstarávateľa vyžadovať, aby výhradné práva k autorskému dielu (informačnému systému) od autora nadobudol vopred a v potenciálnom následnom súťažnom postupe zadávania zákazky (napr. na servis, údržbu informačného systému) nemusel využiť výlučne postup prameho rokovacieho konania, ale tieto práva by mohol poskytnúť úspešnému uchádzačovi riadneho verejného obstarávania, čím by došlo k rozšíreniu hospodárskej súťaže na neobmedzený počet hospodárskych subjektov. V opačnom prípade by bolo na mieste konštatovať umelé zúženie parametrov verejného obstarávania“ (odsek 30. odôvodnenia rozhodnutia NSS SR). S uvedeným záverom, aplikovateľným aj na podmienky prejednávaného prípadu, sa v plnom rozsahu stotožnil aj správny súd.“*

126. Predseda úradu v tejto súvislosti poukazuje na vyjadrenie kontrolovaného zo dňa 29. 07. 2026, v ktorom uvádza, že *„prostredníctvom PRK zabezpečil nevyhnutné preklenovacie obdobie na nevyhnutnú prevádzku a podporu, pričom presne v zmysle záverov znalca v Odbornom stanovisku toto obdobie využíva na sanáciu technického dlhu a prípravu migračnej stratégie, aby budúca súťaž už mohla byť plne otvorená“.* Kontrolovaný teda podľa svojho vyjadrenia podniká kroky na prelomenie stavu *vendor lock-in*, nepredložil však žiadne zdôvodnenie a ani žiadne dôkazy, ktorými by preukázal, že tieto kroky nebolo možné uskutočniť predtým, ako v roku 2025 pristúpil k zadaniu predmetnej zákazky v priamom rokovacom konaní.

127. Vo vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026 kontrolovaný tiež uvádza, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora scenár, ktorý vyvolá nepredvídateľné technické a celospoločenské kolapsy, nemožno považovať za „primeranú alternatívu“, a že právo verejného obstarávania ani

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

judikatúra Súdneho dvora nepožadujú, aby verejný obstarávateľ v mene „otvárania trhu“ podstupoval neprimerané technické ťažkosti, ohrozoval kontinuitu výkonu verejnej moci a hazardoval s bezpečnosťou štátu a občanov. K uvedenému predseda úradu uvádza, že kontrolovaný nepoukázal na žiadny konkrétny rozsudok Súdneho dvora, z ktorého by takéto závery mali vyplývať a predsedovi úradu žiadny takýto rozsudok nie je známy. Naopak, zo smerníc EÚ pre oblasť verejného obstarávania, ako aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora je známe, že cieľom právnej úpravy verejného obstarávania je dosiahnuť čo najväčšie otvorenie verejného obstarávania hospodárskej súťaži [napr. rozsudok vo veci C-298/15 (Borta), bod 48 a rozsudok vo veci C-63/18 (Vitali SpA), body 23 a 27]. Rovnako z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že podmienky na použitie priameho rokovacieho konania je potrebné vykladať reštriktívne, a že uzavretý výpočet týchto podmienok nemožno žiadnym spôsobom rozširovať. Právo verejného obstarávania a ani ustálená judikatúra Súdneho dvora preto podľa názoru predsedu úradu neposkytujú priestor pre výklad prezentovaný kontrolovaným.

128. Kontrolovaný tiež v rozklade spochybňuje záver úradu o tom, že s existujúcim stavom nič nerobí ani v posudzovanej zmluve, čím vedome predlžuje stav závislosti o ďalších 48 mesiacov a tým konzervuje existujúci stav. Toto zistenie úradu podľa kontrolovaného nezodpovedá obsahu zmluvy, pričom poukazuje na jej článok X bod 10.4, podľa ktorého je zmluvu možné ukončiť písomnou výpoveďou s 12-mesačnou výpovednou dobou, a teda najdlhší čas, po ktorý zmluva zaväzuje kontrolovaného po prejavení vôle ju ukončiť, je 12 mesiacov a tvrdenie o predĺžení stavu o 48 mesiacov je nesprávne. Predseda úradu je toho názoru, že predmetné posúdenie úradu je správne. Skutočnosť, že kontrolovaný uzavrel Zmluvu o poskytovaní služieb na dobu 48 mesiacov, je zrejmá z jej článku III bod 3.1. Fakt, že zmluvu je možné ukončiť aj výpoveďou s 12-mesačnou výpovednou dobou, nič nemení na závere, že kontrolovaný priamo zadal predmetnú zákazku na poskytnutie služieb spoločnosti Disig a.s. na obdobie 48 mesiacov a na dlhodobo existujúcom stave výlučnosti tejto spoločnosti sa uzavretím danej zmluvy nič nezmenilo.

129. Kontrolovaný tiež spochybňuje zistenie úradu, podľa ktorého sa v žiadnej ním uzatvorenej zmluve nenachádzajú licenčné ujednania, na základe ktorých by bolo možné uvažovať o prevode prevádzky softvérového produktu na iného dodávateľa alebo o jeho využití nezávisle od doterajšieho poskytovateľa. Toto zistenie je podľa kontrolovaného vyvrátené obsahom samotnej Zmluvy, pričom poukazuje na jej článok VIII bod 8.7, v ktorom poskytovateľ udeľuje kontrolovanému k autorskému dielu ako celku, ako aj ku všetkým jeho oddeliteľným súčastiam vzniknutým na základe Zmluvy neodvolateľnú, výhradnú, časovo a teritoriálne neobmedzenú licenciu. Predseda úradu sa s predmetným konštatovaním kontrolovaného nestotožňuje.

130. V článku VIII bod 8.6 Zmluvy sa totiž uvádza, cit.: *„Zmluvné strany vyhlasujú, že pokiaľ príslušné právne predpisy nestanovia inak, plnením Poskytovateľa podľa tejto Zmluvy nevzniká autorské dielo v zmysle zákona č. 185/2015 Z. z. autorský zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „autorský zákon“).“* V nadväzujúcom bode 8.7 Zmluvy sa uvádza, cit.: *„V prípade, ak sa preukáže, že plnenie Poskytovateľa je autorským dielom, Poskytovateľ vyhlasuje, že udeľuje Objednávateľovi k autorskému dielu ako celku, ako aj ku všetkým jeho jednotlivým oddeliteľným súčastiam, vzniknutým na základe tejto Zmluvy neodvolateľnú, výhradnú, časovo a teritoriálne neobmedzenú licenciu (...).“* Z uvedeného je zrejmé, že zmluvné strany vyhlasujú, že plnením Zmluvy o poskytnutí služieb (t. j. poskytovaním služby podpory prevádzky certifikačných autorít) nevzniká autorské dielo, pričom ak by vzniklo, získava kontrolovaný licenciu na použitie takto vzniknutého diela. Uvedené však nič nemení na tom, že kontrolovaný na základe Zmluvy o poskytovaní služieb nezískal licenciu na použitie diela vytvoreného na základe pôvodnej zmluvy uzavretej v roku 2010, ani si týmto nezabezpečil povinnosť spoločnosti Disig a.s. poskytnúť mu súčinnosť potrebnú na neskorší technický a dokumentačný prenos platných certifikátov na iného poskytovateľa služieb a ani žiadne iné kroky potrebné

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

na účely exit stratégie. Uvedený záver predsedu úradu potvrdzuje aj Znalecký posudok č. 11/2026 vypracovaný znalcom YY, ktorý kontrolovaný predložil ako prílohu rozkladu, a v ktorom sa v tejto súvislosti na str. 103 uvádza, cit.: *„Ustanovenie bodu 8.7 sa vzťahuje na dielo vzniknuté na základe posudzovanej zmluvy, nie na produkt platformy ako taký, ktorý vznikol skôr a mimo tohto vzťahu. V rozsahu, v akom sa tvrdenie vzťahuje na produkt platformy, nie je vyvrátené obsahom bodu 8.7.“*

131. Čo sa týka argumentácie kontrolovaného, v ktorej rozsiahlo odôvodňuje neexistenciu žiadnej primeranej alternatívy alebo náhrady, predseda úradu sa stotožňuje so záverom úradu, že túto je potrebné skúmať až v situácii, keď sa preukáže existencia objektívnej výlučnosti, t. j. výlučnosti nevytvorenej verejným obstarávateľom so zreteľom na budúci postup obstarávania. Keďže kontrolovaný existenciu takejto objektívnej výlučnosti nepreukázal, neprichádza do úvahy ani skúmanie prípadnej neexistencie primeranej alternatívy alebo náhrady. Uvedené vyplýva z listu Európskej komisie zo dňa 10. 07. 2017, na ktorý poukázal úrad (bod 10 tohto rozhodnutia), ako aj z kontextu citovaného rozsudku vo veci C-578/23, v ktorom, ako už bolo uvedené, Súdny dvor konštatoval, cit.: *„31. Verejný obstarávateľ je preto povinný urobiť všetko, čo možno od neho rozumne očakávať, aby sa vyhol uplatneniu článku 31 bodu 1 písm. b) smernice 2004/18 s cieľom využiť konanie, ktoré je viac otvorené hospodárskej súťaži. Bolo by nezlučiteľné s touto požiadavkou, ak by sa takémuto verejnému obstarávateľovi umožnilo uplatniť toto ustanovenie, hoci mu možno pripísať vytvorenie alebo zachovanie situácie výlučnosti, na ktorú sa na tento účel odvoláva (...).“*

132. **Na základe uvedeného sa predseda úradu stotožňuje so záverom úradu, že kontrolovaný nepreukázal splnenie podmienky na použitie priameho rokovacieho konania podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní, keďže nepreukázal, že chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, a teda nepreukázal existenciu objektívnej výlučnosti dodávateľa Disig a.s.**

133. Predseda úradu v tejto súvislosti uvádza, že sa oboznámil s obsahom Znaleckého posudku č. 11/2026 vypracovaného znalcom YY, ktorý kontrolovaný predložil ako prílohu rozkladu a na základe toho konštatuje, že žiadny zo záverov znalca v predmetnom znaleckom posudku nevyvracia vyššie uvedený záver o tom, že kontrolovaný nepreukázal, že chýbajúca hospodárska súťaž nie je výsledkom umelého zúženia parametrov verejného obstarávania, a teda nepreukázal splnenie podmienky na použitie PRK, na ktorú sa odvoláva.

134. Kontrolovaný ďalej v rozklade namieta viaceré procesné otázky predmetného prípadu. V prvom rade namieta, že postup, pri ktorom úrad na základe podnetu, ktorý nemôže byť dôvodom na začatie preskúmania po uzavretí zmluvy (podnet doručený subjektom, ktorý je súčasne žalobcom v súdnom konaní o určenie neplatnosti tej istej Zmluvy), zaobstará v samostatnom spise rozhodujúci dôkaz, a následne z vlastného podnetu začne preskúmanie, do ktorého tento dôkaz prevezme ako hotový, znamená, že sa zákonné vymedzenie dôvodov obchádza. Kontrolovaný uvádza, že nebol účastníkom prvého konania a v druhom konaní mu bol dôkaz predložený ako hotový a nespochybniteľný. Predseda úradu k tomu uvádza, že úradu bol doručený podnet hospodárskeho subjektu, pričom úrad si na preverenie skutkových okolností vyžiadal odborné stanovisko od znalca XX. Následne úrad začal konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného z vlastného podnetu a v predmetnou konaní výzvou zo dňa 02. 07. 2026 vyzval kontrolovaného na vyjadrenie sa k zisteným skutočnostiam v lehote do 10 pracovných dní odo dňa doručenia výzvy. Prílohou predmetnej výzvy bolo aj odborné stanovisko. Kontrolovanému bolo teda kompletné odborné stanovisko poskytnuté a mohol sa k nemu vyjadriť. Pre úplnosť predseda úradu dodáva, že z administratívneho spisu vyplýva, že kontrolovaný požiadal úrad o predĺženie lehoty na vyjadrenie o ďalších 10 pracovných dní a úrad jeho žiadosti vyhovel. Predmetným postupom podľa názoru predsedu úradu nedošlo k porušeniu procesných práv kontrolovaného ako účastníka konania.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

135. Kontrolovaný tiež poukazuje na to, že v priebehu konania navrhol, aby úrad pred vydaním rozhodnutia doplnil dokazovanie (bod 59 tohto rozhodnutia). Úrad však kontrolovaným navrhované stanoviská predmetných inštitúcií a spoločnosti Disig a.s. nezabezpečil, pričom podľa kontrolovaného úrad nepresvedčivo odôvodnil, prečo nepovažoval stanovisko NBÚ za relevantné pre posúdenie technických a regulačných podmienok migrácie, a teda otázky, ktoré boli podľa jeho názoru dôležité, zostali nezistené, napr. otázka podmienok a procesu zmeny poskytovateľa kvalifikovanej dôveryhodnej služby a opätovného posúdenia zhody, otázka rozsahu a možností súčinnosti doterajšieho poskytovateľa, otázka historického vývoja architektúry a delimitácie jednotlivých častí systému, ako aj otázka konkrétnych dopadov výpadku overovania platnosti a zoznamov zrušených certifikátov na nadväzujúce systémy.

136. Predseda úradu v tejto súvislosti opätovne uvádza, že v prípade použitia PRK dôkazné bremeno preukázania splnenia podmienky na jeho použitie spočíva na verejnom obstarávateľovi, ktorý tento výnimočný postup použije. Povinnosť zistenia skutkového stavu veci úradom sa s ohľadom na prenos dôkazného bremena vzťahuje iba na zistenie, či verejný obstarávateľ toto dôkazné bremeno uniesol. Je teda povinnosťou kontrolovaného, aby bol schopný svoj postup podľa § 81 písm. b) bod 2 zákona o verejnom obstarávaní nielen odôvodniť, ale svoje závery o existencii dôvodov v zmysle tohto ustanovenia tiež doložiť relevantnými podkladmi. Pokiaľ teda kontrolovaný považoval predmetné stanoviská (spoločnosti Disig a.s., NBÚ, Ministerstva vnútra SR a ďalšie) za podstatné pre posúdenie splnenia podmienky na použitie PRK, mal tieto stanoviská zadovážiť a predložiť ich úradu. Vzhľadom na vyššie uvedené právne posúdenie (vychádzajúce z kontrolovaným predložených vyjadrení a dôkazov) však predseda úradu považuje za preukázané, že stav exkluzivity je v danom prípade pripísateľný kontrolovanému, pričom skutočnosti, ktoré kontrolovaný navrhuje zistiť predmetnými odbornými stanoviskami, nie sú spôsobilé na tomto závere nič zmeniť.

137. Ďalej kontrolovaný uvádza, že vo vyjadrení zo dňa 29. 07. 2026 poukázal na to, že predmetné riešenie je súčasťou kritickej infraštruktúry štátu a že nepripravená zmena dodávateľa môže vytvoriť bezpečnostné a prevádzkové riziká. Súčasne argumentoval, že otvorenie hospodárskej súťaže nemôže byť samoúčelné, ak by si vyžadovalo masívne dodatočné náklady na migráciu a integráciu bez toho, aby existovala okamžite použiteľná alternatíva. Úrad sa preto podľa jeho názoru nevysporiadal s verejným záujmom, proporcionalitou a hospodárnosťou. Predseda úradu k tomu opätovne uvádza, že úlohou úradu je vykonávať dohľad nad verejným obstarávaním (pričom hlavným cieľom právnej úpravy verejného obstarávania je otvoriť ho čo najširšej hospodárskej súťaži), a tým aj kontrolovať splnenie podmienok na použitie PRK, ktoré sú vymedzené uzavretým výpočtom a nie je možné ich rozširovať, práve naopak, platí povinnosť ich reštriktívneho výkladu. Úrad preto v tomto konaní nemohol prihliadať na kontrolovaným označené okolnosti (pre objasnenie možno uviesť, že aj daňový informačný systém v Českej republike, o ktorý išlo vo veci C-578/23, nepochybne predstavuje kritickú infraštruktúru)[7] a vhodné je skôr apelovať na kontrolovaného, aby sa vo vzťahu ku kritickej infraštruktúre štátu v súlade s verejným záujmom vymanil z dlhodobo existujúceho stavu *vendor lock-in*. V súvislosti s apelom na hospodárnosť je potrebné uviesť, že ak verejný obstarávateľ vytvorením a udržiavaním stavu exkluzivity vylúčil možnosť zadania zákazky v otvorenom postupe, ktorý by umožnil riadnu súťaž o zákazku a tým aj možnosť viacerých ponúk s potenciálne výhodnejšou ponukovou cenou, stal sa úplne závislým na jednom dodávateľovi, ktorý si potom môže určovať cenu všetkých ďalších plnení, ktoré na pôvodnú zákazku nadväzujú. Takéto konanie nemôže byť označené za hospodárne.

[7] V bode 16 rozsudku vo veci C-578/23 sa uvádza, že GFR v konaní o kasačnej sťažnosti pred NSS ČR uviedlo, že ak by sa nerozhodlo pre rokovacie konanie bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania, uvedený informačný systém by bol nepoužiteľný a daňový úrad by nemohol riadne plniť svoju úlohu.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

138. Za účelom predchádzania nesprávnemu výkladu rozsudku vo veci C-578/23 predseda úradu považuje za potrebné vyjadriť sa aj k argumentu kontrolovaného, ktorý v bode 156 rozkladu konštatuje, cit.: *„Podobne ako vo veci C-578/23 (kde išlo o daňový informačný systém a hrozbu, že „systém by sa stal nepoužiteľným, čo by zabránilo daňovej správe riadne si plniť svoje úlohy“ – bod 37), aj v prípade SVK eID* ***bolo potrebné pri posudzovaní možnosti ukončenia existujúcej technologickej závislosti zohľadniť riziká spojené s okamžitou zmenou poskytovateľa****.“* Uvedené konštatovanie kontrolovaného totiž vytvára dojem, že Súdny dvor v rozsudku konštatoval, že pri posudzovaní možnosti ukončenia existujúcej technologickej závislosti je potrebné zohľadniť riziká spojené s okamžitou zmenou poskytovateľa. **Žiadny takýto záver však Súdny dvor nekonštatoval**. Bod 37 rozsudku (ako aj bod 16, ktorý obsahuje podobný text) je len zhrnutím vyjadrení účastníkov konania, pričom citácia, ktorú použil kontrolovaný, predstavuje vyjadrenie GFR, teda obstarávateľa, ktorý týmto odôvodňoval svoj postup. Súdny dvor sa pritom k tejto argumentácii GFR v rozsudku osobitne nevyjadril, a teda možno mať za to, že jej nepripísal žiadnu relevanciu. Generálny advokát k tomu vo svojich návrhoch uviedol, cit.:

„60. Z iného hľadiska česká vláda – aj keď uznáva, že v prípade situácií, ako je situácia, o ktorú ide v prejednávanej veci, musí prijať rozhodnutia, ktoré jej umožnia zbaviť sa závislosti od konkrétneho dodávateľa – navrhuje prijať primerané riešenie, pričom pod takým riešením rozumie najhospodárnejšie riešenie, ktoré zabezpečí stabilné fungovanie kľúčových informačných systémov vnútroštátnych orgánov verejnej správy. Podľa jej názoru tieto faktory odôvodňujú v tejto veci použitie rokovacieho konania bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania.

61. ***Nesúhlasím ani s týmto tvrdením****, aj keď chápem problémy, ktorým verejný obstarávateľ de facto čelil v roku 2016.* ***Daňové orgány – tak ako ostatné štátne orgány – sa nemôžu odvolávať na praktické, administratívne alebo ekonomické ťažkosti, aby tým odôvodnili nedodržanie povinností stanovených smernicou****, keďže členské štáty ich majú prekonať prijatím primeraných opatrení.“*

139. Z uvedeného vyplýva, že argumentácii, podľa ktorej by sa daňový informačný systém v Českej republike bez použitia PRK stal nepoužiteľným, Súdny dvor nepripísal žiadnu relevanciu, pričom generálny advokát v tejto súvislosti skonštatoval, že verejní obstarávatelia sa nemôžu odvolávať na praktické administratívne ťažkosti, aby nimi odôvodnili nedodržanie povinností stanovených smernicou (napr. použitie PRK v iných prípadoch, než umožňuje smernica).

140. Kontrolovaný tiež namieta to, že výrok napadnutého rozhodnutia konštatuje, že identifikované porušenie zákona o verejnom obstarávaní malo vplyv na výsledok verejného obstarávania, avšak v jeho odôvodnení úrad neuviedol ani jeden konkrétny subjekt, ktorý by bol v rozhodnom čase schopný predmet zákazky poskytnúť, ani jeden údaj o tom, aká by bola cena v prípade súťaže a neuviedol žiadne zistenie o štruktúre relevantného trhu vo vzťahu k predmetu zákazky. Záver o vplyve na výsledok verejného obstarávania tak nie je opretý o žiadne skutkové zistenie. Predmetné námietky kontrolovaného je potrebné vyhodnotiť ako irelevantné. Kontrolovaný totiž sám tvrdí, že z dôvodu stavu *vendor lock-in* žiadny iný hospodársky subjekt (ako spoločnosť Disig a.s.) nebol schopný zrealizovať údržbu predmetného informačného systému. Nemôže preto vyčítať úradu, že neuviedol ani jeden subjekt, ktorý by bol v rozhodnom čase (v roku 2025) schopný túto údržbu poskytnúť. Rovnako kontrolovaný nemôže vyčítať úradu, že neuviedol ani jeden údaj o tom, aká by bola cena v prípade súťaže, keďže v súčasnosti z dôvodov, ktoré sú pričítateľné kontrolovanému, žiadna súťaž nie je možná. Ceny v otvorenej súťaži sa ukážu po tom, ako kontrolovaný vytvorí podmienky pre skutočne otvorenú súťaž a po tom, ako takúto súťaž vyhlási.

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

141. K argumentácii kontrolovaného, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané po zákonom ustanovenej lehote, predseda úradu uvádza, že mu nie je zrejmé, ako by táto skutočnosť mohla negatívne ovplyvniť procesné práva kontrolovaného ako účastníka konania. Kontrolovaný ani žiadny negatívny dopad na jeho práva nekonštatuje a nie je zrejmé, k čomu týmto argumentom smeruje, resp. čo v tomto smere navrhuje. Predseda úradu preto v tejto súvislosti dodáva, že vydaním rozhodnutia po uplynutí zákonom ustanovenej lehoty došlo k porušeniu poriadkovej lehoty, nemá to však vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

142. Kontrolovaný tiež spochybňuje naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, z ktorého vyplýva, že úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške od 0,1 % do 5 % zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu podľa tohto zákona, spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom. Kontrolovaný uvádza, že tým, že použil PRK, sa nevyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa tohto zákona, pretože použil postup podľa zákona a navyše intenzita konania, keď sa použije PRK, len sa nepreukáže splnenie podmienky na tento postup, je menej závažná v porovnaní so situáciou, keď sa zákon o verejnom obstarávaní vôbec nepoužije. Predseda úradu sa stotožňuje so záverom úradu, podľa ktorého tým, že kontrolovaný zadal zákazku postupom PRK, pričom nepreukázal splnenie podmienky na použitie tohto postupu, sa jednoznačne vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa zákona o verejnom obstarávaní, spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom. Tým, že PRK je výnimočný postup, ktorého použitie zákon umožňuje len v presne vymedzených situáciách, jeho neoprávnené použitie napĺňa skutkovú podstatu tohto správneho deliktu.

143. Ďalej kontrolovaný poukazuje na to, že napadnutým rozhodnutím mu bola uložená pokuta vo výške 3,5 % zo zmluvnej ceny 2 774 880 eur s DPH, t. j vo výške 97 120,80 eur, pričom podľa § 182 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní sa za zmluvnú cenu na účely výpočtu pokuty považuje cena určená v zmluve za celý predmet zákazky. Kontrolovaný uvádza, že z článku IV. bod 4.2. Zmluvy vyplýva, že celková cena za plnenie predmetu Zmluvy je vo výške 2 256 000 eur bez DPH za celé obdobie platnosti Zmluvy. Z článku IV. bod 4.3. Zmluvy vyplýva, že v cene za Služby sú zahrnuté všetky náklady a výdavky Poskytovateľa, spojené s poskytovaním Služieb. Ak v Zmluve nie je výslovne uvedené inak, všetky ceny sú uvedené bez DPH. Zmluvné strany berú na vedomie, že DPH bude účtovaná podľa platných právnych predpisov. Podľa kontrolovaného teda v Zmluve nie je uvedená žiadna iná cena za celý predmet zákazky ako celková cena za plnenie predmetu Zmluvy, a to vo výške 2 256 000 eur.

144. Predseda úradu v kontexte s uvedeným konštatuje, že úrad postupoval správne, keď vymeral pokutu vo výške 3,5 % zo zmluvnej ceny 2 774 880 eur s DPH. V tejto súvislosti poukazuje na § 3 ods. 3 zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cenách"), podľa ktorého cit.: *„Ak nie je dohodnuté alebo osobitným predpisom ustanovené inak,* **súčasťou ceny je aj daň z pridanej hodnoty**, *príslušná spotrebná daň a pri dovážanom tovare aj clo a iné platby vyberané v rámci uplatňovania nesadzobných opatrení ustanovené osobitnými predpismi."* Možno tiež poukázať na rozhodovaciu prax súdov, ktoré v predmetnej otázke zaujali jednotné stanovisko a v odôvodneniach svojich rozsudkov konštatovali, **že úrad postupoval správne, keď pri výpočte pokuty vychádzal zo zmluvnej ceny vrátane DPH**. Ide napr. o rozsudky Krajského súdu v Bratislave z 27. 03. 2012, sp. zn. **3S/357/2010** a zo 17. 02. 2012 sp. zn. **4S/355/2010**, v ktorých súd uviedol, cit.: *„Žalovaným uložená pokuta predstavuje čiastku 29 337,67 € t. j. 5 % zmluvnej ceny vrátane DPH na obdobie platnosti zmluvy, t. j. 6 rokov po prepočte konverzným kurzom. Výška uloženej sankcie teda zodpovedala právnej úprave účinnej v čase uzavretia zmluvy postupom rokovacieho konania bez zverejnenia".*

145. Rovnako rozhodol aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku zo dňa 19. 06. 2013 v konaní sp. zn. **2 Sžf 37/2012**, cit.: *„Čo sa týka výšky namietanej pokuty, tak odvolací súd*

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

uvádza, že správny orgán uložil výšku pokuty v súlade s ustanovením § 149 ods. 1 písm. a/ zákona o verejnom obstarávaní, v zmysle ktorého úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške 5 % zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa tohto zákona, alebo, ak uzavrel zmluvu rokovacím konaním so zverejnením, alebo rokovacím konaním bez zverejnenia bez splnenia podmienok na ich použitie. Správne v tomto smere správny orgán vychádzal zo zmluvnej ceny zakotvenej v príslušnej zmluve s dodávateľom. V danom prípade výška uloženej sankcie zodpovedá i právnej úprave účinnej v čase uzavretia zmluvy postupom rokovacieho konania bez zverejnenia. Odvolací súd v tejto súvislosti tiež poukazuje na ust. § 3 ods. 3 zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov, z ktorého vyplýva, že ak nie je dohodnuté alebo osobitným predpisom ustanovené inak, súčasťou ceny je aj daň z pridanej hodnoty, príslušná spotrebná daň a pri dovážanom tovare aj clo a iné platby vyberané v rámci uplatňovania nesadzobných opatrení ustanovené osobitnými predpismi". Úrad tak správne a v súlade so súdnou praxou vychádzal pri výpočte pokuty zo zmluvnej ceny vrátane DPH. Pre úplnosť predseda úradu dodáva, že samotná Zmluva o poskytovaní služieb v článku IV bod 4.3 uvádza, cit.: *„Zmluvné strany berú na vedomie, že DPH bude účtovaná podľa platných právnych predpisov."*, z čoho je zrejmé, že súčasťou zmluvnej ceny je aj DPH. Skutočnosť, že v zmluve nie je výslovne vyčíslená suma zmluvnej ceny vrátane DPH, neznamená, že v zmluve nie je určená cena vrátane DPH.

146. Kontrolovaný tiež v rozklade namieta, že úrad nesprávne aplikoval priťažujúcu okolnosť, keď ako takúto okolnosť vyhodnotil to, že kontrolovaný sa obdobného protiprávneho postupu nedopustil prvýkrát, pričom odkázal na rozhodnutie úradu č. 5704-6000/2024/3 z 30. 07. 2024. Kontrolovaný poukazuje na to, že uvedeným rozhodnutím mu nebola uložená pokuta. Poukazuje na to, že podľa § 182 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní úrad pri ukladaní pokuty prihliada okrem iného na to, či už bola účastníkovi konania v minulosti uložená pokuta za ten istý správny delikt. Uvádza tiež, že v spomínanom rozhodnutí nešlo o ten istý správny delikt. Jeho predmetom rozhodnutia totiž bola zákazka na zakúpenie pozáručnej servisnej podpory pre infraštruktúru SNCA HW a SW, teda pre inú infraštruktúru, a jeho právnym základom bol § 81 písm. b) bod 2 aj bod 3 zákona o verejnom obstarávaní.

147. Predseda úradu uvádza, že úrad správne konštatoval, že kontrolovaný sa obdobného protiprávneho postupu nedopustil prvýkrát. Úrad pritom nekonštatoval, že by kontrolovanému už v minulosti bola uložená pokuta za ten istý správny delikt. Ustanovenie § 182 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní uvádza okruh skutočností, na ktoré úrad prihliada pri určení výšky pokuty, tento okruh však nie je uzavretý, čo je zrejmé z použitia častice „najmä." Úrad je teda oprávnený prihliadnuť aj na iné, ako výslovne vymenované, okolnosti. Okrem toho skutočnosť, že v konaní č. 5704-6000/2024/3 išlo o inú infraštruktúru kontrolovaného, nič nemení na tom, že kontrolovaný sa obdobného protiprávneho konania už v minulosti dopustil. Rovnako skutočnosť, že v konaní č. 5704-6000/2024/3 sa kontrolovaný odvolával na splnenie podmienky na použitie PRK podľa § 81 písm. b) bod 2 aj bod 3 zákona o verejnom obstarávaní, pričom splnenie ani jednej z týchto dvoch podmienok na použitie PRK nepreukázal, nič nemení na konštatovaní, že sa obdobného protiprávneho konania už v minulosti dopustil.

148. Pre úplnosť predseda úradu dodáva, že kontrolovaný v rozklade namieta i to, že v konaní č. 5704-6000/2024/3 mal úrad rovnaký skutkový základ zaraďovať pod režim výhradných práv podľa § 81 písm. b) bod 3 zákona o verejnom obstarávaní, zatiaľ čo v prejednávanej veci ho posudzuje výlučne v rámci bodu 2 a k bodu 3 sa nevyjadruje vôbec. Predseda úradu k tomu uvádza, že v konaní č. 5704-6000/2024/3 kontrolovaný použitie postupu PRK odôvodňoval splnením dvoch podmienok PRK [§ 81 písm. b) bod 2 aj bod 3], a preto úrad posudzoval splnenie oboch podmienok. Avšak v tomto konaní sa kontrolovaný odvolával na jednu podmienku [§ 81 písm. b) bod 2], a preto úrad posudzoval jeho postup z pohľadu tejto podmienky. Ako už bolo uvedené, je úlohou verejného obstarávateľa preukázať splnenie tej

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

podmienky aplikácie PRK, na ktorú sa odvoláva a nie je úlohou úradu si dôvody na použitie PRK domýšľať a existenciu takých „domyslených“ dôvodov preukazovať.

149. Kontrolovaný tiež poukazuje na to, že úrad ako priťažujúcu okolnosť vyhodnotil to, že použil výnimočný postup PRK, pričom neuniesol dôkazné bremeno preukázania splnenia podmienky na jeho použitie, čo indikuje vysokú mieru závažnosti porušenia zákona. Predseda úradu sa stotožňuje s názorom kontrolovaného, že pokiaľ úrad tú istú skutočnosť súčasne používa ako dôvod na konštatovanie naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu a následne ju opätovne zohľadňuje v neprospech kontrolovaného pri individualizácii sankcie, dochádza k jej neprípustnému dvojitému zohľadneniu. Napriek tomu podľa predsedu úradu v tomto prípade nie sú dané dôvody na zníženie výšky uloženej pokuty. V tejto súvislosti predseda úradu uvádza, že sa v plnej miere stotožňuje s tým, že úrad ako priťažujúce okolnosti posúdil, cit.: *„kontrolovaný si musel byť vedomý stavu závislosti (tzv. vendor lock-in), ktorý sám v priebehu rokov prehlboval, a napriek tomu v posudzovanej zmluve neprijal žiadne opatrenia na jeho odstránenie, čím tento protiprávny stav vedome predĺžil o ďalších 48 mesiacov.“*

150. V prvom rade nie je relevantná argumentácia kontrolovaného, že článok X bod 10.4 Zmluvy umožňuje ukončiť Zmluvu vo výpovednej lehote dvanástich mesiacov, a teda Zmluva umožňuje ukončiť zmluvný vzťah v čase, ktorý zodpovedá dobe potrebnej na vybudovanie náhradného riešenia podľa vlastného hodnotenia úradu. Podľa názoru predsedu úradu to, že zmluva umožňuje výpoveď s 12-mesačnou výpovednou lehotou, nič nemení na skutočnosti, že kontrolovaný uzavrel zmluvu, a teda zadal zákazku na 48 mesiacov. Pokiaľ by kontrolovaný úradu preukázal, že zmluvu ukončil výpoveďou, bolo by možné túto skutočnosť zohľadniť ako poľahčujúcu. Pokiaľ však len zmluva umožňuje ukončenie zmluvného vzťahu výpoveďou, pričom k ukončeniu zmluvy nedošlo, úrad postupoval správne, keď uvedené kvalifikoval ako vedomé predĺženie dlhodobého *vendor lock-in* stavu o ďalších 48 mesiacov.

151. Súčasne predseda úradu ako priťažujúcu okolnosť hodnotí to, že kontrolovaný si v predmetnej Zmluve o poskytovaní služieb nevymienil zmluvné ustanovenia, prostredníctvom ktorých by sa vymanil z dlhodobého stavu *vendor lock-in*, ktorého si bol vedomý. V dôsledku uvedeného je kontrolovanému potrebné pripísať nielen vytvorenie a dlhodobé udržiavanie tohto stavu výlučnosti (ako už bolo skôr zdôvodnené), ale aj jeho ďalšie predĺženie a konzervovanie. Za daných okolností, keď z vyjadrení kontrolovaného vyplýva, že stav *vendor lock-in* sa historicky vyvíjal počnúc rokom 2010, pričom kontrolovaný ani v zmluve uzavretej v roku 2025 neprijal opatrenia na jeho odstránenie, a teda tento stav zostal nevyriešený. Z uvedených dôvodov je potrebné na skutočnosť, že kontrolovaný v Zmluve o poskytovaní služieb neprijal žiadne opatrenia na odstránenie dlhodobého stavu *vendor lock-in*, čím tento protiprávny stav vedome predĺžil o ďalších 48 mesiacov, potrebné prihliadnuť ako na významne priťažujúcu okolnosť, keďže zvyšuje závažnosť zisteného porušenia zákona o verejnom obstarávaní, ktorého negatívne následky budú takto pretrvávať do budúcnosti.

152. V súvislosti s uvedeným predseda úradu poukazuje na svoje rozhodnutie č. 13501-9000/2025 zo dňa 19. 02. 2026 (Slovenská pošta, a.s.), ktorým pristúpil k zníženiu pokuty uloženej úradom, a to z dôvodu, že obstarávateľ uzavretím dodatku k zmluve (ktorého uzavretím sa dopustil správneho deliktu) sledoval zabezpečenie nápravy spočívajúcej v prelomení stavu *vendor lock-in*, t. j. prelomenie stavu závislosti na dodávateľovi predmetného softwaru, čo predseda úradu vyhodnotil ako výrazne poľahčujúcu okolnosť. Takáto okolnosť však v aktuálne prejednávanom prípade nenastala. Na základe uvedeného považuje pokutu vo výške 3,5 % zmluvnej ceny uloženú napadnutým rozhodnutím za primeranú a riadne odôvodnenú.

153. Vychádzajúc z uvedených dôvodov a na základe návrhu ustanovenej osobitnej komisie predseda úradu v tomto konaní o rozklade preskúmal napadnuté rozhodnutie úradu, pričom dospel k záveru, že predmetné rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom, a teda

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.

neidentifikoval dôvody na jeho zmenu alebo zrušenie, a preto pristúpil k zamietnutiu rozkladu kontrolovaného a k potvrdeniu napadnutého rozhodnutia úradu.

154. Podľa § 175a ods. 10 tretia veta zákona o verejnom obstarávaní ak rozhodnutie, ktoré je predmetom preskúmania, bolo vydané v súlade so zákonom, predseda úradu rozklad zamietne a rozhodnutie potvrdí.

155. Na základe uvedených skutočností predseda úradu rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

P o u č e n i e

Podľa § 175a ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní sa proti tomuto rozhodnutiu nemožno odvolať. Podľa § 175a ods. 13 zákona o verejnom obstarávaní toto rozhodnutie je preskúmateľné súdom. Žaloba musí byť podaná do 30 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.

(elektronický podpis)

JUDr. Peter Kubovič
predseda
Úradu pre verejné obstarávanie

Doručuje sa:
Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, Kollárova 8, 917 02 Trnava, IČO: 421 56 424
MST PARTNERS, s. r. o., Laurinská 3, 811 01 Bratislava, IČO: 368 61 545

Tento dokument má iba informatívny charakter. Nie je použiteľný pre právne účely.
Dokument je vytlačený z portálu Úradu pre verejné obstarávanie.