

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Ondřej Dostál

**Ochrana proti nesprávnému postupu  
zadavatele veřejné zakázky**

**Diplomová práce**

Vedoucí práce: doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc.

Katedra: obchodního práva

Datum uzavření rukopisu: 28. března 2012

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 28. března 2012

.....  
Ondřej Dostál

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu diplomové práce doc. JUDr. Stanislavu Plívovi, CSc. za cenné rady a připomínky poskytnuté během uskutečněných konzultací.

# Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Zásady zadávání veřejných zakázek.....</b>	<b>3</b>
1.1 Prameny evropského práva .....	3
1.2 Národní legislativa – zákon o veřejných zakázkách .....	5
1.3 Rozbor jednotlivých zásad .....	5
1.3.1 Zásada transparentnosti.....	6
1.3.2 Zásada rovného zacházení .....	7
1.3.3 Zásada zákazu diskriminace dodavatelů .....	8
1.3.4 Zásada proporcionality.....	9
1.4 Význam základních zásad .....	9
<b>2 Prameny úpravy ochrany proti nesprávnému postupu .....</b>	<b>11</b>
2.1 Přezkumné řízení.....	13
<b>3 Orgány poskytující ochranu .....</b>	<b>16</b>
3.1 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.....	16
3.1.1 Dohled Úřadu nad zadáváním veřejných zakázek .....	17
3.2 Soudní ochrana.....	20
3.3 Nejvyšší kontrolní úřad .....	20
<b>4 Právní prostředky ochrany.....</b>	<b>22</b>
4.1 Námitkové řízení .....	22
4.1.1 Lhůty k podání námitek .....	23
4.1.2 Náležitosti námitek .....	26
4.1.3 Postup zadavatele při přezkoumání námitek .....	28
4.2 Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.....	34
4.2.1 Řízení z moci úřední .....	35
4.2.2 Řízení na návrh .....	36
4.2.3 Kauce .....	38

4.2.4	Účastníci řízení .....	39
4.2.5	Předběžné opatření .....	39
4.2.6	Nápravná opatření a neplatnost smluv .....	41
4.3	Správní delikty a pokuty .....	43
4.4	Rozkladové řízení.....	46
4.5	Řízení před správními soudy.....	48
4.5.1	Správní žaloba.....	48
4.5.2	Kasační stížnost .....	50
<b>Závěr .....</b>		<b>53</b>
<b>Seznam použité literatury .....</b>		<b>55</b>
	Monografie .....	55
	Odborné články .....	56
<b>Seznam judikatury.....</b>		<b>58</b>
<b>Abstrakt .....</b>		<b>61</b>
<b>Abstract.....</b>		<b>62</b>

## Seznam použitých zkratek

<b>ZVZ či zákon o VZ</b>	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
<b>Úřad nebo ÚOHS</b>	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad
<b>(antikorupční) novela</b>	zákon č. 55/2012 Sb., ze dne 31. ledna 2012, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
<b>SDEU či Soudní dvůr</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>správní řád</b>	zákon č. 500/2004 Sb., ze dne 24. června 2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>přezkumná směrnice</b>	směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989, č. 89/665/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce

## Úvod

Vztah zadavatelů veřejných zakázek a jejich dodavatelů představuje jedno z aktuálních témat v oblasti veřejného investování. Požadavky na vyšší standard právní ochrany dodavatelů před nesprávným či nezákonným postupem zadavatelů se zvyšují v závislosti na přijímání modernějších kodexů upravujících zadávání veřejných zakázek. Lze s nadsázkou říci, že téměř každá z novelizací právních předpisů týkajících se zadávání veřejných zakázek s sebou přináší zvýšení úrovně ochrany dodavatelů. Těmto tendencím odpovídá i fakt, že si dodavatelé čím dál více uvědomují možnosti obrany proti nežádoucímu postupu zadavatelů, a za účelem saturace svých nároků neváhají využít ochranných prostředků poskytnutých jim právním řádem. O tom svědčí i statistika „nápadu“ nesprávného, resp. nezákonného postupu zadavatelů u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jež se v posledních letech vyznačuje vysoce rostoucí tendencí.<sup>1</sup>

Cílem této diplomové práce je podrobně analyzovat právní úpravu prostředků ochrany dodavatelů proti nezákonnému postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek, a to za využití praktických příkladů, resp. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, správních soudů a Soudního dvora Evropské unie. Prostřednictvím těchto rozhodnutí budou přiblíženy důležité aspekty právní úpravy, aby se čtenář práce mohl komplexně seznámit s úpravou ochrany dodavatelů. Rozhodovací praxe Úřadu a judikatura soudů musí být totiž brána v potaz a nemůže být v žádném případě ignorována nikým, kdo má zájem správně aplikovat řešenou právní úpravu.

Propedeutickou část práce tvoří interpretace právně dovoleného a správného zadávání veřejných zakázek ve smyslu dodržení esenciálních zásad pro zadávání zakázek podle zákona o veřejných zakázkách. Těmito zásadami jsou princip transparentnosti, princip rovného přístupu a nediskriminace potenciálních dodavatelů – uchazečů o zakázky. Lze říci, že dodržení těchto zásad by mělo být jak pro zadavatele

---

<sup>1</sup> Ze statistického hlediska je nejvýznamnějším ukazatelem statistika prvostupňových rozhodnutí v oblasti VZ, dostupná na: <http://www.compet.cz/informacni-centrum/statistiky/statistiky-vz/> (stav ke dni 17. prosince 2011).

zakázky, tak pro zájemce o ni, alfa a omegou jejich vzájemného kontrakčního procesu.

Dále se práce zaměří na postavení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako takového, když popíše legislativní rámec jeho fungování a především vymezení jeho působnosti při dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. Nebudou opomenuty ani další orgány poskytující ochranu proti nesprávnému postupu.

Stěžejní část této práce se bude zabírat faktickými možnostmi obrany dodavatele vůči nesprávnému či nezákonnému postupu zadavatele. Budou rozebrána příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách upravující podávání námitek dodavateli a návrhu na přezkum úkonů zadavatele, přičemž budou zároveň zohledněna aktuální rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a judikatura včetně využití komentářů. Důležitost těchto opravných prostředků narůstá v souvislosti s tím, že budou v budoucnu využívány u více veřejných zakázek, což má spojitost s novelizací zákona, která bude mít za následek nejen početní, ale též objemový nárůst podlimitních a nadlimitních zakázek na úkor zakázek malého rozsahu, u nichž dosud není možné uvedené prostředky využít.

Jádro podkapitoly věnované správnímu řízení před Úřadem, pak bude spočívat v popisu jednotlivých řízení před ním v relaci k zadavatelům veřejných zakázek a uchazečům o zakázky, na což bude navazovat rozbor možností využití správní žaloby dle soudního řádu správního, jejíž podání zahajuje řízení před správními soudy. V této části práce, bude dále rozebrán smysl a výše pokut ukládaných Úřadem zadavatelům za jimi spáchané správní delikty. V této souvislosti bude pojednáno i o procesních pravidlech, provázejících veřejné zadávání.



# 1 Zásady zadávání veřejných zakázek

Ačkoli je stěžejním tématem této diplomové práce pojednání o možnostech ochrany uchazeče proti nesprávnému postupu zadavatele, je nezbytné nejprve propedeuticky vymezit, co se rozumí právně správným způsobem zadání veřejné zakázky.

Takový způsob nespočívá pouze v rigidním dodržování textu zákona, ale zároveň v respektování ostatních zásad a principů, jež mají kořeny nejen v jazykovém vyjádření právních norem zákona, ale též v ostatních pramenech práva veřejného investování. Těmito ostatními prameny máme na mysli rozhodovací praxi orgánu dohledu, tedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, judikaturu národních soudů a Soudního dvora Evropské unie. Výsledky rozhodovací činnosti těchto orgánů spolu s doktrínou vyjádřenou v odborné literatuře vytvářejí mozaiku principů správného postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek.

Význam zásad, o nichž bude pojednáno níže, nezáleží jen v jejich abstraktním a obecném významu vyjádřeném v právních předpisech; zásady nacházejí své hmatatelné, téměř každodenní uplatnění jak v praxi zadavatelů, tak v rozhodovací činnosti výše zmíněných orgánů.

V další části této kapitoly se budeme věnovat rozboru nejdůležitějších pramenů práva s důrazem na zásady zadávání veřejných zakázek, jež jsou v nich zakotveny. O každé z uvedených zásad bude podrobněji pojednáno a její uplatnění v praxi bude deklarováno na konkrétních případech.

## 1.1 Prameny evropského práva

Klíčovým pramenem práva veřejného investování z hlediska zakotvení základních zadávacích zásad a principů je tzv. „klasická směrnice“ (dále jen směrnice č. 18).<sup>2</sup> Ta již ve svých úvodních člancích stanoví, že „*zadávání zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí dodržovat zásady Smlouvy, zejména se zásadou volného pohybu zboží,*

---

<sup>2</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

*zásadou svobody usazování a zásadou svobodného poskytování služeb a se zásadami z nich odvozenými, jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti.*“<sup>3</sup>

Již ze systematického hlediska řazení tohoto ustanovení ve směrnici č. 18 lze poukázat na důležitost zmíněných zásad, neboť tyto prostupují celým jejím obsahem. směrnice č. 18 navíc stanoví požadavky i na národní legislativu veřejných zakázek, neboť „*pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, je žádoucí, aby byla vypracována ustanovení zavádějící na úrovni Společenství koordinaci vnitrostátních zadávacích řízení těchto zakázek, jež by byla založena na těchto zásadách, aby zajistila jejich účinnost a zaručila otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži. Tato koordinační ustanovení by proto měla být vykládána v souladu s výše uvedenými pravidly a zásadami, jakož i dalšími pravidly Smlouvy.*“<sup>4</sup>

Směrnice č. 18 povinnost dodržování zásad zmiňuje i ve svých dalších úvodních ustanoveních, např. při možnosti používání elektronických prostředků pro zadávání veřejných zakázek<sup>5</sup>, vymezení požadavků na prokazování kvalifikace potenciálních uchazečů<sup>6</sup> či v ustanoveních o pravidlech pro hodnocení nabídek<sup>7</sup> a podobně.

Svým významem jsou stěžejními články 2 směrnice č. 18, jenž výslovně stanoví, že „*veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.*“ Dále lze zmínit článek 23 odst. 2 směrnice č. 18, kde lze nalézt pravidla pro tvorbu technických specifikací předmětu zakázky – „*Technické specifikace musí uchazečům vytvořit podmínky*

---

<sup>3</sup> Op. cit. sub. 1, čl. 2 úvodních ustanovení.

<sup>4</sup> Op. cit. sub. 2.

<sup>5</sup> Čl. 12 úvodních ustanovení směrnice č. 18: „*Veřejní zadavatelé mohou využívat elektronické techniky nákupu, je-li jejich využití je v souladu s pravidly této směrnice a se zásadami rovného zacházení, zákazu diskriminace a transparentnosti.*“

<sup>6</sup> Čl. 39 úvodních ustanovení směrnice č. 18: „*Ověřování vhodnosti uchazečů v otevřených řízeních a zájemců v omezených řízeních a vyjednávacích řízeních s zveřejněním oznámení o zakázce, jakož i v soutěžním dialogu, a jejich výběr by měly být prováděny za transparentních podmínek. Za tímto účelem by měla být stanovena nediskriminační kritéria, která mohou veřejní zadavatelé použít při výběru soutěžitelů, a prostředky, které mohou použít k tomu, aby prokázali splnění těchto kritérií.*“

<sup>7</sup> Čl. 46 úvodních ustanovení směrnice č. 18: „*Zakázky by měly být zadávány na základě objektivních kritérií, která zajistí dodržení zásad transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení a zaručí, že nabídky budou posuzovány v podmínkách účinné hospodářské soutěže. V důsledku toho je vhodné připustit použití pouze dvou kritérií: „nejnižší ceny“ a „hospodářsky nejvýhodnější nabídky“.*

*pro rovný přístup a nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.“*

Po úvodním popisu zakotvení zásad a principů právně správného zadávání zakázek ve směrnici č. 18 lze provést komparaci s příslušnými ustanoveními zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZVZ či zákon o VZ).

## **1.2 Národní legislativa – zákon o veřejných zakázkách**

Oproti citovaným ustanovením směrnice č. 18 je zřejmé, že zákon o VZ se základním zásadám explicitně výslovně věnuje pouze v ustanovení § 6, kde uvádí, že *„zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“*

Je třeba říci, že český zákon o VZ v odkazovaném ustanovení § 6 nepřejímá všechny zásady pro zadávání veřejných zakázek, které jsou užity ve směrnici č. 18. Jak je totiž ze znění § 6 zákona zřejmé, jsou výslovně zmíněny pouze zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Zásadu vzájemného uznávání a zásadu proporcionality v § 6 zákona nenalezneme, což ovšem neznamená, že by zadavatel mohl od těchto zásad abstrahovat – kupř. v pasážích týkajících se uznávání dokladů k prokázání kvalifikačních předpokladů uchazečem se uvádí, že *„pokud není dodavatel z objektivních důvodů schopen prokázat splnění technických předpokladů způsoby stanovenými podle odstavce 7, je oprávněn je prokázat i jinými rovnocennými doklady, pokud je veřejný zadavatel z objektivních důvodů neodmítne.“*<sup>8</sup> Toto ustanovení konkrétně provádí zásady vzájemného uznávání, společně se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace uchazečů.

## **1.3 Rozbor jednotlivých zásad**

V následující pasáži této práce zaměříme svou pozornost na podrobnější rozbor zásad, které byly zmíněny ve výše uváděných pramenech práva veřejných zakázek.

---

<sup>8</sup> § 56 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách

### 1.3.1 Zásada transparentnosti

Podstata zajištění zásady transparentnosti spočívá v co největším otevření daného výběrového řízení všem potenciálním uchazečům. „*Dodržení zásady transparentnosti tedy zabezpečuje co největší mírou informovanosti uchazečů, zadavatelů, ale i veřejnosti o průběhu veřejných zakázek, o pravomocných rozhodnutích ÚOHS [...]*“<sup>9</sup>

Poměrně pregnantní vyjádření významu zásady transparentnosti lze najít v Příručce pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc, kde se uvádí, že „*zadavatel má povinnost veškeré úkony při zadávání zakázky činit jednoznačným, průhledným a srozumitelným způsobem, tzn. stanovit přesně lhůty a postupy v procesu zadávání zakázky, o všech významných úkonech souvisejících s výběrem dodavatele pořizovat a uchovávat písemnou dokumentaci v dostatečném rozsahu umožňujícím úkony zadavatele nezávisle přezkoumat; jednoznačně vymezit kritéria, dle kterých budou hodnoceny nabídky uchazečů, stanovit dostatečnou lhůtu pro zpracování nabídek; všechna rozhodnutí řádně odůvodnit apod.*“<sup>10</sup> V citovaném textu je přehledně obsaženo promítnutí prvků zásady transparentnosti do celého procesu zadání zakázky.

K esenciální povaze zásady transparentnosti se vyjádřil v mnoha rozhodnutích i Nejvyšší správní soud. V jednom ze svých rozsudků z oblasti ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek uvádí, že „*význam zásady transparentnosti v první řadě směřuje k cíli samostatného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právě k zajištění konkurence mezi dodavateli slouží rovněž zásada transparentnosti. Požadavek transparentnosti není*

---

<sup>9</sup> Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 57.

<sup>10</sup> Příloha č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc, s. 8, vydání 07/1, dostupná na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/Operacni-program-Technicka-pomoc/Dokumenty/Aktualni-dokumenty-OPTP/Prirucka-pro-zadatele-a-prijemce-v-OPTP> (citováno 24. 3. 2012).

*splněn tehdy, pokud jsou v zadavatelském postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. Podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný.*<sup>11</sup>

Význam zásady transparentnosti je, s přihlédnutím k zájmu národních i evropských orgánů zabývajících se veřejným investováním, obrovský. To je zřejmé i ze zaměření Evropského parlamentu, který de lege ferenda přikládá zásadě transparentnosti vysokou důležitost – „*zdůrazňuje, že evropské iniciativy v oblasti veřejných zakázek musí být efektivněji koordinovány, aby nebyl ohrožen jejich soulad se směrnicemi o zadávání veřejných zakázek nebo nevznikly právní problémy pro ty, kdo tyto předpisy uplatňují; požaduje jednotné umístění na internetu a pravidelné informování zadavatelů s cílem zajistit, aby byla příslušná právní ustanovení transparentnější a uživatelsky vstřícnější.*“<sup>12</sup>

### **1.3.2 Zásada rovného zacházení**

Pod zásadu rovného zacházení lze podřadit takový postup, v němž zadavatel vystupuje vůči všem potenciálním uchazečům či zájemcům o zakázku materiálně stejným způsobem – např. všem uchazečům poskytuje stejné informace, při hodnocení a případném vyřazení nabídek a vyloučení uchazečů uplatňuje stejný přístup.

*„Tuto zásadu je nutno pojímat nejenom ve smyslu možnosti přístupu k veřejným zakázkám, ale i rovnosti v možnosti uspět ve výběrovém řízení ve veřejné zakázce, např. všechny nabídky uchazečů musí být otevírány v jednom okamžiku, a to po uplynutí lhůty pro podání nabídek, podmínky zadání nadlimitní veřejné zakázky nesmí být zveřejněny dříve než v den odeslání údajů a informací Úřadu pro ústřední tisky Evropských společenství, apod.“*<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010.

<sup>12</sup> Čl. 4 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. 5. 2010 o novém vývoji v oblasti veřejných zakázek (2009/2175(INI)), dostupné na:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0038:0046:CS:PDF>> .

<sup>13</sup> Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 58.

Pro celkové dokreslení lze opět použít definici zásady použitou v Příručce pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc: „Každý zadavatel je v průběhu zadávání zakázky, resp. již od okamžiku přípravy řízení, povinen přistupovat stejným způsobem ke všem uchazečům, kteří mohou podat či podávají nabídky (zadavatel definuje v zadávací dokumentaci, resp. výzvě přesné podmínky tak, aby všichni uchazeči předem věděli, jak bude řízení probíhat, tedy např. bude-li omezován počet zájemců, jaké jsou přesné podmínky pro toto omezování, případně jakým způsobem bude probíhat hodnocení nabídek atd.).“<sup>14</sup>

Uplatnění principu rovného přístupu k uchazečům v praxi zadavatelů rozvádí jak rozhodovací činnost ÚOHS, tak soudní judikatura. Vzhledem k tomu, že k této zásadě lze přistupovat jako zvláštní zásadě ve vztahu k obecné zásadě zákazu diskriminace, rozebereme podstatná rozhodnutí v další části této kapitoly.

### **1.3.3 Zásada zákazu diskriminace dodavatelů**

Zásadu zákazu diskriminace dodavatelů, jak již bylo uvedeno, lze nalézt jak v textu směrnice č. 18, tak v citovaném ustanovení § 6 zákona. Zaměření této zásady je velmi obecné a provází zadávací proces veřejné zakázky od jejího počátku až do konce. „Tato zásada spočívá zejména v tom, že žádný z dodavatelů nesmí být zvýhodněn oproti jiným dodavatelům[...]. Nesmí být omezeni dodavatelé z určitých oblastí a nesmí být diskriminováni zahraniční dodavatelé.“<sup>15</sup> Jurčík dále uvádí, že „zásada nediskriminace je stěžejní zásadou zadávání veřejných zakázek v ES“<sup>16</sup>, s čímž lze souhlasit, ale dle názoru autora práce je nezbytné tuto zásadu uplatňovat kumulativně se zásadou transparentnosti, o níž již bylo pojednáno, přičemž nelze jednu z těchto zásad upřednostňovat před druhou.

---

<sup>14</sup> Příloha č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc, s. 8, vydání 07/1, dostupná na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/Operacni-program-Technicka-pomoc/Dokumenty/Aktualni-dokumenty-OPTP/Prirucka-pro-zadatele-a-prijemce-v-OPTP> (citováno 24. 3. 2012).

<sup>15</sup> Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 60.

<sup>16</sup> Tamtéž.

Jako diskriminační lze uvést např. situaci, kdy by zadavatel neumožnil podání nabídky zahraničnímu subjektu z členského státu EU nebo pokud by v rámci hodnocení nabídek hodnotil každou nabídku podle rozdílných hodnotících kritérií.

V souvislosti se zásadou zákazu diskriminace nelze nezmínit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 20/2008 ze dne 5. 6. 2008 – „*Zákaz diskriminace zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace je třeba považovat postup, kdy zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových technických kvalifikačních předpokladů, které jsou zjevně nepřiměřené ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku mohou splnit toliko někteří z dodavatelů, jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými.*“ Jak vidno, Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí poukazuje na nutnost uvažování jak přímé, tak skryté formy diskriminace, jež na první pohled nemusí být z okolností daného případu zřejmá.

#### **1.3.4 Zásada proporcionality**

Spíše pro doplnění vzájemného kontextu všech zásad lze doplnit několik málo informací o zásadě proporcionality. Její přehlednou definici opět můžeme najít v Příručce pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc. „*Zásada spočívá v zajištění odpovídajícího stupně zveřejnění zadávacího, resp. výběrového řízení, které umožní účast každého uchazeče ze všech členských států, a to s dostatečným předstihem a dále zajištění odpovídajícího stupně formalizovanosti zadávacího, resp. výběrového řízení, tj. míry nároků kladených na úkony zadavatele, počet a odbornost orgánů zadavatele.*“<sup>17</sup>

### **1.4 Význam základních zásad**

Nastínili jsme, že všechny vyjmenované zásady tvoří alfu a omegu správného zadávacího procesu. Z citovaných rozhodnutí orgánu dohledu a soudů vyplývají

---

<sup>17</sup> Příloha č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc, s. 8, vydání 07/1, dostupná na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/Operacni-program-Technicka-pomoc/Dokumenty/Aktualni-dokumenty-OPTP/Prirucka-pro-zadatele-a-prijemce-v-OPTP> (citováno 24. 3. 2012).

požadavky na striktní dodržování principů zhmotněných v těchto zásadách i v případech, kdy tak není výslovně zakotveno v textu právního předpisu. Proto lze spíše s rozpaky přijmout doplnění stávajícího § 6 zákona o nový odstavec 2 provedené novelou č. 55/2012 Sb. Toto ustanovení zní: *„Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce.“*

Výklad tohoto ustanovení je proveden v důvodové zprávě ke sněmovnímu tisku č. 370: *„[...] Na druhou stranu lze omezit účast dodavatelů ze zbylých států, které nejsou v předmětném ustanovení vymezeny. Jde o státy, které neumožňují tuzemským dodavatelům, aby mohli vstoupit do veřejných zakázek těchto států.“*<sup>18</sup>

Dle našeho názoru se doplněním odstavce 2 význam těchto zásad spíše relativizuje, protože vyloučením uchazečů z třetích států, tedy nečlenských zemí EU, v něm lze spatřovat znaky skryté diskriminace. Domníváme se, že by trh s veřejnými zakázkami v ČR měl být otevřený všem hospodářským subjektům, nikoli jen potenciálními partnerům z Evropské unie.

---

<sup>18</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 370, dostupná na: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71342>.



## 2 Prameny úpravy ochrany proti nesprávnému postupu

Účelem této kapitoly není poskytnout čtenáři práce katalog předpisů, kterými se řídí zadávání veřejných zakázek v České republice, ale uvést především předpisy, týkající se jejího tématu.

Právní úpravu ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele můžeme rozdělit do několika rovin. První rovina je rovinou obecnou, která v sobě zahrnuje kontrolu zadávacího řízení na jakési základní úrovni, která je prováděna nejčastěji z moci úřední. Uvedenou kontrolu provádějí zejména Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Nejvyšší kontrolní úřad. O tomto je pojednáno samostatně v následující kapitole. Pro úplnost je však třeba dodat, že na správní řízení u Úřadu se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Druhá rovina právní úpravy se zaměřuje na přezkum, nápravu a dalo by se říci, že i na prevenci konkrétním případům pochybení zadavatelů veřejných zakázek. V současnosti je základní právní normou v oblasti veřejných zakázek zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. července 2006. Tento zákon byl přijímán již za plného vlivu a především za účelem odstranění nesouladu úpravy zadávání veřejných zakázek s právem Evropské Unie. Právní úprava ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele je obsažena v části páté zákona o veřejných zakázkách, jejíž název se shoduje s názvem této diplomové práce. Právě tato úprava je stěžejní a slouží i jako východisko pro případné navazující nástroje ochrany. Nesmíme opomenout ani prováděcí předpis k ZVZ, kterým je vyhláška č. 328/2006 Sb., již se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách.

Z členství v Evropské unii vyplývá České republice povinnost dodržovat předpisy práva evropského. K těmto předpisům se ZVZ hlásí již ve svém § 1 „*tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie*“. V souvislosti s ochranou proti nesprávnému postupu je nutno se zmínit především o příslušných směrnících, kterými jsou:

- směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989, č. 89/665/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (dále jen „přezkumná směrnice“),
- směrnice Rady ze dne 25. února 1992, č. 92/13/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2007, č. 2007/66/ES, kterou se mění směrnice rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.

Zatímco první dvě z uvedených směrnic obsahují hlavně účel a cíle přezkumného řízení, poslední jmenovaná směrnice do těchto především zapracovává judikaturu Soudního dvora EU. Tyto směrnice stanoví minimální standardy pro úpravu prostředků sloužících k ochraně před porušením zákona zadavateli veřejných zakázek, kterých musí být dosaženo vnitrostátním právním řádem členského státu. Můžeme vyjmenovat některé požadavky na transpozici směrnic:

- musí být zajištěn účinný a co nejrychlejší přezkum rozhodnutí učiněných zadavateli,
- přezkumné řízení musí být dostupné podle podrobných pravidel každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí,
- orgán příslušný k přezkumu musí své rozhodnutí odůvodnit písemně, pokud není soudem apod.

Jurčík k právní úpravě směrnic uvádí: *„Právní úprava přezkumného řízení v jednotlivých státech EU musí vytvořit právní rámec pro autoritativní zjišťování, zda postup zadavatelů byl či nebyl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, a aby bylo zajištěno uplatnění potřebných nápravných opatření. Rovněž tak musí být zabezpečeno, aby sledovala stejné obecné cíle jako hmotněprávní úprava procesu*

veřejného zadávání, k nimž náleží snaha zajistit rovný, transparentní a nediskriminační přístup uchazečů k veřejným zakázkám [...]“<sup>19</sup> Je třeba položit si otázku, zda právní úprava ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele naplňuje tyto předpoklady. V následujících kapitolách práce proto rozebereme příslušná ustanovení zákona, podrobíme je kritickému zhodnocení a pokusíme se poskytnout na ni odpověď.

Jako pramen práva nelze nezmínit judikaturu SDEU, který prostřednictvím řízení o předběžné otázce provádí výklad právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech Evropské unie. Jeho úloha v oblasti veřejných zakázek spočívá v interpretaci právních předpisů týkajících se zadávání veřejných zakázek a přezkumu při jejich zadávání.

## 2.1 Přezkumné řízení

V souvislosti se směrnicemi EU jsme používali pojem „přezkumné řízení“. Je na místě tento pojem blíže specifikovat a vysvětlit.

Obecně rozlišujeme dva modely přezkumného řízení, a to jednostupňové, ve kterém rozhoduje pouze orgán soudního typu a dvoustupňové, v němž má jeden orgán pravomoc zasahovat do postupu při zadávání veřejné zakázky a druhý řeší spory z již uzavřené smlouvy. V České republice je používán model dvoustupňový, kdy orgánem v prvním stupni je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a orgánem ve druhém stupni je civilní soud.<sup>20</sup> Pomyslnou dělicí čarou mezi pravomocí Úřadu a pravomocí civilního soudu je okamžik uzavření smlouvy s vítězným uchazečem.

Úřad může zasáhnout do již uzavřené smlouvy s dodavatelem pouze v zákonem odůvodněných případech. Takovými případy zákon rozumí uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení, porušení zákazu uzavření smlouvy stanovenému zákonem nebo předběžným opatřením podle § 117 odst. 1 ZVZ zadavatelem nebo případ postupu zadavatele podle § 82 odst. 3 zákona.<sup>21</sup> Zákon dále stanoví, že navrhovatel se v takovém případě může domáhat pouze vyslovení

---

<sup>19</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 548.

<sup>20</sup> Tzn. soud rozhodující podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> § 114 odst. 2 ZVZ.

neplatnosti smlouvy Úřadem. Jsou-li tyto kautely naplněny, je Úřad oprávněn vyslovit neplatnost takové smlouvy.<sup>22</sup>

Je třeba říci, že Úřad zde neingeruje do pravomoci civilního (obchodního) soudu; rozsah jeho přezkumné činnosti v oblasti uzavřené smlouvy se dotýká pouze postupu zadavatele co do možného nedodržení zákonných způsobů vedoucích k jejímu uzavření. Jakmile je smlouva na předmět veřejné zakázky uzavřena, může do smluvního vztahu z hlediska jeho obchodněprávní podstaty zasahovat pouze soud.<sup>23</sup> Vzhledem k tématu této práce se v následujícím textu budeme zabývat řízením v prvním stupni dvoustupňového modelu.

Druhy přezkumných řízení můžeme členit podle toho, kterého procesního předpisu se užije. Rozeznáváme tedy přezkumné řízení prováděné v rámci:

- a) správního řízení
- b) soudního řízení
  - v rámci civilního soudnictví
  - v rámci správního soudnictví
- c) zvláštního řízení sui generis

Ad a) Tento druh je používán v České republice, Maďarsku, Německu a Rakousku.

Ad b) Uplatňují se dvě formy soudního řízení. Řízení může být prováděno civilním soudem (Velká Británie) nebo správním soudem (Švédsko).

Ad c) Používá se v Polsku. O opravných prostředcích týkajících se veřejných zakázek rozhoduje senát složený ze tří arbitrů. Seznam arbitrů je veden předsedou Úřadu veřejných zakázek.<sup>24</sup>

Podle rozsahu přezkumu pak můžeme přezkumná řízení rozdělit na restriktivní a úplná. V prvním ze jmenovaných je přezkoumávána pouze zákonnost zadávacího řízení. Ve druhém se v rámci přezkumu posuzuje i výhodnost nabídky z hlediska dodržení zásad hospodárnosti, efektivity a účelnosti vynaložených prostředků.

---

<sup>22</sup> § 118 ZVZ.

<sup>23</sup> Podrobněji viz Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 426.

<sup>24</sup> Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 449.

Přezkumná směrnice ponechává zcela na úvaze členských států, jaký model a druh přezkumu zadávacího řízení použijí. Na základě stanovených kritérií můžeme české přezkumné řízení označit za dvoustupňové, správní a restriktivní.

### 3 Orgány poskytující ochranu

Ochranu před porušováním zákona o veřejných zakázkách primárně vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Jak bude podrobněji rozvedeno dále, jeho rozhodnutí podléhají přezkumu ve správním soudnictví, kde v prvním stupni rozhoduje Krajský soud v Brně a ve druhém stupni Nejvyšší správní soud. Kontrolu vykonává v souvislosti s veřejnými zakázkami a dohledem nad vynakládáním veřejných prostředků také Nejvyšší kontrolní úřad.

#### 3.1 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ÚOHS je v souladu s tzv. kompetenčním zákonem<sup>25</sup> ústředním orgánem státní správy, který je zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti. V jeho čele je předseda, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky. Funkční období předsedy je 6 let a nikdo nemůže být jmenován do této funkce na více jak dvě funkční období. Předseda Úřadu nesmí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí.<sup>26</sup>

V médiích často nazýván též jako „antimonopolní úřad“ (díky své působnosti v oblasti hospodářské soutěže), byl zřízen zákonem České národní rady č. 173/1991 Sb. ze dne 26. dubna 1991 jako Český úřad pro hospodářskou soutěž se sídlem v Brně. V letech 1992 až 1996 byl nahrazen Ministerstvem pro hospodářskou soutěž. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jak jej známe dnes, začal pod svým soudobým názvem fungovat od 1. listopadu 1996 a to na základě zákona č. 273/1996 Sb. ze dne 11. října 1996, o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.<sup>27</sup> Obecná úprava působnosti Úřadu je obsažena v § 2 posledně jmenovaného zákona. Úřad plní tři hlavní úkoly – vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními předpisy. Jednotlivé úkoly jsou upraveny zvláštními zákony a to zákonem

---

<sup>25</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Viz § 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> Z historie Úřadu dostupné na: <<http://www.compet.cz/o-uradu/historie-uradu/>>.

č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem o veřejných zakázkách a zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění zákona č. 109/2009 Sb. Dílčí působnost stanoví též zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

V této diplomové práci se zabýváme druhým z uvedených úkolů. Dohled nad zadáváním veřejných zakázek vykonávalo od účinnosti (tj. od 1. ledna 1995) zákona č. 199/1994 Sb. nejdříve Ministerstvo pro hospodářskou soutěž; od roku 1996 tuto úlohu převzal již ÚOHS. K zajišťování základních zásad dle § 6 ZVZ (o těchto zásadách je pojednáno dále) při vynakládání veřejných prostředků jsou Úřadu svěřeny zejména následující kompetence:

- přezkum úkonů zadavatelů veřejných zakázek
- provádění kontrol u zadavatelů
- podílení se na tvorbě a úpravách legislativy týkající se veřejných zakázek a koncesí.<sup>28</sup>

Úřad se také ve svých rozhodnutích závazně vyjadřuje k nejdůležitějším pochybením při zadávání veřejných zakázek.<sup>29</sup> Limit počtu zaměstnanců je v současné době 126 pracovníků, přičemž většinu personálu tvoří právníci a ekonomové. V souvislosti s přijetím tzv. velké „antikorupční“ novely<sup>30</sup> zákona o veřejných zakázkách bude muset Úřad počty těchto odborníků navýšit. Předpokládá se přijetí přibližně 50 nových zaměstnanců.

### **3.1.1 Dohled Úřadu nad zadáváním veřejných zakázek**

Část pátá hlava II zákona o veřejných zakázkách upravuje působnost Úřadu při dohledu nad jeho dodržováním. V této kapitole se budeme zabývat dílem 1 uvedené hlavy. Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že se jedná o nedůležitou část zákona,

---

<sup>28</sup> Viz Poslání a kompetence Úřadu dostupné na: <<http://www.compet.cz/o-uradu/poslani-a-kompetence/>>.

<sup>29</sup> Havlíček, J. Právní rámec a praktické otázky zadávání veřejných zakázek ve světle vybraných rozhodnutí Evropského soudního dvora a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Obchodní právo, 2009, č. 5, str. 22.

<sup>30</sup> Zákon č. 55/2012 Sb., ze dne 31. ledna 2012, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

kteřá obsahuje pouze jeden paragraf, opak je pravdou. Dle § 112 odst. 1 zákona ve znění před novelou „Úřad vykonává dohled nad dodržováním zákona“ – tím je myšlen především dohled nad úkony zadavatelů veřejných zakázek, přesněji nad zákonností jejich úkonů. Ve znění po novele došlo ke změně této formulace působnosti Úřadu na „*dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh*“. Tím došlo ke změně kompetencí Úřadu oproti předchozí úpravě, k níž se vyjádřil předseda ÚOHS ve svém rozhodnutí o rozkladu: „*Pravomoc Úřadu je upravena v § 112 odst. 2 zákona, přičemž pravomoc k rozhodnutí v soutěži o návrh zde obsažena není [...]*“<sup>31</sup> Novelizací tak došlo k rozšíření pravomoci Úřadu i na přezkum zákonnosti v soutěži o návrh.

Úřad splňuje požadavky kladené na orgán dohledu přezkumnou směrnicí ve smyslu výkladu Soudního dvora Evropské unie: „*[...] je třeba posuzovat řadu faktorů, zejm., zda jde o orgán zřizovaný zákonem, zda jde o stálou instituci, zda je jeho příslušnost obligatorní, zda řeší spory mezi stranami (pozn.: ve vztahu k tomuto kritériu však v odůvodnění SDEU uvedl, že nejde o podmínku absolutní), zda aplikuje právo a zda je nezávislý.*“<sup>32</sup> Tímto nezávislým správním orgánem Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepochybně je. Jeho úkolem je zabezpečit naplnění smyslu zadávacího řízení. Tím je zamýšleno, aby předmět plnění veřejné zakázky byl uskutečněn za co nejvýhodnějších ekonomických a přitom spravedlivých a nediskriminačních podmínek. Tohoto cíle nelze dosáhnout bez vytváření konkurenčního prostředí mezi dodavateli na trhu veřejných zakázek. Jen tak mohou být veřejné prostředky alokovány racionálním způsobem prostým všudypřítomných korupčních tlaků.

V § 112 odst. 2 (ve znění po novele v odst. 1 a 2) uvádí zákon taxativní výčet kompetencí ÚOHS při výkonu dohledu, které Podešva ve svém komentáři k ZVZ rozděluje do dvou kategorií: „*První kategorii reprezentuje obecný dohled nad zadáváním veřejných zakázek, který se ještě neodehrává v rámci správního řízení. V rámci této činnosti ÚOHS může monitorovat procesy zadávání veřejných zakázek,*

---

<sup>31</sup> Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 5. 11. 2008, č. j. R146/2008/02-22137/2008/310-Ku.

<sup>32</sup> Rozsudek SDEU C-103/97 Josef Köllensperger GmbH & Co. KG a AtzwangerAG proti Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz.



*zabývat se podněty, které nemají povahu návrhů na přezkoumání úkonů zadavatele, a provádět kontrolní činnost orgánů veřejné správy zaměřenou na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky [...]*<sup>33</sup> Tato činnost Úřadu se podle názoru Jurčíka nedotýká působnosti dalších kontrolních orgánů v oblasti veřejných zakázek podle jiných zákonů.<sup>34</sup> Na tomto místě lze polemizovat, zda spíše nedochází k prolínání těchto jednotlivých působností, které se vzájemně doplňují v kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

Druhou kategorií činností ÚOHS dle Podešvy představují: „[...]úkoly a pravomoci, které jsou již spjaty se zahájením správního řízení dle zákona a dle správního řádu [...]“<sup>35</sup> V rámci této druhé kategorie jsou kompetence Úřadu následující:

- a) vydávání předběžných opatření,
- b) rozhodování o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem,
- c) ukládání nápravných opatření,
- d) projednávání správních deliktů a ukládání sankcí za jejich spáchání.

Tyto nástroje jsou upraveny v dílech 2 a 3 hlavy II ZVZ a tato práce o nich podrobně pojednává dále. Významnou prioritou je zajištění transparentnosti rozhodovací činnosti Úřadu. Jedním z kroků tímto směrem je zveřejňování všech pravomocných rozhodnutí ve Sbírkách rozhodnutí a na internetových stránkách ([www.compet.cz](http://www.compet.cz)), což Úřadu ukládá též zákon o VZ v § 123.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 473.

<sup>34</sup> Další působnosti některých orgánů uvádí Jurčík in Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 550: „*Nejvyššího kontrolního úřadu podle § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů orgánů činných v trestním řízení, zejména pak Policie ČR při kontrole postupu konkrétních fyzických osob při zadávání veřejných zakázek podle trestního řádu, příslušných orgánů podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů apod.*“

<sup>35</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 473.

<sup>36</sup> Z historie Úřadu dostupné na: <http://www.compet.cz/o-uradu/historie-uradu/>.

### 3.2 Soudní ochrana

Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se v souladu s čl. 36 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Jak již bylo uvedeno, vzhledem k tomu, že řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže je řízením správním, rozhodují o žalobách proti rozhodnutí Úřadu správní soudy podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Přesněji se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl., kdy soud zkoumá zákonnost správního rozhodnutí. Žalobu proti rozhodnutí Úřadu může podat jak dodavatel, tak i zadavatel, což je podstatný rozdíl oproti řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Žalobu je třeba podat u soudu, který je k jejímu projednání příslušný. Věcně příslušné v prvním stupni jsou zásadně krajské soudy. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. V prvním stupni tedy rozhoduje Krajský soud v Brně a v případě kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Judikatura správních soudů v oblasti veřejných zakázek je poměrně bohatá. Důležitá rozhodnutí Úřad publikuje na svých internetových stránkách.<sup>37</sup>

### 3.3 Nejvyšší kontrolní úřad

Podle čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, je Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Zvláštním předpisem, který upravuje postavení, působnost, organizační strukturu a činnost NKÚ, je zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“), který nabyl účinnosti dne 1. července 1993. Je zřejmé, že pokud NKÚ, jak uvádí Ústava, kontroluje hospodaření se státním rozpočtem, kontroluje z podstaty věci také veškeré výdaje, které vynakládá stát jako veřejný zadavatel. Jeho působnost v této oblasti je založena ustanovením § 3 odst. 1 písm. f) zákona o NKÚ,

---

<sup>37</sup> Viz sekce Veřejné zakázky podsekce Soudní přezkum rozhodnutí dostupná na: <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/soudni-prezkum-rozhodnuti/>.

který stanoví, že NKÚ vykonává kontrolu nad zadáváním státních zakázek, tedy zakázek zadávaných za stát příslušnými organizačními složkami či státními příspěvkovými organizacemi. Kontrolou veřejných zakázek se zabývá odbor metodiky kontroly investic a veřejných zakázek.<sup>38</sup>

Zjistí-li NKÚ nedostatky v rámci některého zadávacího řízení, nemůže na rozdíl od ÚOHS ukládat sankce či nápravná opatření, pouze tyto nedostatky uvede ve svém kontrolním závěru, který uveřejní ve svém Věstníku.<sup>39</sup> Podezření z porušení zákona, na které NKÚ výše vysvětleným způsobem upozorní, může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže prošetřit a případně na základě takového podnětu zahájit ve věci řízení z moci úřední.

Slabinu právní úpravy de lege lata vidí Jurčík v tom, že: „*pravomoc NKÚ je omezena na oblast státních zakázek, nikoli na zakázky zadávané územní samosprávou. De lege ferenda by bylo vhodné, aby NKÚ vykonával kontrolu nad nakládáním prostředků z veřejných rozpočtů.*“<sup>40</sup> K tomuto uvádíme, že v současné době byl v souladu s programovým prohlášením současné vlády předložen ministrem spravedlnosti JUDr. Jiřím Pospíšilem návrh změny článku 97 Ústavy<sup>41</sup> a zákona o NKÚ, který rozšiřuje působnost NKÚ nejen na územní samosprávné celky, ale i na další právnické osoby veřejnoprávní povahy.

---

<sup>38</sup> Viz organizační schéma NKÚ dostupné na: <<http://www.nku.cz/downloads/organizacni-schema-nku.pdf>> .

<sup>39</sup> Věstník NKÚ je dostupný na: <<http://www.nku.cz/cz/publikace/vestnik-nku.htm>> .

<sup>40</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 555.

<sup>41</sup> Zákon ČNR ze dne 16. prosince 1992, č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

## 4 Právní prostředky ochrany

Prostředky ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele veřejné zakázky lze rozdělit do tří stupňů. Prvním je námitkové řízení, druhým je přezkum Úřadem a třetím stupněm je žaloba ve správním soudnictví. Tato kapitola se postupně zabývá jednotlivými stupni, kterých je možno využít v případě, že dojde k pochybení v postupu ze strany zadavatele.

Zákon o VZ neupravuje jen postup a podmínky zadávání těchto zakázek, ale ve své části páté poskytuje možnost využití určitých mechanismů, které slouží ke kontrole zadávacího řízení. Prvním krokem, jenž zákon poskytuje dodavatelům při ochraně jejich práv, je námitkové řízení upravené v části páté zákona. Následně uvedené prostředky ochrany mohou, ale také nemusí být ze strany dodavatelů využity.

### 4.1 Námitkové řízení

Toto řízení, především pak jeho rozsah, způsob vedení, lhůty k podání námitek a postup při jejich přezkoumání zadavatelem, je upraveno v hlavě I. části páté zákona. Námitky jsou základním nástrojem sloužícím k okamžité<sup>42</sup> ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele. Představují jakousi „autoremeduru“, tedy přezkum a nápravu nesprávností zadavatelem samotným. Námitky jsou opravným prostředkem, který splňuje požadavky přezkumné směrnice, jak ji vyložil SDEU. Jsou účinným a rychlým mechanismem, který slouží k nápravě chyb v době, kdy ještě mohou být napraveny. Na druhou stranu je krátkými lhůtami k jejich podání vyjádřena zásada *vigilantibus iura* dopadající na dodavatele.<sup>43</sup>

Zákon stanoví, že dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky a kterému v důsledku domnělého porušení zákona úkonem zadavatele hrozí

---

<sup>42</sup> K okamžiku dostupnosti přezkumu se vyjádřil SDEU v rozsudku C-26/03 ve věci *Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH vs. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*: „*Taková možnost přezkumu je dostupná jakékoliv osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého porušení práva zadavatelem hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, od okamžiku, kdy zadavatel vyjádřil svou vůli způsobem vyvolávajícím právní následky. Členské státy tedy nejsou oprávněny podmínit možnost přezkumu skutečností, že zadávací řízení formálně dosáhlo určité fáze.*“

<sup>43</sup> Rozsudek SDEU C-230/02 ve věci *Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen GmbH & Co. KG vs. Republik Österreich*.

nebo vznikla újma na jeho právech při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek či v soutěži o návrh, může podat zadavateli podle § 110 odst. 1 ZVZ zdůvodněné námitky. Z platné právní úpravy vyplývá, že námitky nemůže dodavatel využít u veřejných zakázek malého rozsahu, nezádal-li je zadavatel postupem podle zákona.<sup>44</sup> Pokud námitky dodavatel neuplatní v zákonem stanovené lhůtě, není později možné využít navazujících kontrolních mechanismů. Dle ustanovení § 110 odst. 7 ZVZ je totiž řádné a včasné podání námitek podmínkou pro možnost podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.<sup>45</sup> Bez předchozího podání námitek není tedy možné tento návrh učinit. Jazykovým výkladem předposlední věty řešeného odstavce 7 zákona navíc dovodíme, že: „*Návrh lze podat pouze ve stejné věci, v jaké byly podány námitky. V řízení o návrhu se totiž uplatňuje zásada subsidiarity, podle níž je podmínkou podání návrhu vyčerpání předchozího opravného prostředku – námitek, a to nejen v podobě jejich samotného podání, ale i z hlediska tvrzení v námitkách obsažených. Jen tato tvrzení, uplatněná v námitkách, pak mohou být předmětem návrhového řízení.*“<sup>46</sup> Zadavatel může však podle § 111 odst. 6 ZVZ také sám iniciovat námitkové řízení a přijmout potřebná opatření k nápravě svého pochybení i v případě, že dodavatel námitky nepodal. Pokud tedy zadavatel dospěje k názoru, že během zadávacího řízení porušil zákon, může svůj postup napravit. Může tak učinit až do doby uzavření smlouvy.

Jak vyplývá ze znění § 110 odst. 3, je možné podat námitky proti zadávacím podmínkám. V takovém případě je námitky oprávněn vznést jak potenciální dodavatel, tak kterákoli třetí osoba, jež brojí proti podmínkám dané veřejné zakázky.

#### **4.1.1 Lhůty k podání námitek**

V jednotlivých případech, kdy je možné námitky podat, stanoví zákon přesné lhůty, ve kterých je třeba tyto doručit zadavateli. V ustanovení § 110 odst. 2 ZVZ se lze setkat s následujícím: „*Námitky lze podat proti všem úkonům zadavatele a stěžovatel je musí doručit zadavateli do 15 dnů ode dne, kdy se o domnělém porušení zákona úkonem*

---

<sup>44</sup> K tomu srov. § 18 odst. 5 věta první a § 26 odst. 5 věta druhá ZVZ.

<sup>45</sup> Shodně v rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. dubna 2005, č.j. VZ/S506/05.

<sup>46</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 537.

zadavatele dozví, nejpozději však do doby uzavření smlouvy.<sup>47</sup> Tento odstavec stanoví tzv. obecnou lhůtu, během níž je stěžovatel oprávněn námitky podat. Jedná se o subjektivní lhůtu, která je doplněna lhůtou objektivní. Pro počátek běhu subjektivní obecné lhůty je rozhodný okamžik, kdy se stěžovatel dozví o porušení zákona zadavatelem. Podrobněji se k běhu subjektivní lhůty vyjádřil ÚOHS: „[...] o určení počátku běhu lhůty pro podání námitek nerozhoduje okamžik, kdy se stěžovatel měl možnost s namítanými skutečnostmi seznámit, nýbrž okamžik, kdy se s nimi skutečně seznámil.“<sup>48</sup> Obecná objektivní lhůta pak představuje nejzazší okamžik pro podání námitek. Tímto okamžikem je uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vítězným uchazečem o zakázku. Zákonodárcem zvolená díkce tohoto ustanovení dává prostor pro vznik nežádoucích situací, jak uvádí Jurčík v komentovaném znění zákona: „Pokud totiž zadavatel svévolně uzavře smlouvu na veřejnou zakázku, zbaví dodavatele možnosti podat námitky a návrh k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Lze doporučit efektivnější konstrukci: Námitky lze podat do doby, dokdy zadavatel podle tohoto zákona (§ 111 odst. 5) nemůže uzavřít smlouvu.“<sup>49</sup> S tímto doporučením nelze jinak než souhlasit.

Odstavce 3 až 5 ustanovení § 110 zákona upravují tzv. speciální lhůty pro podání námitek. Námitky podle § 110 odst. 3 ZVZ proti zadávacím podmínkám<sup>50</sup> musí stěžovatel doručit zadavateli nejpozději do 5 dnů od skončení lhůty pro podání nabídek. Účelem tohoto ustanovení je, aby dodavatelům bylo zabráněno podávat námitky proti zadávacím podmínkám účelově až na základě znalosti výsledku zadávacího řízení, tedy například až poté, co bude zadavatelem rozhodnuto o výběru nejvhodnější nabídky.<sup>51</sup> Námitky podle § 110 odst. 4 ZVZ proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo proti rozhodnutí zadavatele o vyloučení z účasti v zadávacím řízení musí stěžovatel doručit zadavateli do 15 dnů ode dne doručení

---

<sup>47</sup> Ve znění účinném od 1. 4. 2012 je za slova „15 dnů“ doplněno „a v případě zjednodušeného podlimitního řízení do 10 dnů“.

<sup>48</sup> Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. června 2007, č. j. VZ/S104/2007.

<sup>49</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 535.

<sup>50</sup> Pojem „zadávací podmínky“ je vymezen v § 17 písm. l) zákona jako: „veškeré požadavky zadavatele uvedené v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, zadávací dokumentaci či jiných dokumentech obsahujících vymezení předmětu veřejné zakázky.“

<sup>51</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 464.

oznámení o výběru nejvhodnější nabídky veřejné zakázky podle § 81 nebo rozhodnutí o vyloučení z účasti v zadávacím řízení. A konečně: „*V případě, že zadavatel uveřejní dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu podle § 146 odst. 2, lze podat námitky proti záměru uzavřít smlouvu bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení do 15 dnů od uveřejnění oznámení o záměru uzavřít smlouvu.*“<sup>52</sup> V odst. 4 a 5 citovaného paragrafu se na rozdíl od odst. 2 jedná o lhůtu čistě objektivní, jelikož je vázána na objektivní okolnost, a to na okamžik doručení či uveřejnění příslušného oznámení nebo rozhodnutí.

Pro charakter jednotlivých lhůt pro podání námitek platí to, že jsou hmotněprávního charakteru, to znamená, že v poslední den příslušné lhůty musí být námitky zadavateli prokazatelně doručeny, nikoli pouze odevzdány k poštovní přepravě. Použití takto krátké lhůty může působit problémy a dle názoru autora této práce by zákonodárce měl zvážit její prodloužení.

Během své praxe se autor práce setkal právě s pochybením na straně doručovatele, které fakticky vedlo ke znemožnění včasného uplatnění námitek a tím i k újmě na straně dodavatele. V důsledku pozdního doručení zásilky Českou poštou bylo stěžovateli znemožněno podat v zákonné lhůtě řádně a včas námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, neboť byly tyto námitky podány po lhůtě pro podání námitek dle § 110 odst. 4. Konkrétně byla zásilka podána dne 29. 9. 2011 a pošta doručila tuto zásilku až dne 4. 10. 2011, přičemž lhůta pro podání námitek končila dne 3. 10. 2011. Doručení tedy trvalo 5 dní, což rozhodně nekorresponduje s reklamním sloganem České pošty „dnes podáte, zítra dodáme“. S ohledem na skutečnost, že byly námitky doručeny se zpožděním 24 hodin, došlo přinejmenším ke zmaření nákladů vynaložených na podání nabídky v zadávacím řízení. Dalo by se spekulovat také o tom, že prodlením pošty vznikla dodavateli škoda v důsledku nemožnosti získání veřejné zakázky.

Je však jisté, že délka lhůty musí být kompromisem mezi zájmy dodavatelů a zadavatelů. Na jedné straně stojí potřeba ochrany dodavatele a na straně druhé

---

<sup>52</sup> Viz § 110 odst. 5 ZVZ, ve znění účinném od 1. 4. 2012 je za slova „15 dnů“ doplněno „a v případě zjednodušeného podlimitního řízení do 10 dnů“.

je zájem na rychlém výběru nejlepší nabídky a uzavření smlouvy, tak aby mohly být plněny úkoly ve veřejném zájmu a veřejné prostředky byly efektivně vynakládány.

Počítání času, které není zákonem o veřejných zakázkách upraveno, se řídí v případě hmotněprávních lhůt ustanovením § 122 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a v případě procesněprávních lhůt § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.<sup>53</sup> Pro počátek běhu lhůt se použijí zejména obecná pravidla stanovená ve výše uvedeném ustanovení občanského zákoníku. Pro stanovení konce běhu těchto lhůt platí, že: „*Případně-li poslední den lhůty na den pracovního klidu, je poslední den příslušné lhůty nejbližší následující pracovní den.*“<sup>54</sup> Je-li námitka uchazeče proti úkonům zadavatele doručena první pracovní den následující po dni pracovního klidu, na který připadl poslední den lhůty, považuje se námitka za včasné doručenu.<sup>55</sup>

Obecné pravidlo vyplývající z ustanovení § 110 odst. 6 ZVZ brání zadavateli před uplynutím lhůt k podání námitek uzavřít smlouvu s vítězným uchazečem. Samotné podání námitek má potom ten procesní důsledek, že zadavatel nesmí smlouvu uzavřít do doby doručení rozhodnutí zadavatele o těchto podaných námitkách. Tímto ustanovením je založena tzv. lhůta odkladná.

#### **4.1.2 Náležitosti námitek**

Zákon uvádí v § 110 odst. 7 nezbytné náležitosti, které musí námitky obsahovat, aby mohly být považovány za řádně podané a aby se jimi zadavatel musel ze zákona zabývat. V první řadě musí být námitky podané písemně, což znamená, že musí být buď v listinné podobě, nebo musí být podané prostřednictvím prostředků elektronické komunikace a podepsané elektronickým podpisem. K jejich podání slouží elektronická podatelna (email) zadavatele.<sup>56</sup> V souladu s § 40 odst. 3 a 4 občanského zákoníku je písemná forma zachována, je-li právní úkon učiněn elektronickými prostředky

---

<sup>53</sup> Poremská, M., Opravné prostředky při zadávání veřejných zakázek. Právní rádce, 2009, č. 5, s. 23.

<sup>54</sup> Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 6. 2005, č. j. VZ/S 58/05-153/2050/05-LB.

<sup>55</sup> Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci z 28. 3. 2002, sp. zn. 2A 12/2001.

<sup>56</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 537.



a elektronicky podepsán podle zvláštních předpisů.<sup>57</sup> K elektronickému podání může stěžovatel využít moderní a velice sofistikovanou E-podatelnu<sup>58</sup> Úřadu. Dále v nich musí být uvedeno, kdo je podává, proti kterému úkonu zadavatele směřují a v čem je spatřováno porušení zákona. Jde-li o námitky podle § 110 odstavců 2, 3 a 5 zákona, musí v nich stěžovatel uvést, jaká újma mu v důsledku domnělého porušení zákona hrozí nebo vznikla a čeho se stěžovatel domáhá. Nezbytnou náležitostí námitek podle odstavce 2 zákona je uvedení skutečnosti rozhodné pro stanovení okamžiku, kdy se stěžovatel o domnělém porušení zákona úkonem zadavatele dozvěděl.<sup>59</sup>

Námitky, které neobsahují některou z těchto minimálních náležitostí, zadavatel odmítne a bezodkladně písemně uvědomí o této skutečnosti stěžovatele; to znamená, že onámitkách nesplňujících formální zákonné podmínky vůbec nerozhoduje a takto „neřádně podané“ námitky nemají žádné procesní důsledky. Úřad se ve své rozhodovací praxi opakovaně vyjádřil k chybějícím náležitostem námitek: *„Vzhledem k tomu, že navrhovatel v námitkách neuvedl újmu, která mu v důsledku domnělého porušení zákona hrozí nebo vznikla, nelze pokládat námitky za řádné, a tudíž navrhovatel není oprávněnou osobou pro podání návrhu.“*<sup>60</sup> Návrhem je v rozhodnutí myšlen návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Nedostatek v některé z náležitostí námitek má za následek zastavení tohoto řízení Úřadem. Je však vždy nutné brát v úvahu okolnosti konkrétního případu a nastavit mantinely tak, aby nedocházelo k přílišnému formalismu. V případě vyloučeného uchazeče, který přichází o možnost dále se účastnit zadávacího řízení, lze vznik škody zcela jednoznačně spojovat s ušlým ziskem vyplývajícím z nemožnosti realizovat veřejnou zakázku. V této situaci se požadavek zadavatele na prokázání možného vzniku škody v podaných námitkách jeví formálním a nadbytečným, který snižuje právní jistotu stěžovatele a narušuje princip transparentnosti.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>58</sup> E-podatelná je dostupná na internetové stránce <<http://poe.gordic.cz/uohs/>>.

<sup>59</sup> K tomu srov. Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. září 2007, č. j. S204/2007/VZ-17033/2007/530/RP.

<sup>60</sup> Viz Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 3. 2010, č. j. S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa.

<sup>61</sup> Podrobněji viz Rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 12. 2005, č. j. VZ S 177/05, a podobně též v Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 4. 2010, č. j. S24/2010/VZ-4128/2010/530/Edo.

Ustanovení § 110 odst. 7 ZVZ obsahuje jednoznačné procesní pravidlo, jak má zadavatel naložit s námitkami, které neobsahují některou z tam uvedených náležitostí. Zadavatel je podle tohoto ustanovení zákona povinen takové námitky odmítnout a uvědomit o tom stěžovatele. Takový závěr potvrdil též ÚOHS: „[...] v situaci, kdy v námitkách není žádná zmínka o tom, co (stěžovatel) navrhuje, nelze než potvrdit postup zadavatele, který námitky odmítl pro nedostatek náležitostí [...]“<sup>62</sup> Zákon nedává zadavateli možnost například vyzvat stěžovatele k doplnění některé z náležitostí, ani mu neumožňuje dovodit splnění některé z těchto náležitostí posouzením obsahu tohoto podání. Absenci některé z náležitostí tak nelze dodatečně zhojit, a proto je třeba na takové námitky pohlížet jako na podané v rozporu se zákonem.<sup>63</sup>

Dispozice námitkami je upravena v § 110 odst. 8 ZVZ. Toto ustanovení poskytuje zájemci či uchazeči o veřejnou zakázku možnost se svého práva na podání námitek vzdát. Pro takový úkon je obligatorní písemná forma. Zmíněná možnost se však vztahuje pouze na námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo proti rozhodnutí zadavatele o vyloučení příslušného dodavatele z účasti v zadávacím řízení. Tohoto práva se ale nelze vzdát před okamžikem jeho vzniku. Poslední věta citovaného ustanovení zakládá při využití tohoto institutu právní fikci – uplynutí lhůty pro podání námitek ve vztahu k tomuto zájemci či uchazeči.<sup>64</sup>

#### **4.1.3 Postup zadavatele při přezkoumání námitek**

Rozhodování o podaných námitkách jsme již dříve připodobnili k autoremeduře (z lat. *remederi* – „zhojit“). Tento postup je zvláštním způsobem vyřízení opravného prostředku v řízení, kdy o zrušení nebo změně rozhodnutí rozhoduje sám orgán, který vydal původní napadené rozhodnutí. Jejím účelem je umožnit rychlou nápravu vlastní chyby. Proto cítíme, že v případě námitkového řízení se použití tohoto termínu přímo nabízí. Zejména na rychlost takového řešení je zde zákonem kladen největší důraz. Výhodou je též nižší formálnost, již můžeme dovodit z rozsahu zákonné úpravy, která se omezuje na reglementaci pouze nejnutnějších otázek. Na druhou stranu

---

<sup>62</sup> Viz Rozhodnutí ÚOHS ze dne 17. 10. 2008, č. j. S192/2008/VZ-18794/2008/540/Zaj.

<sup>63</sup> Srov. rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, č. j. R184/2008/02-25892/2008/310-AS.

<sup>64</sup> Podle § 110 odst. 8 poslední věta: „Pokud se zájemce či uchazeč vzdal práva na podání námitek, platí, že lhůta pro podání námitek ve vztahu k tomuto zájemci či uchazeči uplynula.“

je nespornou skutečností, že rozhodnutí zadavatele o námitkách není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, nejedná se o správní rozhodnutí a podnět k přezkoumávání takového rozhodnutí není odvoláním podle správního řádu.<sup>65</sup>

Jak již bylo pojednáno výše, v případě podání námítky o této rozhoduje sám zadavatel. Procedura vyřízení námitek je svěřena výlučně jemu a dle § 151 odst. 2 ZVZ se při jejím výkonu nemůže zadavatel nechat zastoupit jinou osobou. Dle ustanovení § 111 odst. 1 ZVZ zadavatel přezkoumá podané námitky v plném rozsahu a do 10 dnů od jejich obdržení odešle stěžovateli písemné rozhodnutí, ve kterém jej vyrozumí o tom, zda námitkám vyhovuje či nikoliv, a to s uvedením důvodu. Desetidenní lhůtu zadavatel dodrží v případě, že rozhodnutí v této lhůtě odešle, nikoliv doručí. Obratu „s uvedením důvodu“ je třeba rozumět tak, že zadavatelovo rozhodnutí musí obsahovat též náležité odůvodnění. Odůvodnění musí být natolik důsledné a dostačující, aby bylo možné jej přezkoumat Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Dojde-li zadavatel k závěru, že v průběhu zadávacího řízení došlo některým jeho jednáním k porušení ustanovení zákona, námitkám vyhoví a o tomto informuje ve svém rozhodnutí stěžovatele. Obligatorní součástí takového rozhodnutí je uvedení způsobu provedení nápravy namítaného pochybení.<sup>66</sup> Pokud je zadavatel přesvědčen o správnosti svého postupu a k námitkám zaujme zamítavé stanovisko, je mu zákonem v ustanovení § 111 odst. 2 přikázáno, aby upozornil stěžovatele na možnost podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u Úřadu. Novela 55/2012 Sb. doplňuje předmětné ustanovení o povinnost zadavatele poučít stěžovatele, jehož námitkám nebylo vyhověno, o nutnosti doručit stejnopis návrhu zadavateli. Nedoložení stejnopisu

---

<sup>65</sup> Srov. Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 3. 3. 1999, sp. zn. 3R 1/99-Ku.

<sup>66</sup> Možné způsoby provedení nápravy uvádí k tomuto ustanovení Jurčík in Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 542: „Zadavatel vyhoví námitkám tím, že (jde o způsoby provedení nápravy):

- zruší rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky a hodnotící komise či zadavatel provede nové hodnocení nabídek; pokud dospěje k závěru, že při hodnocení nebylo postupováno v souladu se zákonem,
- změní rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky na základě přehodnocení nabídek,
- zruší zadávací řízení; pokud dospěje k závěru, že např. jsou v rozporu se zákonem zadávací podmínky či zadavatelem stanovená kvalifikace, což nelze zhojit jiným způsobem,
- zruší rozhodnutí o vyloučení dodavatele; pokud dospěje k závěru, že byl takový dodavatel neprávem vyloučen,
- vydá rozhodnutí o vyloučení dodavatele; pokud dospěje k závěru, že nebyl vyloučen dodavatel, který v souladu se zákonem vyloučen být měl.“

návrhu ve lhůtě zadavateli má pro navrhovatele z hlediska jeho úspěšnosti v řízení stejné důsledky jako nedodržení lhůty pro podání návrhu. Dle autora práce je toto doplnění zbytečné a dochází jím ke zdvojení zákonné úpravy náležitostí návrhu. Nutnost doručení stejnopisu návrhu zadavateli bude totiž (účinností novely) v zákoně upravena na dvou místech; a to v § 111 odst. 2 a v § 114 odst. 4.

Práva na podání návrhu musí stěžovatel využít podle § 114 odst. 4 ZVZ ve lhůtě 10 kalendářních dnů ode dne, v němž obdržel rozhodnutí, kterým zadavatel námitkám nevyhověl. Jedná se tedy o konstrukci ne nepodobnou poučení o opravném prostředku. V případě, že zadavatel opomene k rozhodnutí toto poučení připojit nebo jej neuvede záměrně, spatřuje Ústavní soud v tomto jednání porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 90 Ústavy ČR.<sup>67</sup> Jurčík navíc kritizuje zmiňované ustanovení zákona, když tvrdí, že: „Uvedené řešení není v souladu s právní jistotou dodavatele ani zadavatele. Zadavateli lze doporučit, aby takové poučení jeho rozhodnutí obsahovalo vždy, neboť i když se zadavatel bude domnívat, že námitkám plně vyhověl, dodavatel v postavení stěžovatele si to myslet nemusí.“<sup>68</sup> Za problematické považujeme také neexistenci ustanovení zákona, které by prodlužovalo lhůtu k podání návrhu, při absenci tohoto poučení v rozhodnutí zadavatele, tak jak je tomu v jiných právních předpisech v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o opravném prostředku. Jak se vyjadřuje Podešva: „Tato lhůta (10 dnů) platí zřejmě rovněž v případě, že zadavatel poučení o možnosti podat návrh ÚOHS ve svém rozhodnutí neuvede.“<sup>69</sup> Lze vyjádřit pochybnost nad tím, že taková úprava je schopna zajistit stěžovatelům dostatečnou úroveň ochrany jejich práv a oprávněných zájmů.

Druhou povinností týkající se námitek (kromě rozhodnutí o nich) je o jejich podání a rozhodnutí písemně informovat všechny uchazeče. Pokud neuplynula v době vyřízení námitek lhůta pro podání nabídek, je třeba o uvedených skutečnostech informovat též všechny zájemce. Informování uchazečů, resp. zájemců musí zadavatel

---

<sup>67</sup> Viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 12/99.

<sup>68</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 542.

<sup>69</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 470.

učinit bez zbytečného odkladu.<sup>70</sup> Není povinností zadavatele informovat zvlášť o podaných námitkách a o rozhodnutí o nich. Vzhledem k délce lhůty by to ani nebylo možné.

Zadavatel nerozhoduje o námitkách, pokud byly podány opožděně nebo pokud je vzal stěžovatel zpět. Tento zákaz vychází z ustanovení § 111 odst. 4 ZVZ. Zadavatel pouze písemně oznamuje tuto skutečnost a nejedná se tak o odmítnutí námitek dle § 110 odst. 7 ani o nevyhovění námitkám dle § 111 odst. 2 zákona. Jurčík se domnívá, že zadavatel obsah takových námitek (opožděně podaných či vzatých zpět) musí vzít v potaz a brát je podle svého uvážení jako podnět k případné nápravě z vlastního podnětu podle § 111 odst. 6. Dokážeme si asi jen těžko v praxi představit tak svědomitého a ochotného zadavatele. Ohledně zpětvzetí námitek se vyjádřil ÚOHS: „Ze smyslu citovaného ustanovení zákona vyplývá, že zpětvzetí námitek musí být zadavateli doručeno ještě před jeho rozhodnutím o námitkách. [...] Zpětvzetí námitek po rozhodnutí o námitkách (tedy) není důvodem pro zastavení správního řízení z důvodu, že návrh nebyl podán oprávněnou osobou[...]<sup>71</sup> Zákonem předepsaný procesní důsledek tak nastane pouze tehdy, pokud jsou námitky vzaty zpět předtím, než o nich zadavatel rozhodne. Tímto procesním důsledkem námitek vzatých zpět nebo námitek opožděně podaných je nemožnost podat ve stejné věci návrh na přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem, jelikož neexistuje rozhodnutí, které by bylo možno přezkoumat. Je nutno však zmínit, že ÚOHS je v daném případě oprávněn přezkoumat správnost posouzení zadavatele o tom, že námitky jsou podány opožděně.

V případě, že byly námitky podány opožděně, už dodavateli nezbyvá než se pokusit dát Úřadu podnět k zahájení tohoto řízení z moci úřední podle § 113 zákona. Tato možnost však zanikne účinností novely č. 55/2012 Sb., která doplňuje do § 110 odstavec 9, který zní: „Stěžovatel, který nevyužil možnosti podat námitky, není oprávněn podat podnět k Úřadu v téže věci.“ Dle důvodové zprávy k novele má toto nové ustanovení znemožnit zneužívání podání podnětu ze strany uchazečů, kteří nevyužili možnost řádného podání návrhu na zahájení řízení. Domníváme se, že nový

---

<sup>70</sup> Viz § 111 odst. 3 ZVZ

<sup>71</sup> Srov. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 5. 2009, č. j. S096/2009/VZ-5262/2009/540/VKu.

odstavec 9 odebírá dodavatelům jednu z možností obrany proti nesprávnému postupu zadavatele. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o podnět Úřadu k zahájení řízení z moci úřední, mohlo být rozhodnutí, zda toto řízení zahájí, ponecháno dále v jeho pravomoci, jak tomu bylo dosud. Dodavatel také může podat námitky nové, směřující proti jinému domnělému porušení zákona zadavatelem, ovšem musí tak učinit ve lhůtách popsanych výše.

Ustanovení § 111 odst. 5 ZVZ poměrně podrobně upravuje případ, kdy zadavatel podaným námitkám nevyhoví. Zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s vítězným uchazečem ve lhůtě pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a za předpokladu, že dodavatel této svojí možnosti využije, je prodloužena tato procesní překážka (brání mu v uzavření smlouvy) na dobu tzv. „blokační lhůty“<sup>72</sup>, která činí 45 dnů ode dne doručení námitek zadavateli. Směrnice 2007/66/EHS hovoří v této souvislosti o „odkladné lhůtě“. Pokud tedy správní řízení u ÚOHS bude trvat déle a ÚOHS předběžným opatřením blokační lhůtu neprodlouží, bude zadavatel oprávněn smlouvu uzavřít ještě před rozhodnutím ÚOHS. Takto stanovená blokační lhůta by tudíž mohla vytvářet tlak na rychlé rozhodování ÚOHS, na druhé straně může jejím důsledkem být nadměrné množství předběžných opatření vydávaných ÚOHS v důsledku objektivní nemožnosti v takto krátké lhůtě kvalifikovaně o návrhu rozhodnout.<sup>73</sup> Jurčík v této souvislosti nehovoří o blokační lhůtě, ale označuje tento institut za jakýsi druh „obecného předběžného opatření“.<sup>74</sup>

Úřadem vydávané předběžné opatření podle § 117 ZVZ spočívá v zákazu uzavřít smlouvu či pozastavit na nezbytnou dobu zadávací řízení. Nahlédnutím do Výročních zpráv Úřadu zjistíme, že počet vydaných předběžných opatření, týkajících se oblasti veřejných zakázek, se oproti roku 2006 počínaje rokem 2007 sice skokově zvýšil zhruba o jednu třetinu a toto číslo i nadále stoupá. Nemůžeme však s jistotou říci, zda je tento

---

<sup>72</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 471.

<sup>73</sup> Tamtéž.

<sup>74</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 544.

stoupající trend zapříčiněn právě faktickou neschopností Úřadu rozhodnout před uplynutím blokační lhůty.

#### Počet předběžných opatření vydaných Úřadem v letech 2003 až 2010<sup>75</sup>

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PO	11	-	-	37	64	63	101	96

Zákon neřeší případ, kdy zadavatel smlouvu v blokační lhůtě i přes zákaz uzavře. Jurčík sice ve svém komentáři k ZVZ uvádí: „*Pokud by zadavatel přes uvedený zákaz uzavřel smlouvu, je takový úkon absolutně neplatný a hraničí se svévolí zadavatele, mající za následek nejenom absolutní neplatnost příslušného úkonu zadavatele podle § 39 ObčZ [...]*“<sup>76</sup> S tímto tvrzením se však autor práce neztotožňuje. Tato argumentace byla totiž použitelná pouze podle právní úpravy účinné do 1. 1. 2010, kdy každá smlouva na veřejnou zakázku byla pokládána za absolutně neplatnou, pokud byla uzavřena v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Stávající právní úprava koncepci absolutní neplatnosti smlouvy na veřejnou zakázku opustila a mění ji na relativní za situace, kdy je zákonem podmíněna předchozím uložením zakazu jejího plnění ÚOHS v řízení zahájeném výlučně na návrh stěžovatele.<sup>77</sup> Dle § 118 odst. 5 ZVZ je totiž smlouva na plnění veřejné zakázky neplatná z důvodu nedodržení postupu podle tohoto zákona pouze v případech, kdy Úřad uloží zákaz jejího plnění podle odstavce 2.

Posouzení platnosti smlouvy nespadá do kompetence Úřadu.<sup>78</sup> Jediným státním orgánem majícím pravomoc k závaznému a autoritativnímu určení neplatnosti smlouvy na veřejnou zakázku je soud. Jeho pravomoc v uvedené oblasti plyne z ustanovení § 7 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.<sup>79</sup> Domníváme se, že aktuálně účinná úprava ve svém důsledku znamená omezení

---

<sup>75</sup> Zdroj: Výroční zprávy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže uveřejňované na: <http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>.

<sup>76</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 545.

<sup>77</sup> K tomu srov. Krenk, M. Neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku. vz24.cz, 4. 10. 2010, dostupný na: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/neplatnost-smlouvy-na-verejnou-zakazku/>.

<sup>78</sup> K tomu viz Rozhodnutí předsedy ze dne 20. 1. 2009, č. j. R175/2008/02-279/2009/310/ZČt.

<sup>79</sup> Viz Krenk, M. Neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku II., vz24.cz, 3. 12. 2010, dostupný na: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/neplatnost-smlouvy-na-verejnou-zakazku-ii/>.

účinnosti přezkumného řízení, což je v rozporu s cílem části páté ZVZ. De lege ferenda by bylo vhodné do zákona zakotvit absolutní neplatnost takto uzavřených smluv, jako tomu bylo již v předchozích zákonech o veřejných zakázkách.<sup>80</sup>

Druhá věta § 111 odst. 5 zakládá nevyvratitelnou zákonnou domněnku, pokud zadavatel v rozporu s povinností mu stanovenou v odstavci 1 tohoto ustanovení o námitkách nerozhodne. V takovém případě se má za to, že námitkám nevyhověl, a tudíž běží blokační lhůta uvedená výše. Navíc v případě této zadavatelovy nečinnosti zákon umožňuje dodavateli využít postupu dle § 114 odst. 5, tedy doručit Úřadu a zadavateli návrh na uložení opatření k nápravě, a to do 25 kalendářních dnů ode dne odeslání námitek. Pravidlo obsažené v poslední větě citovaného ustanovení se užije, jestliže je řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zastaveno před uplynutím blokační lhůty, v takovém případě se zákaz uzavřít smlouvu ruší dnem zastavení řízení.

Jak již bylo uvedeno na začátku této kapitoly, poslední odstavec § 111 umožňuje zadavateli, aby do uzavření smlouvy sám přijal opatření k nápravě pochybení, kterým porušil zákon. Jedná se tak opravdu o institut autoremedury, který umožňuje zadavateli rušit svá nezákonná či nesprávná rozhodnutí nebo díky kterému může učinit některý ze způsobů nápravy uvedených výše.

Po vyčerpání možnosti podat námitky u zadavatele může následovat řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem.

## **4.2 Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele**

Pokud nedojde k nápravě domnělého porušení zákona v rámci řízení o námitkách, poskytuje zákon dodavatelům ochranu proti nezákonnému postupu zadavatele u nezávislého správního orgánu.<sup>81</sup> Tímto orgánem, jak bylo uvedeno již výše, je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

---

<sup>80</sup> Podle ustanovení § 70 zák. č. 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (účinného v době od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004) a podle ustanovení § 90 odst. 1 zák. č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (účinného v době od 1. 5. 2004 do 30. 6. 2006).

<sup>81</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 472.



Řízení upravené v hlavě II dílu 2 ZVZ je zvláštním správním řízením, při kterém se subsidiárně použije správní řád.<sup>82</sup> Na rozdíl od zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 25a nazvaném „Užití správního řádu“ upravuje aplikaci ustanovení správního řádu v řízení před Úřadem (přesněji aplikaci některých ustanovení vylučuje), zákon o veřejných zakázkách žádné takové ustanovení neobsahuje. Toto řízení je dvoustupňové. V prvním stupni rozhoduje odbor kontroly veřejných zakázek ÚOHS, respektive jeho ředitel.<sup>83</sup> Proti jeho rozhodnutí je opravným prostředkem rozklad, o němž je pojednáno v samostatné kapitole (4.4).

Úřad provádí dva druhy řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, které rozlišujeme dle způsobu jejich zahájení; a to návrhové (zahajuje se na písemný návrh stěžovatele neboli navrhovatele) nebo řízení z vlastního podnětu (zahajuje se z moci úřední).<sup>84</sup> Návrhové řízení je Úřad povinen zahájit v případě, že je mu doručen písemný návrh splňující další náležitosti dle § 114 ZVZ. Jako podněty k zahájení řízení z moci úřední slouží zejména kontrolní závěry NKÚ, upozornění orgánů činných v trestním řízení, poznatky nabyté z vlastní kontrolní činnosti, informace ze sdělovacích prostředků nebo podnět jakéhokoliv občana.

#### 4.2.1 Řízení z moci úřední

Pro zahájení správního řízení z moci úřední musí existovat důvodné podezření, že ze strany zadavatele došlo k porušení zákona. Pokud Úřad toto podezření má, je jeho povinností správní řízení zahájit. Ústavní soud se k zahájení řízení vyjádřil následovně: *„Lze souhlasit s názorem, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem ofiiciality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji*

---

<sup>82</sup> Podle § 1 odst. 2 správního řádu, který stanoví: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“

<sup>83</sup> Viz organizační struktura Úřadu, dostupná na:

[http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Organizacni\\_struktura/OS\\_2012\\_leden.jpg](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Organizacni_struktura/OS_2012_leden.jpg).

<sup>84</sup> Viz § 113 ZVZ.

zjistí.“<sup>85</sup> K tomu je však nutno dodat, že: „Zahájení správního řízení z moci úřední je věcí správního uvážení Úřadu a není na něj právní nárok.“<sup>86</sup> V souladu s § 42 správního řádu je oprávněn ten, kdo podal podnět. Požádat, aby jej správní orgán ve lhůtě třiceti dnů vyzooměl o tom, jak s podnětem naložil.

#### 4.2.2 Řízení na návrh

Podmínkou pro možnost využití návrhového řízení je předchozí podání námitek dle § 110 ZVZ. Návrh může podat dodavatel, kterému hrozí nebo vznikla újma v důsledku zadavatelova pochybení, což představuje omezení okruhu osob oprávněných využít tento prostředek ochrany, které je plně v souladu s principy přezkumné směrnice. Ustanovení § 114 ZVZ o těchto pochybeních hovoří jako o úkonech zadavatele, které vylučují nebo by mohly vyloučit základní zásady zadávání veřejných zakázek. Toto ustanovení dále uvádí demonstrativní výčet úkonů zadavatele, proti kterým je možné návrh podat.

Poté co zadavatel uzavřel smlouvu s vítězným uchazečem, se může navrhovatel domáhat uložení zakazu jejího plnění. Avšak pouze v případech, kdy k uzavření smlouvy došlo bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení nebo byla smlouva uzavřena přes zákaz stanovený zákonem (např. v blokační lhůtě).<sup>87</sup> Jinými slovy v případech, kdy zadavatel svým jednáním naplnil skutkové podstaty správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. c) nebo d) ZVZ.

Návrh kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, musí obsahovat další speciální náležitosti uvedené v § 114 odst. 3 ZVZ; a to označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a čeho se navrhovatel domáhá. Součástí návrhu je také doklad o doručení námitek zadavateli, který slouží k prokázání toho, že navrhovatel splnil podmínku pro podání návrhu. Dále musí být přiložen doklad o složení kauce podle § 115 ZVZ, o níž bude pojednáno dále a doklad o opětovném složení jistoty ve smyslu § 67 odst. 4 ZVZ.

---

<sup>85</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02.

<sup>86</sup> Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 19. 2. 2008, č. j. R 181/2008.

<sup>87</sup> Viz § 114 odst. 2 ZVZ.

Ustanovení § 114 odst. 4 ZVZ obsahuje dvě lhůty k podání návrhu. První lhůta se týká případu, kdy zadavatel nevyhověl dříve podaným námitkám. Stěžovatel musí ve lhůtě 10 dnů ode dne, v němž obdržel zamítavé rozhodnutí, doručit návrh Úřadu a stejnopis zadavateli. „*Stejnopis znamená, že jde rovněž o originál návrhu, který se shoduje s originálem doručeným Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.*“<sup>88</sup> Druhá lhůta se týká návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, pro jehož doručení jsou stanoveny dvě lhůty; a to lhůta 6 měsíců od okamžiku uzavření smlouvy a lhůta 30 dnů od zveřejnění oznámení o uzavření smlouvy (pokud tuto svoji povinnost zadavatel splnil). Marné uplynutí lhůt znamená nemožnost podání tohoto návrhu. Desetidenní lhůta se na návrh na uložení zákazu plnění smlouvy nevztahuje, jelikož mu nemusí předcházet ani podání námitek.

Zákon o VZ pamatuje v § 114 odst. 5 na situaci, kdy zadavatel zcela ignoruje podání námitek nebo je nevyřídí ve lhůtě mu k tomu poskytnuté. Navrhovatel v takovém případě může návrh doručit do 25 dnů ode dne odeslání námitek.

Poté co zadavatel obdržel stejnopis návrhu, má dle § 114 odst. 6 ZVZ povinnost do sedmi dnů zaslat k tomuto svoje vyjádření. Z dikce ustanovení plyne, že nemusí být přímo doručeno, ale stačí jej v této lhůtě předat k poštovní přepravě. K vyjádření připojí zadavatel též dokumentaci týkající se předmětné veřejné zakázky či soutěže o návrh. Novelou bylo vypuštěno slovo „příslušnou“ dokumentaci. Napříště je tedy nutné, aby zadavatel poskytl veškerou dokumentaci, kterou Úřad potřebuje ke kvalifikovanému rozhodnutí o návrhu. V případě návrhu na zákaz plnění smlouvy zadavatel navíc k vyjádření připojí kopii smlouvy a uvede důvody pro pokračování v jejím plnění.

O lhůtách pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu se vyjádřil předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu: „V případě správních řízení vedených Úřadem je vždy nutné počítat se lhůtou 60 dnů, která platí pro zvlášť složité případy.“<sup>89</sup> Okamžik počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí je upřesněn novým

---

<sup>88</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 566.

<sup>89</sup> Podrobněji viz rozhodnutí předsedy ze dne 23. 11. 2009, č. j. R59,62/2009/VZ-15199/2009/310-ASc.

odstavcem 7 doplněným novelou. Podle něj počíná lhůta běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele.

### 4.2.3 Kauce

Návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele není zpoplatňován podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. S podáním návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele je však navrhovatel povinen složit na účet Úřadu kauci. Účelem kauce je zabezpečit, aby nebyly podávány šikanózní návrhy za účelem prodlužování zadávacího řízení.<sup>90</sup> Doklad o jejím složení na účet orgánu dohledu je součástí návrhu, a proto musí být tato peněžitá záruka složena s dostatečným předstihem tak, aby byl navrhovatel schopen tento doklad k návrhu připojit a návrh podat ve lhůtě viz výše. Kauce musí být připsána na účet orgánu dohledu nejpozději poslední den lhůty pro podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele.<sup>91</sup>

Ustanovení § 115 ZVZ obsahuje pokyny pro výpočet kauce a minimální a maximální hranici její výše. Kauce činí 1 % z nabídkové ceny navrhovatele, nejméně však částku 50 000 Kč a nejvýše částku 2 000 000 Kč. Novelou bylo toto ustanovení zpřesněno a výše kauce se bude počítat z nabídkové ceny navrhovatele „za celou dobu plnění veřejné zakázky“. Při výpočtu se kauce zaokrouhluje na celé Kč. Úřad nemá možnost moderovat výši kauce ani její složení navrhovateli prominout prostřednictvím správního uvážení, protože určení její výše vyplývá přímo ex lege.<sup>92</sup> V některých zvláštních případech není možné nabídkovou cenu navrhovatele stanovit. Tento případ může nastat například tehdy, když je návrh podáván před podáním nabídky.<sup>93</sup> K této eventualitě může také dojít, jestliže návrh podává dodavatel, který nabídku vůbec nepodal. Na tyto případy však zákon o VZ pamatuje a stanoví pro ně paušální výši kauce 100 000 Kč. Paušál se použije také v případě, že nabídková cena, která je předmětem hodnocení, je při zadávání rámcové smlouvy stanovena pouze jako cena za

---

<sup>90</sup> Shodně judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2007, sp. zn. 7 Afs 82/2007: „*Kauce [...] slouží k eliminaci zjevně účelových a bezdůvodných podání.*“

<sup>91</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. 4. 2005, č. j. VZ/S27/05-154/1392/05-Gar.

<sup>92</sup> Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. 10. 2008, č. j. R100/2008/02-19641/2008/310-AS.

<sup>93</sup> K tomu srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 3. 2005, č. j. VZ/S14/05-152/1050/05-GS.

jednotku plnění nebo v případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy. Bankovní spojení Úřad uveřejní na své internetové adrese. Číslo účtu pro složení kauce je 16010-24825621/0710. Účet je veden u pobočky České národní banky v Brně. Jako variabilní symbol je vhodné použít IČO navrhovatele.<sup>94</sup>

Pokud je návrh Úřadem zamítnut, stává se kauce příjmem státního rozpočtu. Je-li návrh opodstatněný nebo v případě, že Úřad sice návrh zamítne, ale zároveň rozhodne o tom, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 ZVZ, vrátí navrhovateli složenou kauci, a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

#### 4.2.4 Účastníci řízení

Zákon o VZ obsahuje zvláštní úpravu účastníka řízení. Účastníkem řízení je vždy zadavatel. Pokud je řízení zahájeno na návrh, je účastníkem též navrhovatel. Ustanovení § 116 dále stanoví dva druhy řízení, ve kterých je účastníkem buď vybraný uchazeč či vybraný účastník soutěže o návrh. Prvně jmenovaný vzejde z rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a druhý z rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu. Novela doplnila do tohoto ustanovení též větu, která stanoví, že v řízení o spáchání správního deliktu je účastníkem osoba podezřelá z jeho spáchání.

#### 4.2.5 Předběžné opatření

Predběžné opatření slouží k tomu, aby prozatímně upravilo poměry účastníků do rozhodnutí věci Úřadem.<sup>95</sup> Tento nástroj brání možnému zhoršení postavení účastníka nebo jeho újmě v důsledku dalších úkonů zadavatele. Nemá však vliv na rozhodnutí ve věci samé a slouží pouze k zajištění efektivnosti a ochrany účelu správního řízení.<sup>96</sup> Může být vydáno na návrh účastníka nebo z moci úřední, a to pouze

---

<sup>94</sup> Viz internetové stránky ÚOHS sekce Veřejné zakázky podsekce Kauce, dostupná na: <<http://www.compet.cz/verejne-zakazky/kauce/>> (citováno 26. 3. 2012).

<sup>95</sup> K účelu předběžného opatření se vyjádřil předseda v rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12. 2. 2010, č. j. R105/2009/VZ-2108/2010/310/PMo: „*Predběžným opatřením je dočasným způsobem upraveno postavení osob, vůči nimž předběžné opatření směřuje, aby byl fakticky zachován stav, za kterého je rozhodnutí Úřadu ve věci smysluplným. Při rozhodování o vydání předběžného opatření je nutné vzít v úvahu důsledky daného opatření pro všechny zájmy, které jím mohou být poškozeny. Úřad rozhodne, že nepřijme předběžné opatření, pokud by jeho nevýhody převážily nad výhodami.*“

<sup>96</sup> Shodně viz rozhodnutí předsedy ze dne 9. 3. 2009, č. j. R207,210/2008/02-2885/2009/310/ZČt.

v rozsahu a na dobu nezbytně nutnou. Jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno, Úřad je v souladu s § 117 odst. 3 zruší. Dikce § 117 odst. 1 akcentuje fakt, že předběžné opatření je možné vydat pouze v probíhajícím správním řízení, nikoli před jeho zahájením. Předběžným opatřením může být uložen zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení<sup>97</sup> nebo pozastavení zadávacího řízení či soutěže o návrh. Na lhůtu pro rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření, který podal účastník, se subsidiárně užije § 61 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že o předběžném opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů.<sup>98</sup>

Návrh na nařízení předběžného opatření vedle obecných náležitostí podání musí obsahovat přesné označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli bezprostředně hrozí újma, označení důkazů a čeho se navrhovatel tímto opatřením domáhá. Úřad předběžné opatření nenařídí, jestliže návrh neobsahuje některou z požadovaných náležitostí. Podešva v takovém případě tvrdí, že neexistuje institut výzvy Úřadu k doplnění takového vadného návrhu, avšak pokud ten shledá, že je nutné zajistit účel řízení, je oprávněn vydat předběžné opatření z moci úřední.<sup>99</sup> Přikláníme se spíše k názoru, že je na tuto situaci možné aplikovat ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu, podle kterého správní orgán poskytne k odstranění nedostatků podání přiměřenou lhůtu, což uvádí i Jurčík ve svém komentáři k ZVZ.<sup>100</sup> Tento názor je možné podpořit také rozhodovací praxí Úřadu, ze které vyplývá, že ustanovení § 117 ZVZ doplňuje pravidla pro nařizování předběžných opatření podle správního řádu.<sup>101</sup>

Předběžné opatření pozbývá automaticky platnosti dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení, v němž bylo předběžné opatření nařízeno. Odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření nemá suspenzivní účinek.

---

<sup>97</sup> Z rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 19. 4. 2010, č. j. R174/2009/VZ-4470/2010/310/EKu: „*Smyslem předběžného opatření, jímž je zadavateli uložen zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, je zabránění vzniku složitých obchodněprávních vztahů, které jsou v rozporu s obecně závazným právním předpisem. Úřad se v rozhodnutí o předběžném opatření zabývá pouze otázkou, zda vznik takových složitých a těžko napravitelných právních vztahů hrozí.*“

<sup>98</sup> Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, str. 483.

<sup>99</sup> Tamtéž str. 484.

<sup>100</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 578.

<sup>101</sup> Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12. 2. 2010, č. j. R105/2009/VZ-2108/2010/310/PMo.

Ustanovení § 117a ZVZ stanoví, nad rámec obecné úpravy zastavení řízení obsažené v § 66 správního řádu, procesní důvody, ze kterých Úřad řízení zastaví. Jedná se o následující případy:

- návrh nemá předepsané náležitosti podle a navrhovatel jej ve lhůtě stanovené Úřadem nedoplní.
- s podáním návrhu nebyla složena kauce a navrhovatel kauci nesloží ani v dodatečné lhůtě.
- návrh není doručen Úřadu a zadavateli v předepsaných lhůtách.
- v řízení zahájeném z moci úřední nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření nebo pro uložení sankce.

Důvodem, který v ustanovení není uveden, může být též zpětvzetí návrhu.<sup>102</sup>

Pokud bylo řízení z některého z procesních důvodů zastaveno, není vyloučeno jeho opětovné zahájení.

#### **4.2.6 Nápravná opatření a neplatnost smluv**

V řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeném na návrh rozhodne Úřad podle toho, zda byl příslušný návrh podán před uzavřením smlouvy (§ 118 odst. 1 ZVZ) nebo až po jejím uzavření (§ 118 odst. 2 ZVZ).

Nápravné opatření dle § 118 odst. 1 ZVZ může být uloženo jak v řízení na návrh, tak v řízení z moci úřední. Předpokladem tohoto nápravného opatření je nedodržení postupu stanoveného pro zadání veřejné zakázky nebo pro soutěž o návrh, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky nebo návrhu. Úřad tedy posoudí, zda se jednalo o takové porušení zákona, které bylo způsobilé ovlivnit nebo opravdu ovlivnilo výsledek zadávacího řízení. Uloženým nápravným opatřením Úřad zruší celé zadávací řízení nebo soutěž o návrh nebo jen jednotlivý úkon zadavatele (například rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky či rozhodnutí o vyloučení uchazeče).

Podle § 118 odst. 2 ZVZ může být nápravné opatření uloženo jen v řízení na návrh. Po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku se navrhovatel může domáhat zákazu jejího plnění, a to navíc pouze pokud se zadavatel dopustí správního deliktu

---

<sup>102</sup> Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, č. j. S319/2008/VZ-25875/2008/540/Zaj.

v případech vymezených v písmenech a) až c) tohoto ustanovení. Z jiných důvodů nelze tento zákaz uložit. V ustanovení § 118 odst. 2 písm. c) ZVZ byla novelou opravena legislativní chyba, kdy bylo nesprávně odkazováno na § 82 odst. 4 místo § 82 odst. 3 ZVZ a ustanovení tak nedávalo smysl.

Podle § 118 odst. 3 ZVZ Úřad zákaz plnění ze smlouvy neuloží, pokud shledá, že důvody hodné zvláštního zřetele, spojené s veřejným zájmem, vyžadují pokračování plnění smlouvy. Dále toto ustanovení obsahuje upřesnění toho, co může být za důvody hodné zvláštního zřetele považováno a co nikoliv. Zejména je uvedeno, za jakých okolností může být za takový důvod považován ekonomický zájem na plnění smlouvy – pouze za výjimečných okolností, kdy by přerušení plnění smlouvy vedlo k nepřiměřeným důsledkům. Oproti tomu ekonomické zájmy přímo spojené s dotčenou zakázkou, zejména náklady, které vzniknou zadavateli v důsledku jeho pochybení, nepředstavují důvody hodné zvláštního zřetele.

Odstavec 4 byl do tohoto ustanovení ZVZ vložen novelou č. 258/2011 Sb. v souvislosti s transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Na základě této směrnice byl do § 118 ZVZ přidán nový důvod, pro který nemůže ÚOHS vyslovit zákaz plnění smlouvy. Tímto důvodem je ohrožení obranného či bezpečnostního programu, který má podstatný význam pro Českou republiku.<sup>103</sup>

V § 118 odst. 5 ZVZ jsou uvedeny případy, kdy o návrhu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je meritorně rozhodnuto tak, že Úřad návrh zamítne:

- pokud nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.
- pokud byly zjištěny důvody pro uložení zákazu plnění smlouvy, ale zadavatel prokáže naplnění důvodů hodných zvláštního zřetele.
- ve znění po 1. 4. 2012 také prokáže-li naplnění důvodů podle odstavce 4.
- pokud návrh nebyl podán oprávněnou osobou.

---

<sup>103</sup> Podrobněji viz důvodová zpráva k novele zákona o VZ č. 258/2011 Sb., sněmovní tisk č. 326, novela zákona o VZ, dostupný na: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=326>>.



- návrh nesměruje proti postupu, který je zadavatel povinen dodržovat v zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.

Dle § 118 odst. 6 ZVZ ve znění novely se smlouva z důvodu nedodržení postupu podle tohoto zákona stává neplatnou pouze v případech, kdy Úřad uloží zákaz jejího plnění. Neplatnou totiž nebude smlouva, kdy se zadavatel sice dopustil některého ze správních deliktů, ale Úřad shledal existenci důvodů hodných zvláštního zřetele a zákaz plnění ze smlouvy neuložil. Pro úplnost se stanoví, že neplatnost z jiných důvodů tím není dotčena. Může se jednat o případ, kdy smlouva nesplňuje některý z požadavků na platnost právních úkonů.

Náklady řízení upravuje § 119 ZVZ, který stanoví obecné pravidlo, že každý z účastníků nese své vlastní náklady správního řízení. Z tohoto pravidla však existují výjimky, které zákonodárce uvádí v odstavci 2 a 3 tohoto ustanovení.

První výjimkou je případ, kdy Úřad uloží nápravné opatření podle § 118 odst. 1. V takovém případě je povinen uhradit náklady řízení zadavatel, který pochybil. Výše nákladů řízení je stanovena paušální částkou ve vyhlášce č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účel zákona o veřejných zakázkách. Podle § 1 této vyhlášky činí částka nákladů 30 000 Kč. Byl-li k řízení přibrán znalec podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, zvyšuje se paušální částka o částku odměny tohoto znalce, nejvíce však o 30 000 Kč. Druhou výjimku představuje možnost Úřadu od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela nebo zčásti upustit, a to z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Náhrada nákladů řízení stanovená zadavateli a kauce skládaná dodavatelem nahrazují správní poplatek a kompenzují náklady správního řízení před Úřadem.<sup>104</sup>

### **4.3 Správní delikty a pokuty**

V této práci se budeme zabývat pouze správními delikty zadavatelů. Dle § 121 odst. 4 ZVZ projednává správní delikty podle zákona o VZ v prvním stupni Úřad. Správní delikt můžeme definovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny

---

<sup>104</sup> Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 586.

zákonem, a za které správní orgán ukládá trest stanovený normou správního práva.<sup>105</sup> Trest má funkci preventivní a represivní. Preventivní funkce spočívá v odrazení zadavatele od páchání deliktu. Funkce represivní je výrazem toho, že zadavatel musí být potrestán za porušení zákona. Sankcí je v případě zákona o VZ pokuta. Při určení výše pokuty<sup>106</sup> se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.<sup>107</sup> Úřad musí výši ukládané pokuty odůvodnit.<sup>108</sup>

Správní delikty zadavatele jsou založeny na odpovědnosti objektivní s možností liberace. Zadavatel například nebude odpovídat za delikt, pokud ke ztrátě dokumentace veřejné zakázky došlo působením vis maior (např. povodní). V § 121 odst. 1 ZVZ stanoví liberační důvod, kdy zadavatel za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Ustanovení § 121 odst. 3 ZVZ stanoví subjektivní a objektivní lhůtu pro zánik odpovědnosti. Odpovědnost za delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájí řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Domníváme se, že délka lhůt je adekvátní vzhledem k požadavku na kontrolu využívání veřejných prostředků. Je dobře, že Úřad má možnost sankcionovat zadavatele za určité pochybení, i když veřejná zakázka byla již realizována.

Ustanovení § 120 odst. 1 ZVZ uvádí taxativní výčet správních deliktů, kterých se může zadavatel v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky dopustit:

- a) nedodrží postup stanovený ZVZ pro přidělení veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku s uchazečem;

---

<sup>105</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 405.

<sup>106</sup> Ke způsobu určování výše pokuty se vyjádřil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. 6. 2009, č. j. 62 Ca 33/2008-57: „Výše pokuty byla podle krajského soudu výsledkem správního uvážení žalovaného. Je-li přitom rozhodnutí vydáváno s využitím zákonem uložené diskrece správního orgánu, musí se tento orgán zabývat všemi zákonnými hledisky pro posouzení konkrétní výše pokuty a musí zohlednit i další skutečnosti, které mohou mít vliv na konkrétní výši pokuty. Z rozhodnutí musí být seznatelné, jaké konkrétní úvahy vedly správní orgán k uložení pokuty v příslušné výši, výše pokuty musí být přiměřená zvažovaným kritériím a zákonným limitům a nesmí být ve vztahu k delikventovi likvidační.“

<sup>107</sup> Viz § 121 odst. 2 ZVZ.

<sup>108</sup> K tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 3. 2002, sp. zn. 6A 47/2000, dle kterého pokud rozhodnutí Úřadu neobsahuje odůvodnění uložení pokuty, je nepřezkoumatelné.

- b) nesplní povinnost uveřejnění stanovenou ZVZ, nebo nedodrží způsob uveřejnění stanovenou ZVZ;
- c) uzavře smlouvu na veřejnou zakázku bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení podle § 146 odst. 1 ZVZ, ačkoli je podle ZVZ povinen toto oznámení uveřejnit;
- d) uzavře smlouvu na veřejnou zakázku v rozporu s § 82 odst. 1, § 110 odst. 6 nebo § 111 odst. 5 anebo v rozporu s předběžným opatřením dle § 117 odst. 1 ZVZ;
- e) zruší zadávací řízení v rozporu s § 84 ZVZ;
- f) nepořídí nebo neuchová dokumentaci podle § 109 nebo 155 ZVZ;
- g) odmítne námítky v rozporu s § 110 anebo postupuje při vyřizování námitek v rozporu s § 111 ZVZ.

Novela zdvojnásobila maximální možnou výši pokut ukládaných Úřadem. Důvodová zpráva hovoří o tom, že toto opatření posiluje preventivní a represivní charakter dohledu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Od 1. 4. 2012 bude tedy možné uložit za správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a), c) nebo d) pokutu do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. A do 20 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), e), f) nebo g). Bude jistě zajímavé sledovat, jak Úřad s možností přísnějších postihů naloží. Je určitě žádoucí, aby správní orgán měl v rámci svého správního uvážení možnost uložit vyšší pokutu za zvlášť závažné pochybení. Ustanovení § 120 odst. 3 stanoví, kdy je správní delikt spáchán opakovaně. Je to pokud před uplynutím 5 let ode dne, kdy rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt nabylo právní moci, byl též správní delikt spáchán znovu. V takovém případě se sazba pokuty zvyšuje na dvojnásobek.

Podle názoru autora převládá u správních deliktů obecně, nejen u těch podle zákona o VZ, funkce represivní nad funkcí preventivní, a proto by měl Úřad co nejvíce, tam kde je to možné, využívat diskrece při ukládání pokut tak, aby byly ukládané pokuty přiměřené pochybení zadavatele. A také využívat spíše nápravných opatření k zajištění účelu zadávacího řízení.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Což také podle své rozhodovací praxe Úřad skutečně činí. Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. 11. 2005, č. j. VZ/S 164/05-153/5158/05-Kr.

## 4.4 Rozkladové řízení

Vzhledem k tomu, že se jedná o ústřední orgán státní správy (či jiný ústřední správní úřad), je opravným prostředkem proti rozhodnutí Úřadu v prvním stupni rozklad.<sup>110</sup> Řízení o rozkladu je zvláštním druhem odvolacího řízení, tedy řádného opravného prostředku směřujícího proti nepravomocnému rozhodnutí, který se uplatňuje v případě, kdy ve správním řízení rozhodovalo v první instanci ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, a to včetně případů, kdy rozhodnutí vydal přímo ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, jakožto osoba stojící v čele tohoto orgánu.<sup>111</sup> Jedná se tedy o opravný prostředek řádný, který je zařazen v části třetí hlavy sedmé správního řádu, která je nazvána Zvláštní ustanovení o přezkoumání rozhodnutí. Podání rozkladu má suspenzivní účinek, devolutivní nikoliv.

Podle § 152 odst. 2 správního řádu rozhoduje o rozkladu ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, kterým je v případě Úřadu jeho předseda. Obě dvě instance správního řízení, tak probíhají v rámci téhož správního úřadu, neboť osoba stojící v jeho čele je pouze orgánem funkčně příslušným jednat za tento správní úřad.<sup>112</sup> Předseda Úřadu nemůže pravomoc rozhodovat o rozkladu přenést na jiné osoby, byť by byly součástí úřadu.

Dle § 152 odst. 3 návrh na rozhodnutí předkládá předsedovi rozkladová komise, která je jeho poradním orgánem. Je třeba zmínit, že návrhem komise není předseda vázán. Rozkladová komise musí mít podle tohoto ustanovení zákona nejméně pět členů, jejího předsedu a ostatní členy jmenuje do funkcí předseda Úřadu. Je tvořena odborníky na danou problematiku, kteří z většiny nejsou zaměstnanci Úřadu. Na složení, způsob a pravidla rozhodování komise se vztahuje obdobně úprava procedurálních pravidel v § 134 správního řádu, podle kterého je komise usnášeníschopná, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a usnesení tohoto kolegiálního orgánu je přijato

---

<sup>110</sup> Viz § 152 odst. 1 správního řádu.

<sup>111</sup> Vedral, J. Správní řád komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1186.

<sup>112</sup> Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 86/2007 ze dne 31. 10. 2008: „V řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se předseda tohoto úřadu nestává žalovaným, neboť jeho pravomoc rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí 1. stupně jmenovaného úřadu vyjadřuje pouze funkční postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního“.

nadpoloviční většinou hlasů členů přítomných. Na členy komise se vztahují ustanovení § 14 správního řádu o podjatosti úředních osob. Zejména je třeba zmínit povinnost vyplývající z § 14 odst. 3, který stanoví, že „*úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného*“. Komise se řídí jednacím řádem, kde jsou upraveny zejména organizační záležitosti jejího fungování.

Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.<sup>113</sup> Z toho plynou pro rozklad určité důsledky. Jedním z těchto důsledků je, že „*rozklad, stejně jako odvolání, vždy vyvolá přezkum zákonnosti rozhodnutí i řízení, a byla-li zákonnost porušena, postupuje se podle § 90 správního řádu.*“<sup>114</sup> Také lhůta pro podání rozkladu je odvozena z ustanovení § 83 správního řádu, takže činí stejně jako u odvolání 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Na rozklad se aplikují také ustanovení upravující náležitosti takového podání.<sup>115</sup> Náležitostmi rozkladu kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 správního řádu jsou údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu jej napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.

Další nikoli náhodnou podobnost s odvoláním nalezneme v § 152 odst. 5 správního řádu, kde je upraveno rozhodnutí o rozkladu. „*Toto ustanovení vychází ze znění § 87 správního řádu upravujícího autoremeduru při řízení o odvolání.*“<sup>116</sup> Předseda v souladu s § 152 odst. 5 správního řádu napadené rozhodnutí zruší nebo změní, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad zamítne. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je upravena obecným ustanovením správního řádu pro vydání rozhodnutí.<sup>117</sup> Dle § 71 je tedy správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Tato doba může být prodloužena až o dalších 30 dnů z důvodů, která jsou uvedena v § 71 odst. 3.

---

<sup>113</sup> Viz § 152 odst. 4 správního řádu.

<sup>114</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 410.

<sup>115</sup> V plném rozsahu jsou to především ustanovení § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu.

<sup>116</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 410.

<sup>117</sup> Srov. Skulová, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 233.

K řízení o rozkladu lze závěrem říci, že lze zcela legitimně pochybovat o objektivnosti tohoto druhu opravného prostředku. Pokud by byla možnost odvolání zrušena a správní řízení bylo přeměněno na jednostupňové. Druhou instancí přezkumu by byl pouze správní soud. Došlo by jistě ke zrychlení celého procesu přezkoumání úkonů zadavatele, protože podle mínění autora dodavatelé využívají možnosti podat rozklad i v případech, kdy je jisté, že prvoinstanční rozhodnutí bude potvrzeno. V praxi také dochází k tomu, že předseda potvrzuje většinu těchto rozhodnutí.<sup>118</sup>

## **4.5 Řízení před správními soudy**

Obecný výklad o ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele prostřednictvím správního soudnictví byl podán výše. V této kapitole navážeme podrobným výkladem o správní žalobě jako o jednom z prostředků ochrany před nesprávným postupem zadavatele veřejné zakázky.

### **4.5.1 Správní žaloba**

Žalobce nemusí být v řízení zastoupen advokátem. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS se může žalobce domáhat zrušení rozhodnutí Úřadu, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Žalobu může podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, a to buď přímo samotným rozhodnutím, anebo porušením práv při vedení správního řízení. V případě, že Úřad uložil zadavateli nebo dodavateli pokutu za správní delikt a ten, kdo byl takto potrestán, se domnívá, že uložený trest je zjevně nepřiměřený, může se dle § 65 odst. 3 SŘS žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených. Podat správní žalobu je možné jen v případě, že nejsou dány důvody její nepřipustnosti podle § 68 SŘS. Pro oblast veřejných zakázek je třeba vyzdvihnout zejména podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v předchozím správním řízení.<sup>119</sup> Opravným prostředkem je v řízení před Úřadem rozklad, o kterém bylo pojednáno výše. Teprve pokud stěžovatel neuspěje s tímto opravným prostředkem, může podat žalobu, a to ve lhůtě dle § 72 SŘS, tedy do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci doručeno písemné

---

<sup>118</sup> Blíže viz Výroční zpráva Úřadu za rok 2010, str. 19.

<sup>119</sup> Viz také § 5 SŘS.

vyhotovení napadeného rozhodnutí. Lhůta zůstane zachována i tehdy, když bude žaloba podána u samotného Úřadu.

Podání žaloby nemá podle § 73 odst. 1 odkladný účinek. O jeho přiznání může žalobce soud požádat, pokud by právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, avšak pouze za podmínky, že přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 a 3 obsahovat také další náležitosti dle § 71 SŘS, aby o ní soud mohl jednat. Těmito náležitostmi jsou označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci. Jeden opis tohoto rozhodnutí je žalobce povinen dle § 72 odst. 2 SŘS k žalobě připojit. Další náležitostí je označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy; zúčastněnou osobou bude zpravidla zadavatel. Dále musí žaloba obsahovat označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, a žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce může žalobní body omezit kdykoli za řízení, avšak rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo její rozšíření o další žalobní body může žalobce učinit jen ve lhůtě pro podání žaloby – platí zde koncentrační zásada. V žalobě žalobce označí důkazy, které k prokázání svých tvrzení navrhuje provést. Na závěr musí žaloba samozřejmě obsahovat žalobní petit, tedy návrh výroku rozsudku.

Dle § 59 SŘS platí náklady každý z účastníků a osob zúčastněných na řízení, které vzniknou jemu nebo jeho zástupci. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podléhá soudnímu poplatku 3000 Kč.<sup>120</sup> Ustanovení § 60 SŘS stanoví, že účastník, který měl ve sporu plný úspěch, má přirozeně právo na to, aby mu účastník, který ve věci úspěch neměl, uhradil všechny náklady, důvodně na spor vynaložené, tedy zaplacený soudní poplatek, ale také náklady na právní zastoupení, cestovné k soudu, výdělek ušlý v souvislosti s přítomností na jednání soudu atd.

---

<sup>120</sup> Viz příloha zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Podle § 74 SŘS doručí předseda senátu žalobu do vlastních rukou žalovanému (tedy Úřadu) a osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je z žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve dvouměsíční lhůtě předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Toto vyjádření následně doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení. Předseda senátu může uložit žalobci, aby podal repliku.

Soud při přezkoumání rozhodnutí vychází dle § 75 odst. 1 SŘS ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a může o žalobě rozhodnout několika způsoby. Pokud není třeba provádět dokazování, soud rozsudkem zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání, a to z taxativně uvedených důvodů.<sup>121</sup> Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.<sup>122</sup>

Pokud není žaloba důvodná, soud ji rozsudkem zamítne. Je-li žaloba důvodná, rozhodne soud jedním ze způsobů uvedených v § 78 SŘS. A to tak, že zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Týká-li se žaloba rozhodnutí, jímž byla uložena Úřadem pokuta za správní delikt, může soud využít svého moderačního práva a tuto pokutu snížit v mezích zákonem dovolených či úplně od postihu upustit. Podle § 78 odst. 4 zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení k tomuto orgánu. V takovém případě je dle § 78 odst. 5 správní orgán vázán právním názorem, který soud v rozsudku vyslovil. Pokud soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení – o odmítnutí žaloby či o zastavení řízení.

#### 4.5.2 Kasační stížnost

Vzhledem k tomu, že ve správním soudnictví rozhodují soudy v jediném stupni, není proti jejich rozhodnutí přípustné odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Je však možné podat mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí

---

<sup>121</sup> Ustanovení § 76 odst. 1 SŘS uvádí tyto důvody:

- a) „pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,
- b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,
- c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

<sup>122</sup> Srov. § 76 odst. 2 SŘS.



krajského soudu, tímto je ve správním soudnictví kasační stížnost, o které je příslušný rozhodnout Nejvyšší správní soud. Právní úprava kasační stížnosti je obsažena v části třetí hlavě III. dílu 1 SŘS.

V řízení o kasační stížnosti se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba na řízení zúčastněná domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Soudní řád správní obsahuje v § 103 poměrně široký taxativní výčet důvodů, kdy je možné tento opravný prostředek využít (např. nezákonnost, vada řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost). Kasační stížnost lze podat pouze jednou, jelikož proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu, poté kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je nepřipustná.<sup>123</sup> V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel, který nemá sám právnické vzdělání, zastoupen advokátem. Soudní poplatek činí 5 000 Kč.<sup>124</sup> Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, tento soud se stará o odstranění nedostatků, soustředění spisů a opatření vyjádření druhé strany. Lhůta pro podání kasační stížnosti je velice krátká a činí dva týdny po doručení rozhodnutí.<sup>125</sup> Kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno.

Při rozhodování o tomto opravném prostředku se uplatní kasační opravný princip. To znamená, že v rámci řízení o kasační stížnosti není možné rozhodnutí krajského soudu změnit, ale pouze zrušit či potvrdit. Shledá-li Nejvyšší správní soud, že je kasační stížnost důvodná, zruší dle § 110 SŘS rozsudkem rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Ten je v takovém případě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Není-li kasační stížnost důvodná, soud ji rozsudkem zamítne.

Jádro přezkumného řízení jako obecného pojmu spočívá v řízení o námitkách a ve správním řízení před Úřadem. Ovšem správní soudnictví představuje pojistku při ochraně práv dodavatelů, jelikož se jedná o skutečně nestranný a objektivní přezkum

---

<sup>123</sup> Viz § 104 odst. 3 SŘS

<sup>124</sup> Viz příloha zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

<sup>125</sup> Ohledně lhůty k podání kasační stížnosti se vyjádřil NSS v usnesení ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7 Aps 3/2010-173.

rozhodování Úřadu orgánem soudního typu. Zároveň slouží jako nepostradatelný nástroj ke sjednocování výkladu zákona o VZ.

## **Závěr**

Cílem této práce bylo podat zevrubný výklad o jednotlivých prostředcích ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek. V těch částech práce, kde to bylo vhodné, podrobil autor příslušné prostředky ochrany kritice, případně připojil úvahy de lege ferenda.

I přesto, že práce je odevzdávána před účinností tzv. antikorupční novely zákona o veřejných zakázkách, byla tato novela v práci zohledněna a u rozebíraných ustanovení byl zhodnocen její dopad na zkoumanou právní úpravu.

Za nejdůležitější část práce považuje autor kapitolu 4, která komplexně pojednává o jednotlivých prostředcích ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele, tak jak na sebe logicky navazují. Nejvíce pak byla akcentována právní úprava námitek jako základního a nejčastěji využívaného institutu. S ohledem na četnost námitkového řízení v praxi, která se s největší pravděpodobností účinností zmíněné novely ještě zvýší, bylo o tomto prostředku pojednáno nejpodrobněji. V rámci kapitoly o námitkách byl uveden i konkrétní případ z autorovy praxe, který se vztahoval ke lhůtám pro podání námitek. Dále se práce věnovala správnímu řízení před Úřadem. Tato práce detailně rozebrala právní úpravu obsaženou v zákoně o VZ týkající se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a úpravu rozkladového řízení obsaženou ve správním řádu. V samostatné kapitole byl podán výklad o řízení před správními soudy.

V celé práci byla často citována judikatura soudů a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Právě rozhodovací praxi Úřadu považuje autor za základní a nepostradatelný nástroj výkladu a aplikace jednotlivých ustanovení zákona o VZ. Také byla citována důležitá soudní rozhodnutí, která představují sjednocující prvek při výkladu zákona o VZ.

Novela zákona o VZ, jejíž účinnost nastane k 1. dubnu 2012, rozšiřuje kompetence Úřadu při ukládání pokut za správní delikty, čímž podle autora posiluje především represivní funkci tohoto prostředku ochrany. Je možné říci, že zákonodárce se vydal cestou postihů za již spáchané delikty. Namísto zavedení účinných preventivních nástrojů se tak bohužel primárně zaměřil na následnou perzekuci.

Pochybení se ale zadavatelé nedopouští jen záměrně, jak je s oblibou prezentováno v médiích. Často o svých pochybeních ani nevědí. Proto je možné zákonodárci doporučit, aby se při další novelizaci právní úpravy zadávání veřejných zakázek zaměřil spíše na roli Úřadu, která spočívá v metodické pomoci zadavatelům při jejich postupu podle zákona o VZ. Touto cestou se již dnes vydává Úřad, když na svých internetových stránkách zveřejňuje výkladová stanoviska a metodiky, byť k tomu není ze zákona povinen. Nad rámec svých povinností dále odpovídá na dotazy ohledně procesu zadávání veřejných zakázek, naplňuje tak alespoň částečně teoretické principy dobré správy. V rámci prevence porušování zákona by bylo dle názoru autora vhodné, tuto dobrovolnou činnost Úřadu zakotvit v zákoně o VZ jako novou povinnost Úřadu, aby snad v budoucnu při vyšším nápadu kauz od této aktivity z kapacitních důvodů neustoupil.

Celému procesu ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky, který je tvořen jednotlivými v práci popsanými prostředky, je často též vytýkána jeho zdlouhavost. Zájmem zákonodárce by měla být natolik přehledná právní úprava, aby od uzavření smlouvy na veřejnou zakázku do její realizace uplynula co nejkratší doba. Za tímto účelem by de lege ferenda bylo vhodné, aby zákonodárce zvážil možnost zrušení druhého stupně ve správním řízení před Úřadem. Většina prvostupňových rozhodnutí je stejně předsedou při rozhodování o rozkladu potvrzována a řízení o rozkladu se tak jeví jako čistě formální, bez reálné šance očekávat změnu rozhodnutí vydaném Úřadem v prvním stupni.

Na závěr lze říci, že úprava ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele je úpravou živou a dynamicky reagující na situaci při procesu zadávání veřejných zakázek. Z velké části je tomu tak díky vlivu Evropské legislativy. Ovšem i český zákonodárce vcelku pružně reaguje na potřeby změn zákona o VZ. Jeho účel, tedy zajistit transparentní a efektivní zadávání veřejných zakázek, tak může být postupně naplňován.

## Seznam použité literatury

### Monografie

BROTHÁKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 308 s. ISBN 80-720-1579-6.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8.

JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 596. ISBN 978-80-7179-575-9.

JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 700 s. ISBN 978-80-7400-329-5.

KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, 703 s. ISBN 978-807-2017-119.

KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady: právní stav k 1.1.2007*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2007, 479 s. ISBN 978-80-7263-376-0.

PODEŠVA, V., SEMÉNKOVÁ, D., SOMMER, L., STRELIČKA, J. *Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 211 s. ISBN 978-80-7357-693-6

PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUSEK, M., STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 631 s. ISBN 978-80-7357-636-3.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SOUČKOVÁ, M., LAVICKÝ, P., ŠIŠKEOVÁ, S. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 484 s.

VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

## Odborné články

GRULICH, T. Nad tzv. „velkou“ novelou zákona o veřejných zakázkách. Právní fórum, 30. 9. 2010, č. 9, str. 421 – 426.

HAVLÍČEK, J. Právní rámec a praktické otázky zadávání veřejných zakázek ve světle vybraných rozhodnutí Evropského soudního dvora a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Obchodní právo, 2009, č. 5, str. 16 – 26.

POREMSKÁ, M. Opravné prostředky při zadávání veřejných zakázek. Právní rádce, 2009, č. 5, s. 22 – 27. ISSN 1 210-4817.

KRENK, M. Neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku. vz24.cz, 4. 10. 2010, dostupný na:  
<<http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/neplatnost-smlouvy-na-verejnou-zakazku/>>.

KRENK, M. Neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku II. vz24.cz, 3. 12. 2010, dostupný na:  
<<http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/neplatnost-smlouvy-na-verejnou-zakazku-ii/>>.

JURČÍK, R. K některým aspektům neplatnosti smlouvy. Právní rádce, 2002, č. 1, dostupný na:  
<<http://pravniradce.ihned.cz/c1-10646800-k-nekterym-aspektum-neplatnosti-smlouvy>>.

MATES, P. Řízení o rozkladu. Právní rádce, 23. 7. 2007, dostupný na:  
<[http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000\\_d-cb](http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb)>.

VALOUŠKOVÁ, Z. Významná novela zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona. Bulletin Advokacie, 2010, č. 3, str. 32 – 34.

## Novinové články

HRUBÁ, P., KÁLAL, J. Nejvyšší kontrolní úřad bude moci prověřit účty krajů a obcí. Mediafax, 27. 4. 2011, článek dostupný na:  
<<http://www.mediafax.cz/politika/3211712-Nejvyssi-kontrolni-urad-bude-moci-proverit-ucty-kraju-a-obci-odsouhlasil-Necasuv-kabinet>>.

Novela zákona o veřejných zakázkách je již ve Sbírce zákonů. vz24.cz, 1. 3. 2012, článek dostupný na:  
<<http://www.vz24.cz/clanky/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-je-jiz-ve-sbirce-zakonu/>>.

## Evropské předpisy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 31. března 2004, č. 2004/18/ES, dostupná na:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:CS:NOT>>.

Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989, č. 89/665/EHS, dostupná na:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0665:CS:NOT>>.

Směrnice Rady ze dne 25. února 1992, č. 92/13/EHS, dostupná na:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0013:CS:NOT>>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2007, č. 2007/66/ES, dostupná na:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007L0066:CS:NOT>>.

## Ostatní

Příloha č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce v Operačním programu Technická pomoc, s. 8, vydání 07/1, dostupná na: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/Operacni-program-Technicka-pomoc/Dokumenty/Aktualni-dokumenty-OPTP/Prirucka-pro-zadatele-a-prijemce-v-OPTP>>.

Sněmovním tisk č. 370, novela zákona o VZ, dostupný na:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71342>>.

Sněmovní tisk č. 352, vládní návrh novely zákona o NKÚ, dostupný na:

<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=352>>.

Sněmovní tisk č. 326, novela zákona o VZ, dostupný na:

<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=326>>.

Výroční zprávy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dostupné na:

<<http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>>.

Informační text Nejvyššího správního soudu – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, dostupný na: <<http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>>.

Informační text Nejvyššího správního soudu – Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů, dostupný na: <<http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>>.

PAVEL, J., Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice, analýza Transparency International, listopad 2009, dostupná na:

<[http://www.transparency.cz/doc/vz5\\_efektivnost\\_fungovani\\_kontroly\\_vz.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf)>.

JURČÍK, R., Podmínky provádění kontroly a vlastní kontrolní mechanismy zadávání veřejných zakázek, analýza Transparency International, 2006, dostupná na:

<[http://www.transparency.cz/doc/vz\\_analyza\\_jurcik.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_analyza_jurcik.pdf)>.

## **Seznam judikatury**

### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 12/99

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02

### **Nejvyšší správní soud**

Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010

Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008

Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 86/2007

Usnesení NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7 Aps 3/2010-173

Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2007, sp. zn. 7 Afs 82/2007

### **Vrchní soud**

Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci z 28. 3. 2002, sp. zn. 2A 12/2001

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 3. 2002, sp. zn. 6A 47/2000

### **Krajský soud**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2009, č. j. 62 Ca 33/2008-57

### **Rozhodnutí ÚOHS**

Citovaná rozhodnutí Úřadu jsou publikována na internetových stránkách  
<<http://www.compnet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/>>.

Rozhodnutí ze dne 9. 6. 2005, č. j. VZ/S 58/05-153/2050/05-LB

Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2010, č. j. S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa

Rozhodnutí ze dne 9. 12. 2005, č. j. VZ S 177/05

Rozhodnutí ze dne 26. 4. 2010, č. j. S24/2010/VZ-4128/2010/530/Edo

Rozhodnutí ze dne 17. 10. 2008, č. j. S192/2008/VZ-18794/2008/540/Zaj

Rozh. předsedy ze dne 22. 12. 2008, č. j. R184/2008/02-25892/2008/310-AS

Rozh. předsedy ze dne 3. 3. 1999, sp. zn. 3R 1/99-Ku

Rozhodnutí ze dne 7. 5. 2009, č. j. S096/2009/VZ-5262/2009/540/VKu

Rozhodnutí ze dne 18. září 2007, č. j. S204/2007/VZ-17033/2007/530/RP

Rozhodnutí ze dne 19. dubna 2005, č. j. VZ/S506/05

Rozhodnutí ze dne 14. června 2007, č. j. VZ/S104/2007

Rozh. předsedy ze dne 20. 1. 2009, č. j. R175/2008/02-279/2009/310/ZČt

Rozhodnutí ze dne 16. 4. 2003, č. j. VZ/S20/03-151/1725/03-če

Rozh. předsedy ze dne 5. 11. 2008, č. j. R146/2008/02-22137/2008/310-Ku

Rozh. předsedy ze dne 19. 2. 2008, č. j. R 181/2008

Rozh. předsedy ze dne dne 23. listopadu 2009, R59,62/2009/VZ-15199//2009/310-ASc

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 3. 2005, č. j. VZ/S14/05-152/1050/05-GS

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. října 2008, č. j. R100/2008/02-19641/2008/310-AS

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. 4. 2005, č. j. VZ/S27/05-154/1392/05-Gar

Rozh. předsedy ÚOHS ze dne 12. 2. 2010, č. j. R105/2009/VZ-2108/2010/310/PMo

Rozh. předsedy ÚOHS ze dne 19. 4. 2010, č. j. R174/2009/VZ-4470/2010/310/EKu

Rozh. předsedy ze dne 9. 3. 2009, č. j. R207,210/2008/02-2885/2009/310/ZČt



Rozh. předsedy ÚOHS ze dne 12. 2. 2010, č. j. R105/2009/VZ-2108/2010/310/PMo  
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, č. j. S319/2008/VZ-25875/2008/540/Zaj  
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. 11. 2005, č. j. VZ/S 164/05-153/5158/05-Kr

**Judikatura SDEU**

Rozsudek C-103/97 Josef Köllensperger GmbH & Co. KG a AtzwangerAG proti  
Gemeinde-verband Bezirkskrankenhaus Schwaz

Rozsudek C-26/03 ve věci Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH vs.  
Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA  
Leuna

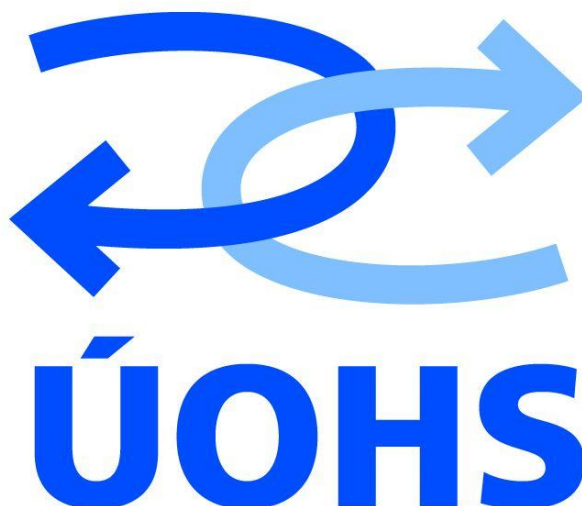
Rozsudek C-230/02 ve věci Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen  
GmbH & Co. KG vs. Republik Österreich

## Příloha 1

### **Logo ÚOHS**

Logo, které je používáno od poloviny roku 2005, vzniklo na základě potřeby dát jednotnou tvář prezentaci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve styku s veřejností a médií a je používáno na všech publikacích ÚOHS.

Logo symbolizuje centrum, v němž dochází k prolínání různých směrů, linií a zájmů, podobně jako je tomu s konkurenčními silami v soutěžním prostředí. Šipky, které z něj vycházejí, pak naznačují perspektivu řešení či udání směru, jež představuje regulační činnost antimonopolního úřadu.



## **Abstrakt**

### **Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele veřejné zakázky**

Cílem této diplomové práce je rozbor právní úpravy ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele veřejné zakázky v České republice. Jedná se o aktuální téma, protože zraky veřejnosti se v současnosti soustředí na korupci ve státní správě a zadávání veřejných zakázek je často zmiňováno právě v této souvislosti.

Práce se skládá ze čtyř kapitol. První kapitola pojednává o základních zásadách zadávání veřejných zakázek, přičemž vyzdvihuje jejich důležitost pro ochranu proti nesprávnému postupu zadavatele. Ve druhé kapitole se práce věnuje pramenům právní úpravy ochrany proti nesprávnému postupu a vymezuje přezkumné řízení jako obecný pojem. Třetí kapitola podává výklad o orgánech poskytujících ochranu proti nesprávnému postupu zadavatele a o jejich působnosti při dohledu nad veřejnými zakázkami. Čtvrtá kapitola obsahuje jednotlivé prostředky ochrany, které dodavatel může využít k nápravě pochybení zadavatele. Těmito prostředky jsou námitky proti úkonům zadavatele, správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Pozornost je v práci věnována zejména právní úpravě obsažené v části páté zákona o veřejných zakázkách, především podávání námitek proti úkonům zadavatele a následnému přezkumu úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Samostatně je rozebrána i úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v rámci správního soudnictví, jakožto navazujícího prostředku ochrany práv dodavatele.

Analýze nejsou podrobeny pouze zákony vnitrostátní právní úpravy, ale i směrnice Evropského parlamentu a Rady. V celé práci je často odkazováno na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jejíž pomocí jsou vysvětlovány jednotlivé pojmy a instituty obsažené v řešené právní úpravě. Dále je zohledněna judikatura správních soudů, která slouží jako jednotící prvek při výkladu sporných otázek, které vyvstávají při zadávání veřejných zakázek.

**Klíčová slova:** veřejná zakázka, přezkum postupu zadavatele, námitky

## **Abstract**

### **Protection against improper conduct of a contracting authority in a public tender**

The aim of this thesis is to analyze the system of protection against improper conduct of a contracting authority in a public tender in the Czech Republic. This is a hot topic since the public eye at present focuses on corruption in public administration and public procurement is often mentioned in this context.

The work consists of four chapters. The first chapter discusses the basic principles of public procurement, and highlights their importance for protection against improper conduct of a contracting authority. The second chapter of the thesis deals with the sources of legislation of protection against improper conduct and defines the term review procedures as a generic term. The third chapter provides an introduction of the authorities providing protection against improper conduct of contracting authorities and their responsibilities in overseeing public procurement. The fourth chapter contains individual means of protection, which can be used by a supplier to correct errors of the contracting authority. These means of protection are objections against the conduct of the contracting authority, the administrative procedure before the Office for Protection of Competition and an action against the decision of the administrative authority.

Attention is paid to the legislation contained in Part V of the Public Procurement Act, first of all, objections against the conduct of the contracting authority and the subsequent review of actions of the contracting authority by the Office for Protection of Competition. In addition, legislation in an action against the decision of the administrative authority in the administrative justice system is analyzed as another means of protecting the rights of the suppliers.

Not only laws of national legislation are analysed, but also the directives of the European Parliament and the Council. The entire work often refers to previous decisions of the Office for Protection of Competition, that are used to explain the individual institutes and concepts contained in the legislation dealt with. Jurisprudence of administrative courts, which serves as a unifying element in the interpretation of issues that arise in public procurement, was also taken into account.

**Key words:** public procurement, review procedure, objections