

**UNIVERZITA KARLOVA**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra obchodního práva

Radim Kočárek

**DOHLED NAD ZADÁVÁNÍM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Horáček PhD.

červen 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura jsou řádně citovány a práce nebyl použita k získání jiného nebo stejného titulu

V Praze dne .....

Podpis.....

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucím této diplomové práce doc. JUDr. Stanislavu Plívovi a JUDr. Tomáši Horáčkovi Ph.D. za odborné vedení práce, jejich vstřícnost a cenné rady a připomínky pro vypracování této diplomové práce.

## Obsah

Úvod .....	1
1. Historie právní úpravy veřejných zakázek .....	3
1.1 Předchozí právní úprava.....	3
1.2 Platná právní úprava.....	7
1.3 Výklad základních pojmů .....	10
1.4 Zařazení práva veřejných zakázek do systému práva .....	17
2. Organizace dohledu .....	18
2.1 Modely dohledu .....	19
2.2 Subjekty působící v oblasti kontroly veřejných zakázek .....	20
2.3 Působnost Úřadu .....	22
2.4 Námitky.....	26
2.5 Správní řízení .....	32
2.5.1 Návrh na zahájení řízení.....	33
2.5.2 Řízení z moci úřední .....	36
2.5.3 Průběh správního řízení.....	37
2.5.4 Typy rozhodnutí.....	42
2.5.5 Správní delikty .....	43
2.5.6 Opravné prostředky.....	47
3. Soudní přezkum rozhodnutí Úřadu .....	50
4. Závěr.....	53
Seznam zkratk .....	55
Seznam použité literatury a dalších zdrojů .....	56
Resumé .....	59
Abstract.....	61
Klíčová slova .....	62

## Úvod

Jedním z primárních zájmů každého státu fungujícího v tržním hospodářství by bezesporu měl být ten, aby se s prostředky alokovanými v rozpočtové soustavě nakládalo co možná nejhospodárnějším a nejracionálnějším způsobem. Takový stát, v němž by neexistovala jakákoliv kontrola nad tím, do čeho investují orgány státní správy a samosprávy jim svěřené finanční prostředky, by tím pouze otevřel prostor pro rozklad férové hospodářské soutěže a v jejím důsledku celkové rovnováhy trhu. K tomu, aby výše nastíněná situace nenastala, vytváří státy systémy pravidel, kterými regulují kroky zadavatelů při realizaci investičních akcí. Žádný ze systémů však není dokonalý a vyžaduje neustálou pozornost vůči trendům v zadávání zakázek a průběžné revidování předpisů, na nichž stojí. Jako důkaz může posloužit mimo jiné programové prohlášení vlády České republiky, kde vláda přiznává řadu nedostatků dosavadní úpravy a deklaruje úsilí o zajištění větší transparentnosti směrem k maximální kontrole nakládání s majetkem státu především prostřednictvím důležitých změn platného Zákona. Jedná se zejména o snížení finančních limitů veřejných zakázek zadávaných postupem podle Zákona a co možná nejširší rozsah zveřejnění celého postupu zadavatelů. S ohledem na objem finančních prostředků investovaných zadavateli prostřednictvím veřejných zakázek se jedná o změny velice potřebné, které mají potenciál přinejmenším omezit nevhodné nakládání s veřejnými prostředky. Za důležité je v tomto směru třeba považovat obzvláště snížení zmíněných finančních limitů, k němuž došlo novelizací Zákona o zadávání veřejných zakázek zákonem č. 55/2012 Sb., účinným od 1. ledna 2012, čímž došlo k zvýšení množství zakázek, při jejichž zadávání bude zadavatel nucen postupovat dle Zákona a při současných změnách v samotném zadávacím řízení, by tak mělo dojít k snížení plýtvání s veřejnými financemi. Například podle Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice vydané Ministerstvem pro místní rozvoj objem všech veřejných zakázek za rok 2012 zadávaných veřejnými a sektorovými zadavateli dosáhl dle předběžných

odhadů výše 501 mld. Kč, což představuje 13% hrubého domácího produktu České republiky. Takzvané veřejné zakázky malého rozsahu představují 36,7%.<sup>1</sup>

Obecně za největší problém ve veřejných zakázkách považuji vztah odpovědných osob ke spravovanému majetku. Tím, že odpovědné osoby, tj. zadavatelé (resp. jejich pověření zaměstnanci) i dodavatelé, často chápou veřejné finanční prostředky jako neomezený zdroj a úpravu nakládání s nimi považují pouze za svazující formalismus, dochází snadno ke korupčnímu jednání a přitom si často neuvědomují nebo je jim lhostejné, jaký důsledek pro hospodářskou soutěž, veřejné rozpočty a v neposlední řadě také celkový obraz fungování veřejného sektoru u veřejnosti, toto jednání má. Je proto důležité mít komplexní úpravu vynakládání s veřejnými prostředky, která bude poskytovat minimální prostor pro její obcházení a zároveň bude natolik srozumitelná, aby její aplikace nečinila odpovědným osobám přílišné problémy.

K potřebě věnovat hlubší zájem tématu veřejných zakázek mne přivedla především studentská praxe v jednom z ústředních orgánů státní správy, kde jsem se podílel na přípravách metodiky zadávání zakázek příjemci dotací z operačního programu, zodpovídal dotazy těchto příjemců ohledně veřejných zakázek a také kontroloval celou řadu zakázek z pohledu dodržení jak vnitřních předpisů, tak Zákona a s ním souvisejících předpisů. Při této praxi jsem poznal problematiku veřejných zakázek z řady různých úhlů a snažil jsem se tyto zkušenosti reflektovat v mé diplomové práci.

Po úvodu a vysvětlení motivace, jež mě k napsání této práce vedla, se v první kapitole budu stručně věnovat předchozím úpravám zadávání veřejných zakázek, koncepci té současné, výkladu některých pojmů zásadních pro zadávání zakázek a dohled nad ním včetně vlastního pojmu dohledu a zařazení jeho právní úpravy do systému práva.

Kapitola druhá pojednává o organizaci dohledu, orgánech jej vykonávajících, jejich působnosti a pravomocích. Největší pozornost samozřejmě směřuje vůči Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jelikož jeho pozice je v této oblasti zásadní, ať už jde

---

<sup>1</sup> více na <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk>

o samotná nápravná a sankční opatření, nebo preventivní význam jeho rozhodovací praxe pro zadavatele. Záměrem této části je především analyzovat vlastní průběh řízení a prostředky, jež má Úřad k dispozici. Zmíněn je také Nejvyšší kontrolní úřad, jemuž je však v této práci věnován podstatně menší prostor, i s ohledem na jeho význam pro samotný dohled nad zadáváním veřejných zakázek.

Třetí kapitola se pak zabývá problematikou soudního přezkumu rozhodnutí Úřadu ve správním soudnictví, převážně pak nástroji a možnostmi, kterými správní soudy při přezkoumávání činnosti Úřadu disponují.

Závěr práce pak obsahuje zamyšlení nad výhodami a problematickými aspekty současné úpravy.

## **1. Historie právní úpravy veřejných zakázek**

### ***1.1 Předchozí právní úprava***

I z důvodů zmíněných výše v úvodní části práce má snaha právně upravit zadávání veřejných zakázek v českých zemích historii dlouhou již více než sto let<sup>2</sup>. Zadávání veřejných zakázek v období takzvané první republiky bylo řešeno faktickou recepcí předchozí rakouské úpravy nařízením vlády republiky Československé č. 667/1920 Sb. o zadávání státních dodávek a prací, tedy tzv. zadávacím řádem, přičemž k bližší specifikaci jednotlivých ustanovení byly ministerstvem veřejných prací vydávány tzv. výnosy. Adresáty tohoto nařízení byly všechny úřady státní správy a jim podřízené subjekty. Věcná působnost předpisu byla vymezena negativně, když dodávky od drobných živnostníků, dodávky a práce pro vojenské účely, stanovilo-li tak ministerstvo obrany, dodávky zemědělských výrobků nebo uměleckých zakázek byly vyňaty z povinnosti být zadávány postupem dle nařízení.<sup>3</sup> Z pohledu racionalizace výdajů státního rozpočtu, méně pak již z pohledu podpory podnikatelské sféry, se jeví

---

<sup>2</sup> Viz například rakouské nařízení č. 61/1909 ř.j., o zadávání státních dodávek a prací

<sup>3</sup> Blíže viz Doležalová, H. Historie zadávání veřejných zakázek. Právník, 1998, č. 9, s. 800 an.

jako vhodná výjimka pro dodávky a práce, které byly prováděny jinými subjekty státní správy. Prvorepublikový zadávací řád lze hodnotit jako poměrně komplexní úpravu regulující celý postup zadavatele v zadávacím řízení. Zakázky byly zadávány v zásadě veřejnou soutěží, kdy zadávací dokumentace musela být uveřejněna v úředních listech a počet účastníků nebyl nikterak omezen. Relativně malý okruh zakázek mohl být zadán omezenou soutěží, tj. bez zveřejnění. Jednalo se zejména o dodávky a práce vojenského charakteru, u kterých by zveřejnění veřejnou soutěží mohlo ohrozit bezpečnostní zájmy, dodávky a práce proveditelné pouze omezeným počtem podnikatelů nebo takové, jejichž hodnota nepřesahovala 80 tis. Kč, u těch však museli být osloveni nejméně tři uchazeči. Třetí možností výběru dodavatele bylo tzv. zadání z volné ruky, kdy v taktéž taxativně vymezených případech mohl zadavatel oslovit přímo jednoho konkrétního dodavatele, například pokud jejich hodnota nepřesáhla 20 tis. Kčs u dodávek a 50 tis. Kčs u prací. Z jednotlivých ustanovení je patrná snaha o co nejtransparentnější postup zadavatele a jsou aktuální i v současné době. Některé instituty, jako například v § 20 zadávacího řádu zakotvená přednost nabídek domácích uchazečů, či povinnost podnikatelů při plnění zakázek používat materiály domácího původu, však především z důvodu povinností vyplývajících z komunitárního<sup>4</sup> práva jsou dnes již neaplikovatelné. Pokud jde o úpravu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, zadávací řád zcela postrádá možnost přezkumu rozhodnutí specializovaným orgánem. Dle zadávacího řádu je často vyžadován v případě složitějších nebo nestandardních úkonů souhlas ústředního orgánu, avšak není zde stanovena možnost následného přezkumu zadávacích řízení.

V období po druhé světové válce bylo zadávání veřejných zakázek rámcově upraveno ve všeobecných stavebních podmínkách z roku 1947, které však neobsáhly veškeré aspekty zadávání. To ostatně ani v centrálně plánovaném hospodářství nebylo příliš nutné, jelikož po znárodnění byly podniky ve vlastnictví státu a ten také závazně stanovoval ceny. Zadávací řád z doby tzv. první republiky byl zrušen zákonem č. 99/1950 Sb., o hospodářských smlouvách a státní arbitráži. V roce 1972 přišla nová

---

<sup>4</sup> Především jde o zásady volného pohybu zboží a služeb podle Smlouvy o fungování Evropské unie

úprava v podobě novelizace Hospodářského zákoníku, kde se objevila ustanovení o veřejné soutěži, užší soutěži a veřejném příslibu.<sup>5</sup>

S pádem komunistického režimu v roce 1989 a návratem zpět k tržnímu hospodářství přišla také potřeba nové úpravy. Ta byla nejprve částečně řešena novelizací hospodářského a poté obchodním zákoníkem, v nichž byla obsažena ustanovení o veřejné soutěži. Postupně došlo k doplnění úpravy pomocí podzákonných předpisů zpočátku upravujících pouze zakázky na stavební práce a následně v roce 1992 také ostatní druhy veřejných zakázek.<sup>6</sup> Brzy však, také z důvodu snahy o větší konformitu s právem Evropské unie, byl přijat první zákonný předpis na území ČR upravující problematiku veřejných zakázek, tedy zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Byl to také první předpis, jenž zahrnoval úpravu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, kdy původně bylo dohledem pověřeno Ministerstvo pro hospodářskou soutěž, jehož právním nástupcem se stal po účinnosti zákona č. 273/1996 Sb. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Výkon dohledu se řídil částí čtvrtou zákona č. 199/1994 Sb. s tím, že dle ustanovení § 61 se subsidiárně používal správní řád. Řízení stejně jako v současnosti mohlo být zahájeno na základě dvou skutečností, a to buď na návrh oprávněné osoby, nebo z vlastního podnětu Úřadu. Zákon č. 199/1994 Sb. prošel během jeho platnosti řadou novelizací, avšak vzhledem k blížícímu se vstupu ČR do Evropské unie a potřebě plné harmonizace s evropským právem byl především z důvodu jeho koncepce podle modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb přijatého Komisí Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL)<sup>7</sup> nahrazen zákonem novým. Nový zákon č. 40/2004 Sb. již byl koncipován v souladu s evropskými směrnici upravujícími zadávání veřejných zakázek a tuto skutečnost dokonce deklaroval přímo ve svém prvním paragrafu. A jak bylo deklarováno, tak tento zákon skutečně reflektoval všechny směrnice EU upravující veřejné zakázky, které byly v době jeho přípravy platné, avšak nejasnosti některých směrnic či velmi obtížná slučitelnost některých jejich ustanovení s českým právním řádem znamenaly do

---

<sup>5</sup> Šedivý, V. a kol.: Veřejné zakázky v praxi metodická pomůcka pro zadavatele a uchazeče. Ostrava: Sagit, 1996, s. 14

<sup>6</sup> Jurčík R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 6

<sup>7</sup> tamtéž

budoucná jeho velice problematické užití v praxi. Zákon 40/2004 Sb. přinesl zpřesnění terminologie včetně nové definice klíčového pojmu veřejné zakázky<sup>8</sup>, přibyly nové druhy zadávacích řízení a Úřadu se dostalo nových pravomocí při dohledu, když tento například mohl vedle ukládání sankcí nově vydávat také předběžná opatření. Součástí tohoto zákona byla také část týkající se udělování koncesí. Zákon 40/2004 Sb. trpěl řadou chyb vzniklých mimo jiné nekoordinovaností pozměňovacích návrhů během jeho schvalování, jichž bylo přijato celkem 136. Změna příslušných evropských směrnic proto vedla i přes devítinásobnou novelizaci k potřebě přípravy zcela nového zákona. V důvodové zprávě k novému zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jsou uvedeny některé problematické oblasti zákona č. 40/2004 Sb., jako byla nejednoznačná definice zadavatelů, přílišná rigidita zadávacích řízení v případě podlimitních veřejných zakázek či nejasnosti při prokazování kvalifikace.

Z důvodu přijetí nových směrnic Evropského společenství<sup>9</sup> a nutnosti jejich transpozice do národních právních řádů za situace, která nebyla kvůli legislativně-technické koncepci zákona 40/2004 Sb. a rozsahu potřebných změn proveditelná pouhou novelizací, bylo Ministerstvu pro místní rozvoj usnesením vlády č. 1157 ze dne 24. listopadu 2004 pověřeno vypracováním nového zákona a na jeho přípravě se podílel také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Po pouhých dvou letech a dvou měsících své účinnosti byl zákon 40/2004 Sb. nahrazen novým od 1. července 2006 účinným zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „Zákon“ či „ZVZ“), jenž po velkém množství novelizací platí až do současnosti.

---

<sup>8</sup> zatímco zákon č. 199/1994 Sb. definoval veřejnou zakázku jako úplatnou smlouvu uzavřenou mezi zadavatelem a vybraným uchazečem, jejímž předmětem jsou dodávky, provedení prací nebo poskytování služeb, zákon 40/2004 ji vymezoval jako zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je osoba uvedená v § 2 zákona a jejíž předpokládaná cena předmětu přesáhne dva miliony korun.

<sup>9</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. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

## ***1.2 Platná právní úprava***

Zákon stojí na základních principech transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace, proporcionality a vzájemného uznávání osvědčení, Jeho cílem by dle důvodové zprávy měly být především účelnost, efektivnost a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, zvýšení flexibility zadávání zakázek a snížení administrativní zátěže. Tyto zásady vyplývají zejména z evropských zadávacích směrnic a vlastní Smlouvy o fungování Evropské unie a ZVZ byl koncipován také tak, aby reflektoval závazky vyplývající pro ČR z Dohody Světové obchodní organizace o veřejných zakázkách, v originále Government Procurement Agreement neboli GPA, která klade důraz především na rovné zacházení s uchazeči z ostatních států, které jsou stranami dohody, a zakotvení principu transparentnosti v národních předpisech.<sup>10</sup> Ke komunitární úpravě je třeba uvést, že význam primárního práva je v problematice veřejných zakázek spíše okrajový. Z konkrétního obsahu Smlouvy o fungování Evropské unie lze k tomuto tématu vztáhnout jen několik principů. Jde především o zákaz diskriminace na národnostním základě, který zabezpečuje možnost férového soutěžení pro dodavatele z ostatních členských států. Dále jsou to pak principy volného pohybu zboží a svobody poskytování služeb a právo podnikat v ostatních členských státech za stejných podmínek jako tamní podnikatelé. Jádrem komunitární úpravy veřejných zakázek leží především ve směrniciích. Ty se dají ve věci veřejných zakázek rozčlenit na dva druhy, a to směrnice zadávací a přezkumné.<sup>11</sup> Zadávací směrnice určují, jakým způsobem má být v národních právních řádech formulován zadávací proces, zatímco směrnice přezkumné obsahují principy závazné pro přezkum zadávacího procesu.

---

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. [http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137\\_2006-Sb](http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137_2006-Sb)

<sup>11</sup> Směrnici přezkumnými se rozumí například směrnice Evropské rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, směrnice Evropské rady 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 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 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

Zákon byl rozdělen na celkem devět částí. Část první je částí obecnou, v níž je vymezen předmět úpravy, definovány stěžejní pojmy jako veřejná zakázka, zadavatel a jeho druhy, předpokládaná hodnota zakázky a způsob jejího stanovení, a také stanoveny výjimky z působnosti zákona. Jsou v ní také zakotveny principy, kterými se má zadavatel při postupu podle Zákona řídit. Těmito principy jsou již výše zmíněné zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, z nichž by měl vycházet každý krok podstoupený zadavatelem ve všech zakázkách bez ohledu na jejich typ a hodnotu či v soutěži o návrh, a které představují ducha celého zadávacího procesu. Jsou výchozím bodem pro interpretaci a aplikaci ostatních ustanovení Zákona. O jejich významu svědčí také to, že ačkoliv nejsou zadavatelé povinni zadávat zakázky malého rozsahu podle zákona, mají zde veřejní zadavatelé povinnost dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Důležité je uvést, že se jedná pouze o zásady základní, ostatní zásady, tak jak jsou zmíněny v předchozím odstavci, sice nejsou uvedeny v zákoně explicitně, ale je možné je extrahovat z dalších ustanovení Zákona.

Účelem zásady transparentnosti, tedy průhlednosti, je především zabezpečení jasného, předvídatelného postupu zadavatele, včetně jeho řádné dokumentace, odůvodnění a zveřejnění. Při dodržení této zásady by tak nemělo docházet k nejasnostem při interpretaci obsahu zadávacích podmínek, ani při posouzení nabídek a dalších relevantních krocích zadavatele. Zcela zřejmý je pak význam transparentnosti pro vlastní soutěžení potenciálních dodavatelů, jelikož o transparentně zadávanou zakázku bude ze strany soutěžitelů větší zájem, což zpravidla působí z pohledu zadavatele pozitivně převážně na výsledné cenové podmínky zakázky. V neposlední řadě také napomáhá přezkoumatelnosti zadavatelových kroků. Zásada zákazu diskriminace zapovídá kladení nepřiměřených podmínek, které by neoprávněně omezovaly účast dalších potenciálních dodavatelů. Zpravidla k ní dochází prostřednictvím příliš restriktivně nastavených kvalifikačních předpokladů. Tato zásada je důležitá kvůli svému mezinárodnímu přesahu, jelikož brání znevýhodňování zahraničních soutěžitelů a zabraňování jejich účasti na tuzemských veřejných zakázkách a podstatný je také její význam vnitrostátní. Otázka zásady rovného zacházení souvisí poměrně blízce se zásadou zákazu diskriminace. V. Podešva, ji obecně definuje jako *„povinnost zadavatele postupovat vůči všem dodavatelům v rámci celého řízení stejným*

*způsobem*“.<sup>12</sup> K tomu je třeba poznamenat, že na rozdíl od zásady diskriminace, která se vztahuje k blíže neurčenému okruhu osob, zásada rovného zacházení chrání před nezákonným znevýhodňováním osoby, které již nějakým způsobem projeví zájem o zakázku. K porušení této zásady obvykle dochází chybným postupem zadavatele při sdělování dodatečných informací.

Části druhá, třetí a čtvrtá upravují samotný postup zadavatelů zakázek od předběžného oznámení po ukončení zadávacího řízení včetně zvláštních ustanovení pro soutěž o návrh. Z pohledu zadavatele se dá označit za jádro celé úpravy, jelikož právě v ní jsou předepsány jeho kroky vůči potenciálním dodavatelům resp. uchazečům o zakázku. Jsou zde vymezeny druhy zadávacího řízení včetně podmínek jejich použití, zahájení zadávacího řízení, lhůty pro zadávací řízení relevantní, náležitosti zadávací dokumentace, způsob vymezení kvalifikace, posouzení a hodnocení nabídek. Všechny tyto instituty by měly naplňovat a dále rozvádět základní zásady, zároveň však na základě principu proporcionality v některých opodstatněných případech dochází k jejich relativnímu omezení. Zvláštní postupy v zadávacím řízení zakotvené v části třetí, tedy § 86 až § 101 Zákona představují speciální úpravu k ostatním ustanovením zákona. Jedná se o předběžné oznámení, rámcové smlouvy, dynamický nákupní systém, elektronickou aukci, zadávání částí veřejných zakázek, opční právo, postup sektorového zadavatele v případě dodávek ze třetích států a také zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením.

Pátá část zákona je pojmenována Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele a pro tuto diplomovou práci představuje zásadní díl úpravy. V její první hlavě je zahrnuta úprava postupu zadavatele, kterým může napravit případné chybné kroky během zadávání zakázky, ať už z vlastního popudu, jak vyplývá z § 111 odst. 6 Zákona, nebo z důvodu námitek podaných některým z uchazečů. Hlava druhá již obsahuje normy, jejichž předmětem je především řízení před orgánem dohledu, tedy Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jeho pravomoci v tomto řízení, lhůty a další instituty, k jejichž uplatňování během řízení dochází a v neposlední řadě také definici správních deliktů, kterých se zadavatel nebo dodavatel může dopustit.

---

<sup>12</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 30

Část šestá obsahuje normy týkající se seznamu kvalifikovaných dodavatelů, systému certifikovaných dodavatelů a zahraničního seznamu dodavatelů. Tyto seznamy byly zřízeny z důvodu snížení administrativní zátěže vznikající při prokazování kvalifikace. Umožňují prokázání kvalifikace na základě výpisu z těchto seznamů, namísto mnohdy složitějšího zajišťování všech potřebných dokumentů pro každou jednotlivou zakázku. Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek, upravený v hlavě čtvrté této části, je spravován Ministerstvem pro místní rozvoj a zapisují se do něj osoby, kterým byl Úřadem v souladu s § 120a odst. 2 uložen zákaz plnění veřejných zakázek. Zákaz plnění veřejných zakázek je tedy sankcí za předložení nepravdivých informací či dokladů, jež mohly mít vliv na posouzení kvalifikace dodavatele v zadávacím řízení, či v řízení o žádosti o zápis do některého z výše v tomto odstavci uvedených seznamů.

V sedmé části se nacházejí normy spíše technického charakteru týkající se postupu při uveřejňování, komunikaci zadavatele s dodavatelem, ochranu informací, uchovávání dokumentace apod.

Část osmá a devátá jsou pak již rázu čistě legislativně technického. Obsahují přechodná a závěrečná ustanovení a také úpravu účinnosti. Podle přechodných ustanovení tak například v situaci, kdy zadávání veřejných zakázek, soutěže o návrh, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem a řízení o uložení sankce bylo zahájeno před účinností zákona č. 137/2006 Sb., musí být i nadále postupováno podle předchozí úpravy.

### ***1.3 Výklad základních pojmů***

Dále přistupuji k výkladu některých pojmů, zásadních pro problematiku, kterou se tato práce zabývá.

Jistě nejdůležitějším pojmem, který je třeba blíže vysvětlit, je veřejná zakázka. Dle dikce § 7 odst. 1 Zákona je veřejnou zakázkou taková zakázka, která je realizována na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je

úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Věta druhá tohoto odstavce pak stanoví, že zakázky zadávané podle tohoto Zákona musí být realizovány na základě písemné smlouvy. Veřejná zakázka tedy stojí na písemném smluvním vztahu, jehož subjekty jsou na jedné straně zadavatel zakázky a na straně druhé její dodavatel či dodavatelé. K tomu je třeba poznamenat, že veřejné zakázky malého rozsahu nemusí být realizovány na základě písemné smlouvy, jelikož tyto není zadavatel na základě výjimky z § 18 odst. 5 povinen zadávat postupem podle Zákona. Dalším podstatným znakem je úplatnost zakázky, přičemž úplatnost je třeba posuzovat v širším měřítku, kdy se za úplatu považují nejen zakázky, za něž zadavatel poskytuje vybranému dodavateli přímé platby, nýbrž také ty, kde uspokojení dodavatele probíhá prostřednictvím provizí či úroků atp.<sup>13</sup>

Členění veřejných zakázek probíhá podle dvou základních kritérií, a sice podle předmětu zakázky a podle výše jejich předpokládané hodnoty. Při členění podle předmětu dochází k rozdělení na veřejné zakázky na dodávky, služby a na stavební práce. Jak uvádí R. Krč, „*pro veřejné zakázky se používá tzv. princip tržiště, což značí, že u jednotlivých zakázek rozhoduje o druhu zakázky hodnotově převažující plnění. Např. je-li cena dodávek vyšší než cena montáže, jde o zakázku na dodávky.*“<sup>14</sup> Kategorizace zakázky podle předmětu je pak významná pro další dělení na základě předpokládané hodnoty, jelikož to má následně vliv na druhy zadávacích řízení, jež může zadavatel zvolit nebo zda vůbec podle Zákona při zadávání konkrétní zakázky postupovat.

Zakázkou na dodávky je taková, jejímž předmětem je pořízení věci, tedy zboží v době plnění již vytvořeného. Pro zařazení do kategorie veřejných zakázek na dodávky není rozhodující přechod vlastnického práva a lze sem tedy vedle běžné koupě zařadit také nájem věci, leasing či koupi zboží na splátky.<sup>15</sup> Je třeba dodat, že byť koupě či nájem existující věci nemovité pojmově spadají také do kategorie dodávek, toto jejich

---

<sup>13</sup> V tomto smyslu rozhodl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže například v rozhodnutí č.j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP

<sup>14</sup> viz Krč, R., Marek, K., Petr, M.: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, str. 101

<sup>15</sup> Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. Praha: Linde, 2007 s. 75

zařazení bezpředmětné vzhledem k dikci § 18 odst. 1 písm. d) zákona, který stanoví, že zakázka s tímto předmětem není zadavatel povinen zadávat postupem podle Zákona.

Dalším druhem veřejných zakázek jsou veřejné zakázky na stavební práce. Zákon v jeho příloze č. 3 určuje, které činnosti jsou považovány za stavební práce. Zároveň sem náleží také projektová či inženýrská činnost s těmito pracemi související, dodávky a služby nezbytné k provedení předmětu zakázky a stavební práce, které zadavatel pořizuje s využitím zprostředkovatelských a jiných služeb, jež mu poskytuje jiná osoba.

Za jakousi zbytkovou kategorii, alespoň z pohledu zákonné definice, pak lze označit veřejné zakázky na služby. Znění § 10 ji totiž označuje jako takovou veřejnou zakázku, která není veřejnou zakázkou na dodávky či na stavební práce. Zároveň do této kategorie spadají také zakázky, kde kromě služeb zadavatel poptává také dodávky či stavební práce, to však za předpokladu, že hodnota služeb bude vyšší.

Podle předpokládané hodnoty dělí Zákon veřejné zakázky na celkem tři kategorie, a to na nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu. Jak již bylo zmíněno výše, má tato kategorizace zásadní vliv na další postup zadavatele v řízení. Hranice mezi podlimitní a nadlimitní veřejnou zakázkou je určována směrnicemi Evropské unie v měně euro. Pro potřeby národních úprav členských států unie, které však nejsou členy tzv. eurozóny, se pak tyto limity přepočítávají na měnu toho kterého státu. V České republice jsou tyto přepočtené limity stanovovány ve vládních nařízeních. V současné době jsou limity stanoveny nařízením vlády č. 77/2008 Sb. ve znění pozdějších novel. Limity se liší v závislosti na druhu zakázky a druhu zadavatele. Komunitární právo se zabývá pouze úpravou nadlimitních veřejných zakázek, zatímco regulace podlimitních veřejných zakázek a veřejných zakázek malého rozsahu ponechává na legislativě každého z členských států, pouze s tím, aby u nich tyto státy zajistily dodržení základních zásad. Hranice mezi podlimitními zakázkami a veřejnými zakázkami malého rozsahu je pak stanovena Zákonem, konkrétně tedy v § 12 odst. 2. V současné době, v důsledku novelizace zákonem 55/2012 Sb., je podlimitní zakázkou taková, jejíž předpokládaná hodnota činí alespoň 1 milion korun v případě zakázek na dodávky a služby, a 3 miliony u zakázek na stavební práce. S účinností od 1. 1. 2014 dojde k sjednocení tohoto limitu na 1000.000,- Kč pro veškeré zakázky. Veřejnou

zakázkou malého rozsahu je potom taková zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne této částky. Uvedené předpokládané hodnoty je třeba posuzovat bez daně z přidané hodnoty. Snížení limitů pro zadávání zakázek postupem podle Zákona vidím jako krok napomáhající hospodárnému vynakládání veřejných prostředků. Přestože dojde v jeho důsledku jistě k vyššímu zatížení administrativních kapacit zadavatelů i dodavatelů, je bezesporu krokem posilujícím soutěžení dodavatelů, což by mělo mít vliv také na snižování cen zakázek.

Co Zákon rozumí pod pojmem předpokládaná hodnota veřejné zakázky, je vymezeno v ustanovení § 12 Zákona a je jí předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky a zadavatel by ji dle dikce zákona měl určit na základě údajů o zakázkách se stejným či obdobným předmětem plnění, přičemž provedení průzkumu trhu stanoví až jako krok subsidiární. Dle mého názoru není toto řešení příliš efektivní, jelikož se domnívám, že zadavatel by měl vždy před zahájením zadávacího řízení zjišťovat aktuální situaci na trhu tak, aby byl použit ten nejvhodnější možný postup s ohledem na předpokládanou hodnotu zakázky. Při stanovení předpokládané hodnoty má zadavatel postupovat tak, že sečte veškeré věcně, místně a časově související plnění. Zadavatelé se často dopouštějí rozdělení předmětu zakázky, jež má být zadána jako jediná, na více zakázek, aby se vyhnuli použití transparentnějších řízení a v extrémních případech, aby zakázky nemuseli zadávat postupem podle Zákona vůbec.

Druhým stěžejním pojmem v právu veřejných zakázek je zadavatel veřejné zakázky. Zařazení do některé z kategorií stanovených v § 2 Zákona je druhým zásadním aspektem dalšího postupu v zadávacím řízení. Zákon zná tři základní kategorie subjektů, které musí dle tohoto Zákona postupovat.

Především je to zadavatel veřejný, jímž se rozumí především stát, resp. jeho organizační složky a příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace a také další právnické osoby zřízené k uspokojování

potřeb veřejného zájmu, které jsou financovány státem či jiným veřejným zadavatelem. Dá se označit za základní a nejdůležitější kategorii zadavatele.<sup>16</sup>

Druhou kategorií je pak dotovaný zadavatel, přičemž úprava dotovaných zadavatelů doznala při novelizaci zákonem č. 55/2012 Sb. poměrně podstatného rozšíření. Zatímco úprava před novelizací označovala za dotovaného zadavatele pouze právnickou či fyzickou osobu, jež zadává nadlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, nebo služby související s veřejnou zakázkou na stavební práce, hrazenou z více než 50% z veřejných prostředků, podle nynější dikce zákona procentuální podíl zůstal, avšak odpadla podmínka, podle níž se muselo jednat pouze o nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce. Dotovaným zadavatelem se daný subjekt stává také vždy, když peněžní prostředky poskytnuté na ni z veřejných prostředků přesahují 200.000.000,-Kč. S ohledem na ustanovení § 2 odst. 5 Zákona určujícím dotovanému zadavateli povinnost postupovat při zadávání stejně jako veřejný zadavatel, samozřejmě se stanovenými výjimkami, tak dochází ke značnému rozšíření osobní působnosti Zákona. Z pohledu racionalizace veřejných výdajů lze tento krok hodnotit jako velice prospěšný. Původní úpravu považují za velice benevolentní, jelikož osoby spadající dnes do kategorie dotovaného zadavatele dříve mohly vydávat veřejné prostředky svévolně a bez jakékoliv kontroly.

Sektorového dodavatele, jako třetí kategorii, vymezuje Zákon tak, že se musí jednat o osobu vykonávající některou z relevantních činností podle § 4 Zákona a tuto činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo nad ním veřejný zadavatel může přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Zpravidla se jedná o osoby podnikající v oboru energetiky, vodárenství, poštovních služeb apod. Důvodem jejich zahrnutí do osobní působnosti Zákona, je především to, aby se také s ohledem na omezenou konkurenci v těchto tržních oblastech předcházelo nehospodárnému vynakládání finančních prostředků, což by následně tyto subjekty vedlo k přenosu těchto zvýšených nákladů na veřejnost. Sektoroví zadavatelé jsou povinni zadávat postupem podle zákona pouze nadlimitní zakázky, které souvisí s výkonem relevantní

---

<sup>16</sup> například podle statistik Ministerstva pro místní rozvoj je podíl veřejných zadavatelů na veřejných zakázkách zadaných v roce 2012 (při členění dle finančního objemu zakázek 75,1%. <http://www.portal-vz.cz/getmedia/2734a43c-87b0-4641-a88e-9e1b45097706/130130-statistiky-VZ-2012.xls>

činnosti a navíc se často řídí speciálními ustanoveními Zákona, která jim dovolují méně formalizovaný postup.

Pro další výklad v této práci, především pro následné vymezení věcné působnosti Úřadu při výkonu dohledu, je velice důležitý také pojem zadávání veřejných zakázek. Zákon jej definuje jako závazný postup zadavatele podle Zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky až do uzavření smlouvy nebo zrušení zadávacího řízení, včetně postupu v dynamickém nákupním systému a řízení, v němž se zadává veřejná zakázka na základě rámcové smlouvy. Zadáváním tedy nazýváme situaci, kdy je zadavatel povinen dodržet postup stanovený v části druhé Zákona, případně také v částech třetí a čtvrté, které upravují zvláštní postupy v zadávacím řízení. Zadáváním nemůžeme nazvat případy, kdy se na danou zakázku vztahuje některá z výjimek určená v § 18 a 19 Zákona. Z nich lze uvést jako příklad zakázky, jejichž předmětem je nabytí či nájem existujících nemovitostí, bytů či nebytových prostor, poskytování rozhodčích a smírčích služeb. Řada výjimek se týká též veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti nebo zadávání některých podlimitních zakázek. Důležitou výjimkou je také vynětí veřejných zakázek malého rozsahu. Toto vymezení má následně klíčový význam pro možnost dohlížení Úřadu nad postupem zadavatelů, jelikož ten vykonává dohled pouze nad zadavatelovými úkony činěné v procesu zadávání zakázek.

Vedle postupu naplňujícího definici pojmu zadávání veřejných zakázek existuje ještě specifický druh postupu s názvem soutěž o návrh. Podle znění § 103 odst. 1 Zákona se jím rozumí postup zadavatele směřující k získání návrhu, projektu či plánu. Jeho použití předpokládá důvodová zpráva především v oblasti architektury, urbanismu anebo zpracování dat. Jedná se o zvláštní typ řízení, na který se nevztahuje postup dle části druhé a třetí Zákona. Povinnost použití soutěže o návrh se odvíjí od limitů stanovených prováděcím předpisem<sup>17</sup> pro veřejné zakázky na služby, přičemž veřejný zadavatel může tento postup použít i pokud předpokládaná hodnota soutěže o návrh daného finančního limitu nedosáhne. Užití soutěže je vázáno na tři alternativní

---

<sup>17</sup> jedná se o nařízení vlády č. 77/2008 Sb. ze dne 25. února 2008 o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu

podmínky, tedy když na tuto soutěž navazuje zadání veřejné zakázky na služby, když mají být vybranému účastníkovi poskytnuty soutěžní ceny, anebo když dojde ke kombinaci obou těchto podmínek. Zákon ve svém § 102 odst. 2 pro některé případy vylučuje použití soutěže odkazem na specifická ustanovení § 18 a § 19 Zákona. Jde například o případy, kdy by mohlo dojít k vyzrazení utajované skutečnosti, nebo kdy se postup řídí zvláštními procesními pravidly vyplývajícími z mezinárodní smlouvy týkající se pobytu ozbrojených sil jiných států nebo v případě sektorového zadavatele pokud nesouvisí s výkonem relevantní činnosti a také v oblasti obrany nebo bezpečnosti. Zákon obsahuje dva druhy soutěže o návrh, a to otevřenou a užší.

Předběžným oznámením informuje zadavatel o záměru zahájit zadávací řízení. Povinnost se vztahuje pouze na veřejné a sektorové zadavatele. Veřejný zadavatel je povinen uveřejnit předběžné oznámení nadlimitních i podlimitních zakázek, s výjimkou těch zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení, jednacím řízení s uveřejněním podle § 22 odst. 1 a 2 ZVZ a jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 1, § 23 odst. 4 písm. b), § 23 odst. 5 písm. c) až e), § 23 odst. 6 až 9, § 23 odst. 10 písm. a) a c) nebo § 23 odst. 11, a také té s obdobným předmětem, když zadávací řízení zadavatel zruší. Sektorový zadavatel musí uveřejňovat předběžné oznámení pouze při zadávání nadlimitních zakázek, u nichž hodlá využít některou ze zákonných možností pro zkrácení lhůty a které hodlá zadávat v následujících 12 měsících.

Rámcová smlouva je definována v § 11 Zákona, zatímco ve třetí části jsou upravena specifika jejího zadávání. R. Jurčík definuje rámcové smlouvy jako „*takové smlouvy, které předpokládají opakované uzavírání smluv stejného druhu se stejným nebo obdobným předmětem plnění mez stejnými subjekty, přičemž k realizaci předpokládaného plnění dochází až na základě následných dílčích smluv*“.<sup>18</sup> Jsou vhodným institutem pro opakovaný nákup zboží stejného druhu, jako například kancelářských potřeb či zdravotnického materiálu.

Dynamický nákupní systém a elektronická aukce jsou prostředkem zjednodušení zadávání a jejich hlavním cílem by mělo být především snížení administrativní náročnosti zadávacího procesu. Dynamický nákupní systém bývá často

---

<sup>18</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 104

označován jako elektronická rámcová smlouva.<sup>19</sup> Oproti rámcové smlouvě je zde však zásadní koncepční rozdíl, jelikož dynamický nákupní systém zůstává po celou dobu svého trvání otevřen pro další dodavatele, zatímco zakázky z rámcové smlouvy mohou plnit pouze ti dodavatelé, s nimiž byla na závěr zadávacího řízení. Účelem elektronické aukce, jakožto zvláštního způsobu hodnocení nabídek, pak má být především snížení nabídkové ceny oproti běžnému způsobu podávání a hodnocení nabídek.

Samotný dohled je pojmem spojeným převážně s veřejnoprávním aspektem práva veřejných zakázek. Nauka jej ztotožňuje s pojmem státního dozoru a definuje jej jako „*takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s jednáním žádoucím, s požadavky právních norem*“.<sup>20</sup> Jde tedy o kontrolu postupu osob, jimž sice není orgán dohledu nadřazen, avšak z povahy jejich činnosti je ve veřejném zájmu, aby stát kontroloval některé aspekty jejich činnosti, zvláště pak způsob, jakým nakládají se svými prostředky.

#### ***1.4 Zařazení práva veřejných zakázek do systému práva***

Systematické zařazení práva veřejných zakázek je poměrně komplikované. Na jedné straně vykazuje znaky soukromoprávní vyplývající jak z jeho obvyklého řazení do práva hospodářské soutěže jako tradiční součásti práva obchodního, tak z faktu, že v části týkající se zadávacího řízení upravuje v podstatě proces uzavírání soukromoprávních smluv zpravidla se řídících obchodním zákoníkem. Byť jsou například veřejní zadavatelé subjekty veřejného práva, orgány státní správy či samosprávy, vystupují ve vztazích vznikajících během zadávání veřejných zakázek resp. v soutěži o návrh vůči uchazečům jako rovnocenný subjekt, v souladu se soukromoprávní zásadou rovnosti účastníků závazkových vztahů. V tomto smyslu se k charakteru vztahu zadavatele a uchazeče také vyjádřil Úřad, když označil proces

---

<sup>19</sup> viz Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 586 nebo také Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 405

<sup>20</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 299

zadávání veřejných zakázek jako *“vzájemný poměr, který vede k uzavření smlouvy na určitý předmět plnění veřejné zakázky jako smlouvy soukromoprávní. Současně je zřejmé, že se tento vztah odehrává mimo režim správního řádu.”*<sup>21</sup> Zároveň však nese velice výrazné znaky veřejnoprávní, především kvůli úzkému vztahu s právem finančním a správním. To se týká především právní úpravy dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, který je pojmem čistě veřejnoprávním vyplývajícím ze správního práva a pro postup v něm se subsidiárně použije správní řád. Stejně tak je tomu například i v řízení o zápisu do seznamu kvalifikovaných dodavatelů podle § 125 a násl. Zákona. Vztah k právu finančnímu je dán především nutností hospodárného vynakládání veřejných prostředků kvůli dopadu na veřejné rozpočty.

## **2. Organizace dohledu**

Právní úprava samotného dohledu nad zadáváním veřejných zakázek vychází v zásadě ze směrnic Evropské rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, 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 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 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, které v sobě nesou celou řadu základních zásad pro jeho výkon. Jde především o zajištění rychlého a co možná nejefektivnějšího přezkumného řízení prováděného nezávislým orgánem, jehož účelem je dále posilovat naplňování zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Tento postup by měl také podle důvodové zprávy k Zákonu napomáhat racionalizaci a zefektivnění vynakládání veřejných prostředků a omezení rizika podvodného a korupčního jednání při zadávání veřejných zakázek. Zmíněné směrnice také přímo ukládají povinnost zavést do národní úpravy možnost obrany proti úkonu zadavatele narušujícímu základní principy zadávání veřejných zakázek. Dohled je nezastupitelným nástrojem ochrany efektivní

---

<sup>21</sup> Rozhodnutí ÚOHS č.j.R184/2008/02-25892/2008/310-AS ze dne 22. 12. 2008

a hospodárné alokace veřejných zdrojů a ochrany hospodářské soutěže. Má funkci jak represivní spočívající v možnosti sankcionování protizákonného postupu zadavatele, tak reparační, jelikož je zároveň také prostředkem k nápravě chybných kroků zadavatele a v neposlední řadě má, částečně díky v poslední době zvýšenému zájmu médií o problematiku veřejných zakázek a rozvoji elektronických komunikačních prostředků, stále posilující funkci preventivní, kdy zadavatelé jsou již často obeznámeni s rozhodovací praxí Úřadu a soudů. Mohou se tak vyvarovat pochybení v procesu zadávání veřejných zakázek, následných sankcí ze strany Úřadu a také dalších nákladů spojených s případným soudním sporem. Pokud by neměl stát možnost kontroly nad vydáváním prostředků z veřejných rozpočtů, vznikalo by zde zásadní riziko, že by se zadavatelé ze svého vlastního rozhodnutí nechovali hospodárně a docházelo by tak k neekonomickému nakládání s veřejnými finančními zdroji a také by mohla být narušena férová hospodářská soutěž.

## ***2.1 Modely dohledu***

V praxi se vyskytují dva modely dohledu. Prvním z nich je tzv. model jednostupňový<sup>22</sup>, kdy dohled je svěřen pouze jednomu orgánu, tj. soudu. Možnost přezkumu jeho rozhodnutí zde funguje buď prostřednictvím obchodního, nebo správního soudnictví. Jako nevýhoda takového řešení se jeví především vyšší náklady pro účastníky spojené s vedením soudního sporu, zpravidla vyšší časová náročnost a též logická nemožnost postupu soudu z úřední povinnosti v důsledku obžalovací zásady. Výhodou na druhé straně je možnost rozhodnutí všech součástí sporu včetně náhrady škody. Tento model se uplatňuje například v německy mluvících zemích v Německu, v Rakousku a dále také ve Velké Británii.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Jurčík R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 425

<sup>23</sup> Jurčík R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 425

Druhým typem je pak model dvoustupňový.<sup>24</sup> Zde v prvním stupni vykonává dohled zpravidla pověřený správní úřad, jenž je oprávněn zahájit řízení jak na návrh oprávněné osoby, tak z vlastního podnětu a disponuje řadou procesních oprávnění. V druhém stupni pak rozhoduje soud na základě žaloby některého z účastníků předcházejícího správního řízení. Řízení v druhém stupni probíhá v zásadě ve správním soudnictví. V České republice se uplatňuje systém dvou stupňový<sup>25</sup>, kdy za první stupeň je považováno správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a jako stupeň druhý pak soudní řízení správní vedené před správním soudem. Mimořádným opravným prostředkem je navíc možnost bránit se proti pravomocného rozhodnutí soudu před Nejvyšším správním soudem podáním kasační stížnosti. Systém dvoustupňový považují za vhodnější řešení, především z důvodu možnosti postupu správního úřadu ex officio a zároveň na základě návrhu, čímž je maximalizována možnost naplnění účelu dohledu, tak jak byl výše vymezen. Zároveň je řízení před správním orgánem obvykle efektivnější a rychlejší, což je vzhledem k povaze vztahů, kterými se zabývá, účelnější než relativně zdlouhavé soudní řízení.

## ***2.2 Subjekty působící v oblasti kontroly veřejných zakázek***

Orgánem státní správy příslušným pro výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek v České republice je na základě zákona č. 273/1996 Sb. o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Tento zákon obecně vymezuje činnost Úřadu, jež sestává z vytváření podmínek pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, výkonu dohledu při zadávání veřejných zakázek a další působnosti svěřené mu zvláštními zákony<sup>26</sup>. Tímto zákonem je působnost Úřadu upravena pouze obecně, blíže je rozpracována až samotným Zákonem v části páté, kde leží jádro celé úpravy dohledu. Úřad se vedle

---

<sup>24</sup> Jurčík R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 425

<sup>25</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 472

<sup>26</sup> Zde lze například zmínit dohled nad udělováním koncesí podle zákona č. 139/2006 Sb. o koncesním řízení a koncesních smlouvách

výkonu dohledu podílí také na přípravě právních předpisů regulujících veřejné zakázky a důležitá je i jeho metodická činnost, kdy vydává tematické výklady k některým aspektům zadávacího procesu a organizuje odborné přednášky pro zadavatele a další odbornou veřejnost. Zpracovává též statistiky z oblasti dohledu, které jsou každoročně publikovány v jeho výroční zprávě.

Na tomto místě považuji za vhodné zmínit také působení Nejvyššího kontrolního úřadu v oblasti kontroly veřejných zakázek. Jedná se o ústřední orgán státní správy, kterému na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, přísluší mimo jiné vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem, státními finančními prostředky a kontrolu nad zadáváním státních zakázek<sup>27</sup>. Zakázkami státními jsou ty zadávané jménem státu jeho organizačními složkami či příspěvkovými organizacemi<sup>28</sup>. Jedná se o kontrolu jemu nepodřízených subjektů. Výsledkem těchto kontrol jsou tzv. kontrolní závěry, v nich Nejvyšší kontrolní úřad uvádí zjištěná porušení Zákona. Nepřísluší mu však za tato porušení ukládat žádné sankce či nápravná opatření, pouze uveřejňuje své závěry ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu, které pak bývají následně prověřovány orgánem dohledu a vedou často k zahájení správního řízení *ex officio*. Z absence možnosti ukládat sankční či nápravná opatření plyne poněkud menší respekt kontrolovaných osob vůči Nejvyššímu kontrolnímu úřadu oproti Úřadu<sup>29</sup>. Na rozdíl od orgánu dohledu Nejvyšší kontrolní úřad neprověřuje pouze dodržení Zákonem daného postupu, nýbrž také hospodárnost nakládání s veřejnými prostředky a samozřejmě dodržování ostatních právních předpisů.

Role Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „Ministerstvo“) je v oblasti vlastního dohledu spíše minimální. Jádrem činnosti Ministerstva v oblasti veřejných zakázek je především koncepce právních předpisů, včetně prováděcích vyhlášek, vypracování metodických výkladových stanovisek usnadňujících aplikaci zákonných

---

<sup>27</sup> dle ust. § 3 zákona č. 166/1993 Sb.

<sup>28</sup> Jurčík R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 456

<sup>29</sup> Zpráva neziskové organizace Transparency international: Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice.  
[http://www.transparency.cz/doc/vz5\\_efektivnost\\_fungovani\\_kontroly\\_vz.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf)

ustanovení a zpracování statistických údajů o zadávání veřejných zakázek. Pro dohled je nejvíce důležitá jeho legislativní úloha, když na jeho úpravě spolupracuje s Úřadem. Do působnosti Ministerstva dále spadá zajištění provozu informačního systému o veřejných zakázkách, jenž zahrnuje přístup do Věstníku veřejných zakázek, seznam kvalifikovaných dodavatelů a systémům certifikovaných dodavatelů a mimo jiné také rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek tzv. blacklist.

### **2.3 Působnost Úřadu**

Dle § 112 Zákona je tedy povinen vykonávat dohled nad postupem při zadávání veřejných zakázek a v soutěži o návrh Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Podle důvodové zprávy k Zákonu je předmětem dohledu dodržování Zákona výlučně ze strany zadavatele, nicméně i zde je předpokládáno, že Úřad se bude při výkonu pravomoci zabývat též některými úkony uchazečů resp. dodavatelů. S ohledem na § 120a Zákona, kde jsou vymezeny správní delikty dodavatelů v návaznosti na § 112 odst. 2 Zákona, je pak pravomoc Úřadu v této oblasti naprosto zřejmá.

Na začátek je důležité osvětlit věcnou působnost dohledu podle § 112 a násl. Zákona, zejména s ohledem na problematiku přezkumu postupu zadavatele ve věci veřejných zakázek malého rozsahu, jelikož názory na ní se za účinnosti Zákona v důsledku několika novelizací poněkud proměňovaly. Původní znění zákona č. 137/2006 určovalo, že „*Úřad vykonává dohled nad dodržováním zákona, při kterém přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle § 6*“. Toto znění až do novelizace zákonem č. 55/2012, Sb. otvíralo podle některých prostor pro jeho interpretaci způsobem, kdy se právní úprava výkonu dohledu Úřadem vztahuje také na veřejné zakázky malého rozsahu. Již tehdy samozřejmě nebyl zadavatel povinen veřejné zakázky zadávat postupem podle Zákona, veřejný zadavatel však musel stále dodržovat zásady stanovené v § 6 Zákona. Z toho někteří uchazeči o veřejnou zakázku malého rozsahu dovozovali, že Úřad přezkoumává také postup zadavatele v tomto typu veřejných zakázek a usilovali o přezkoumání podáním návrhu. Takovéto návrhy Úřad posuzoval jako podání učiněné neoprávněnou osobou a správní řízení z tohoto důvodu

zastavil.<sup>30</sup> Vedl jej k tomu fakt, že podání návrhu musí předcházet řádné a včasné podání námitek. Ustanovení § 110 Zákona připouští podání námitek pouze u veřejných zakázek podlimitních a nadlimitních, či v soutěži o návrh. Ve veřejných zakázkách malého rozsahu tedy nebylo podání námitek ve smyslu § 110 možné. V dalších rozhodnutích v podobné věci pak Úřad vyslovoval zpravidla svou nepříslušnost s odvoláním na zásadu enumerativnosti státních pretenzí, což opíral o ustanovení § 112 odst. 2 písm. b) Zákona, který stanovoval, že Úřad rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se Zákonem. Definice pojmu zadávání je již vysvětlena výše v této práci v části 1.3, a je z ní zřejmé, že zahrnuje pouze situace kdy zadavatel posupuje některým z řízení vymezeným v části druhé Zákona. Zároveň byly Úřadem odmítány podání usilující o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky malého rozsahu alespoň co do dodržení zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Orgánem dohledu nepřipouštěl svou příslušnost rozhodnout ani v této věci. Odůvodňoval to především tím, že by nebylo možné podřadit konkrétní úkony zadavatele pod zákonné normy obsahující práva a povinnosti zadavatele, protože aplikace zásad stanovených v § 6 odst. 1 Zákona je z praktického hlediska závislá na konkrétních ustanoveních zákona.<sup>31</sup> Rozhodovací praxe v případě posouzení dodržení základních zásad byla prolomena až rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že Úřad je příslušný rozhodovat zda veřejný zadavatel postupoval v souladu s ustanovením § 18 odst. 3 Zákona ve znění účinném před 31. 12. 2009.<sup>32</sup> Současné znění § 112 Zákona je již v tomto ohledu jednoznačné. Úřad podle něj vykonává dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh, při němž podle odst. 1 písm. b) rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu se Zákonem. Takováto byť zdvojená formulace výslovně omezující výkon pravomoci pouze na proces zadávání veřejné zakázky a soutěž o návrh, již eliminuje možnost

---

<sup>30</sup> viz např. Rozhodnutí ÚOHS č.j. S088/2008/VZ-09056/2008/530/LB

<sup>31</sup> viz rozhodnutí ÚOHS č.j. R223/2007/03-06042/2008/310-KK

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 132/2009

dvojího výkladu. Často se v literatuře k tomuto tématu dodává<sup>33</sup> jako důkaz toho, že Úřad se přes svou deklarovanou nepřislušnost zabývá přezkumem veřejných zakázek malého rozsahu co do stanovení jejich předpokládané hodnoty, resp. tím, zda nedošlo k rozdělení například zakázky podlimitní na několik zakázek malého rozsahu s cílem vyhnout se procesu zadávání. Zde však mám za to, že takové případy nelze chápat tak, že se Úřad přeci jen zabývá veřejnými zakázkami malého rozsahu, nýbrž se zde jedná o posuzování správnosti vymezení předmětu veřejné zakázky a stanovení předpokládané hodnoty zakázky podlimitní případně nadlimitní z pohledu věcné, místní a časové souvislosti. Je zřejmé, že aktuální úprava působnosti Úřadu zvyšuje právní jistotu a především zadavatelé jsou tak díky ní ve výhodnější pozici vůči uchazečům o zakázku.

Dohled nad veřejnými zakázkami malého rozsahu je komplikovaným a v odborné literatuře často diskutovaným problémem. Při nahlédnutí do statistik zveřejňovaných Ministerstvem pro místní rozvoj lze snadno zjistit, že například v roce 2011 činil objem zakázek zadávaných mimo režim zákona 219 mld. Kč<sup>34</sup>, což je bezesporu částka, která zasluhuje jistou míru kontroly, obzvláště s ohledem na potřebu neustálého snižování výdajů státního rozpočtu. Jako nejsnazší řešení se na první pohled může zdát rozšíření pravomoci Úřadu také na veřejné zakázky malého rozsahu. To by však s sebou neslo značnou míru administrativní zátěže a také potřebné legislativní změny, které by musely obsahovat též úpravu pravidel pro zadávání zakázek malého rozsahu, jelikož v současné platné úpravě ani neexistuje postup, jenž by Úřad mohl kontrolovat. Administrativní kapacity Úřadu jsou dle jeho vlastního vyjádření již nyní plně vyčerpány.<sup>35</sup> Alternativně se nabízí též možnost svěřením kontroly veřejných zakázek malého rozsahu finančním úřadům, obtíže s tím spojené jsou však vesměs totožné s těmi

---

<sup>33</sup> např. Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 113 nebo Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 473

<sup>34</sup> viz Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek vydávaná Ministerstvem pro místní rozvoj <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrne-udaje-o-verejnych-zakazk>

<sup>35</sup> Výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

uvedenými výše u rozšíření pravomoci Úřadu a navíc se k nim přidává určitá nelogičnost v podobě rozdrobení jedné v zásadě ucelené problematiky mezi více správních orgánů. Poměrně zásadní otázkou je také ochota dodavatelů účastnit se formalizovaných řízení kvůli zakázkám takto nízkých hodnot. Z účasti na zadávacím řízení jim totiž vyplývají nemalé administrativní náklady, což by je nepochybně vedlo k úvahám, zda zisk z těchto zakázek je odpovídá celkové zátěži. Účast menšího počtu uchazečů pak s sebou samozřejmě nese také nižší tlak na snižování ceny, v důsledku čehož by pak byl reálný přínos takto komplikovaných legislativních a administrativních změn velice diskutabilní.

Lze tedy uzavřít, že věcná působnost Úřadu v oblasti veřejných zakázek zahrnuje pouze posuzování kroků zadavatelů při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek a v soutěžích o návrh, které nespádají pod některé z výjimek uvedené v § 18 Zákona. K výkonu dohledu nad těmito postupy je mu svěřena řada pravomocí. Na prvním místě je to možnost vydávat předběžná opatření podle § 117 Zákona. Dále je pak již výše zmíněná rozhodovací pravomoc ve věci souladu postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh a pravomoc ukládat nápravná opatření. Úřad je oprávněn rovněž provádět kontroly podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Kontrolované subjekty jsou vybírány na základě poznatků Úřadu získaných zejména při vedení správní řízení nebo šetření podnětů.<sup>36</sup> Projednává také správní delikty jak zadavatelů, tak dodavatelů definované v § 120 a § 120a Zákona a ukládá za jejich spáchání sankce. Výkon těchto pravomocí nikterak neomezuje působnost jiných orgánů vykonávajících takovou kontrolu podle zvláštních právních předpisů, výslovně je k ustanovení § 112 odst. 1 písm. d) v odkazu uvedena jako příklad působnost Nejvyššího kontrolního úřadu podle zákona č. 166/1993 Sb., dále se může jednat o kontrolní působnost ve smyslu § 15 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kontrola výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků Ministerstvem vnitra nebo pravomoc samotného Úřadu v jiných oblastech jeho věcné působnosti. Jediným orgánem oprávněným ukládat sankční opatření případně též zasahovat do zadávání zakázek je však pouze Úřad.

---

<sup>36</sup> <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

## 2.4 Námitky

Pro možnost obrany dodavatele proti nezákonnému postupu při zadávání veřejné zakázky a v soutěži o návrh, představují primární institut námitky. Podle R. Jurčíka je řízení o nich „*neformální a administrativně nenáročnou procedurou stanovující zadavateli povinnost na základě podnětu ve formě námitek přezkoumat a přehodnotit svůj postup v zadávacím řízení*“.<sup>37</sup> Označení neformální se může zdát poněkud nadnesené s ohledem na fakt, že Zákon pro podání námitek stanoví řadu podstatných náležitostí, bez jejichž splnění nejsou námitky považovány za řádné a zadavatel má povinnost je odmítnout.

Jak již bylo zmíněno výše, námitky lze podat pouze proti postupu zadavatele v zadávacím řízení, tj. při zadávání nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky, nebo soutěži o návrh a nelze jimi napadnout úkony ve veřejných zakázkách malého rozsahu. Podle V. Podešvy je nemožnost podání námitek proti postupu zadavatele ve veřejné zakázce malého rozsahu a také v ostatních případech podle § 18 a § 19 Zákona, kdy není zadavatel povinen zadávat podle Zákona, sporná. Svůj názor opírá o teleologický výklad § 6 odst. 1 Zákona, na základě něhož podle něj nelze vyloučit možnost napadat postup zadavatele v případě porušení zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.<sup>38</sup> Osobně se domnívám, že uchazeči o zakázky, ve kterých zadavatel není povinen postupovat podle Zákona, napadat úkony zadavatele pro porušení těchto základních zásad a zadavatel je může posuzovat, ovšem v žádném případě na ně nelze pohlížet jako na námitky ve smyslu § 110 Zákona. Vedle zřejmého omezení této možnosti v odstavci 1 na nadlimitní a podlimitní zakázky je to také otázka náležitostí námitek. Jen těžko by totiž mohlo být posouzeno například to, zda byly námitky podány řádně a včas, když lhůty pro jejich podání jsou stanoveny pouze pro případy zadávacích řízení.

---

<sup>37</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 640

<sup>38</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 462

Aktivně legitimován k podání námitek je podle § 110 odst. 1 Zákona kterýkoliv dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky a kterému v důsledku domnělého porušení Zákona úkonem zadavatele hrozí nebo vznikla újma na jeho právech. Pro účely námitek se takováto osoba nazývá stěžovatel. Literatura se v této věci hojně zabývá povinností stěžovatele prokázat v podávaných námitkách zájem na získání zakázky. Vzhledem k tomu, že námitkami lze napadnout kterýkoliv úkon zadavatele, to jest od započetí zadávacího řízení po zadání zakázky a obdobně u soutěže o návrh, může být prokazatelnost zájmu vcelku problematickou. Jelikož například v době před podáním nabídek není ve většině řízení zřejmý konkrétní okruh dodavatelů, kteří mají zájem o získání zakázky, je v této fázi takřka nemožné podat o něm nějaký konkrétní důkaz, k tomu například D. Raus uvádí, že není třeba zájem nikterak zvláště prokazovat, avšak doporučuje prohlásit tento zájem alespoň v textu námity.<sup>39</sup> Důkaz zájmu o získání veřejné zakázky není podstatnou náležitostí námitek, je však znakem stěžovatele. Lze tedy soudit, že stěžovatel nemusí svůj zájem v přímo námitkách nikterak deklarovat. Samozřejmě se nabízí také úvaha, že dodavatel, jenž nemá zájem na získání veřejné zakázky, by se nezabýval zadavatelovým postupem v ní a nenamítal by tedy porušení zákonem předepsaného postupu. Při úvaze o okruhu možných stěžovatelů je zásadní také nutnost hrozící či již vzniklé újmy, která implikuje to, že stěžovatelem musí být osoba, která byla v řízení o předmětné zakázce uchazečem.

Námitky lze podat proti všem úkonům zadavatele (§ 110 odst. 2 Zákona), proti zadávacím podmínkám (§ 110 odst. 3 Zákona) nebo proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky (§110 odst. 4 Zákona) a v případech, kdy zadavatel uveřejňuje dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu podle § 146 odst. 2 Zákona, lze podat také námitky proti záměru uzavřít smlouvu bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení (§ 110 odst. 5 Zákona). Práva na podání námitek podle § 110 odst. 4 Zákona nebo proti rozhodnutí zadavatele o jeho vyloučení se zájemce či uchazeč může vzdát. Tento úkon musí být učiněn písemně, a pokud jej učiní, má se za to, že tomuto zájemci (resp. uchazeči) lhůta pro podání námitek uplynula.

---

<sup>39</sup> Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. Praha: Linde, 2007 s. 734

Podstatné náležitosti, které musí mít každé řádné námitky, jsou vymezeny především v § 110 odst. 7 Zákona, přičemž tyto musejí být také řádně zdůvodněny, jak uvádí odst. 1 téhož paragrafu. Každé námitky tedy musí obsahovat určení osoby, která je podává, úkonu zadavatele, proti němuž směřují, a v čem stěžovatel sleduje porušení Zákona. Pro námitky podle odstavců 2, 3 a 5 v § 110 Zákona je dále stanovena povinnost uvést újmu, jež z důvodu namítaného porušení Zákona stěžovateli hrozí či vznikla a čeho se stěžovatel domáhá. V obecných námitkách podle odst. 2 ještě musí být uvedeny také skutečnosti rozhodné pro stanovení okamžiku, kdy se o namítaném porušení dozvěděl, což je zásadní pro stanovení počátku běhu lhůty u tohoto typu námitek. Požadavek na písemnou formu je splněn, pokud jsou námitky zadavateli zaslány elektronicky či v listinné formě. Forma elektronická však vyžaduje též elektronický podpis a takovéto námitky musí být doručeny na tzv. elektronickou podatelnu zadavatele. V otázce určení újmy v námitkách se vyslovil Úřad v tom smyslu, že není nutné, aby byla přímo vyčíslena, nýbrž postačí obecné vymezení následku jednání zadavatele vůči stěžovateli.<sup>40</sup> JW: Problematika vzniku újmy je poměrně nejasná – tady je celkem prostor pro rozšíření. Určení újmy a toho, čeho se stěžovatel domáhá tak není třeba v námitkách proti rozhodnutí o výběru nevhodnější nabídky, jelikož zde je ona újma poměrně zřejmá, tedy samotné nepřidělení zakázky a v důsledku toho případný ušlý zisk z její realizace.

Lhůty, v nichž musí být námitky podány, jsou stanoveny pro každý typ námitek odlišně. U obecných námitek podle § 110 odst. 2 Zákona je lhůta stanovena jako patnáctidenní ode dne, kdy se o domnělém porušení zákona dozvěděl. Tato lhůta se ještě zkracuje v zjednodušeném podlimitním řízení, a to na 10 dní. Jedná se o lhůty subjektivní. Objektivní lhůta je určena tak, že po uzavření smlouvy již stěžovatel není oprávněn podat námitky. V případě námitek podle § 110 odst. 3 Zákona, tedy námitek proti zadávacím podmínkám, je třeba, aby byly doručeny do pěti dnů od skončení lhůty pro podání nabídek. V. Podešva k tomu uvádí, že je to proto, „*aby dodavatelům bylo zabráněno podávat námitky proti zadávacím podmínkám účelově až na základě znalosti*

---

<sup>40</sup> Rozhodnutí ÚOHS č.j. S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa

výsledku zadávacího řízení.<sup>41</sup> Minimální lhůty pro podání nabídek, jak jsou obecně stanoveny v § 39 Zákona, jsou dle mého názoru dostatečně dlouhé na to, aby uchazeč byl schopen odhalit případné rozpory se Zákonem a včas reagoval podáním námitek. Pro námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo proti rozhodnutí o vyloučení z účasti na zadávacím řízení dává Zákon dodavateli lhůtu 15 dnů, resp. 10 dnů ve zjednodušeném podlimitním řízení, ode dne doručení takového rozhodnutí. Na podání námitek proti záměru uzavřít smlouvu bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení je určena lhůta 30 dnů od tohoto uveřejnění. Před novelizací zákonem č. 55/2012 Sb. byla tato lhůta poloviční a její prodloužení znamenalo posílení postavení stěžovatele. Pozoruhodná je odlišná formulace v případě námitek podle odst. 5, kdy zákon určuje, že v dané lhůtě musí být podány, zatímco u ostatních druhů námitek je stanoveno, že musí být v určené lhůtě doručeny. Na základě formulace „lze podat“ a contrario k formulaci lhůty u ostatních ustanovení § 110 Zákona, kde Zákon výslovně hovoří o doručení, lze výkladem dovodit, že v tomto případě by tedy pro splnění podmínky včasnosti námitek stačilo, aby v této lhůtě byly námitky předány k poštovní přepravě<sup>42</sup>. Nicméně k tomuto výkladu je však třeba uvést, že zde není zřejmá motivace zákonodárce k takovému odlišení a ani z důvodové zprávy k tomuto ustanovení nevyplývá záměr, který zákonodárce tímto sledoval. Lhůty pro podání námitek podle odst. 3 až 5 jsou zároveň odkladnými lhůtami, neboť dle ust. § 111 odst. 5 Zákona je zadavateli zapovězeno uzavřít s vybraným dodavatelem smlouvu před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud námitkám nevyhověl. Porušení této povinnosti může mít pro předmětnou zakázku vážné důsledky, jedná se o správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. d) a zároveň je v takovém případě Úřad oprávněn uložit zákaz plnění smlouvy, čímž bude de facto zmařeno celé tomu předcházející zadávací řízení. K běhu lhůt je třeba také poznamenat, že pokud konec lhůty připadne na den pracovního klidu, považuje se za poslední den této lhůty následující pracovní den.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 464

<sup>42</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 465

<sup>43</sup> viz např. rozhodnutí ÚOHS č. j. VZ/S28/05-153/2050/05-LB

Uvedení všech podstatných náležitostí námitek a dodržení příslušných lhůt pro jejich podání jsou podmínkou pro samotnou možnost zadavatele se jejich předmětem zabývat. Pokud námitkám chybí byť jediná podstatná náležitost, nelze na ně pohlížet jako na námítky podané řádně a zadavatel má povinnost je odmítnout. Řádné a včasné námítky jsou také, s výjimkou návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, podmínkou pro podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele v téže věci k Úřadu<sup>44</sup>. Zároveň je dodavateli Zákonem dána možnost se práva na podání námitek vzdát. Tento krok je nevratný, tudíž jakmile se dodavatel tohoto práva jednou vzdá, není již osobou oprávněnou k podání námitek a v důsledku toho pak také k podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele k Úřadu. Na dodavatele, jenž se práva na podání námitek vzdal, se totiž pohlíží tak, že ve vztahu k němu již lhůta uběhla. Pokud by tedy dodavatel přece jen podal námítky, jednalo by se vlastně o námítky podané opožděně.

Řádně a včas podané námítky má zadavatel povinnost posoudit v jejich plném rozsahu. To znamená zabývat se všemi namítanými skutečnostmi, rozhodnout o nich a řádně toto rozhodnutí zdůvodnit. Rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím podle správního řádu, ani řízení o nich není řízením správním a je vyloučeno také subsidiární použití správního řádu. To vyplývá již z povahy vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem, který není vztahem vrchnostenského orgánu vykonávajícím zde své pravomoci svěřené mu pro výkon veřejné správy a rozhodujícím autoritativně o právech a povinnostech jiných osob, nýbrž vztahem soukromoprávním, kdy zadavatel a dodavatel jsou vzájemně v rovném postavení.<sup>45</sup> Tento závěr platí i přesto, že rozhodnutí o námitkách resp. jeho odůvodnění je poměrně přísně kontrolováno z pohledu dodržení všech náležitostí. Pokud zadavatel námítky neodmítne proto, že jim chybí některé z podstatných náležitostí, může o nich rozhodnout některým ze tří následujících způsobů. Zadavatel buď námitkám vyhová v jejich celém rozsahu, vyhová pouze částečně, nebo námitkám nevyhová vůbec. V případě, že rozhodne o vyhovění, je zároveň povinen uvést způsob nápravy. Příkladem způsobu zjednání nápravy může být zrušení rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, zrušení rozhodnutí o vyloučení dodavatele nebo naopak vyloučení dodavatele a v krajním případě též zrušení celého

---

<sup>44</sup> § 110 odst. 7 Zákona

<sup>45</sup> viz např. rozhodnutí ÚOHS č. j. R184/2008/02-25892/2008/310-AS

zadávacího řízení.<sup>46</sup> Pokud se zadavatel rozhodne vyhovět námitkám pouze částečně, uvede způsob zjednání nápravy v rozsahu části námitek, kterým vyhovuje a zároveň též uvědomí stěžovatele o částech, v nichž se rozhodl nevyhovět. Nevyhoví-li zadavatel námitkám, je povinen o tom vyrozumět stěžovatele a připojit k odpovědi také poučení o možnosti podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k Úřadu. Všechna rozhodnutí včetně těch, jimiž vyhovuje námitkám, musí být řádně odůvodněny a odeslány ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy zadavatel námitky obdržel. Nedodrží-li tuto lhůtu, má se za to, že námitkám nevyhověl. Pokud zadavatel obdrží námitky je povinen bezodkladně informovat o této skutečnosti všechny uchazeče, stejná povinnost se ho týká také v případě rozhodnutí o nich. Stejně musí postupovat i v situaci, kdy ještě neuplynula lhůta pro podání nabídek, i přesto, že nezná konkrétní okruh uchazečů (např. v otevřeném řízení) a je tedy povinen s uvedenými skutečnostmi seznámit všechny potenciální uchazeče. V takovém případě se jeví jako vhodný způsob například zveřejnění stejným způsobem, jakým se uchazeči dozvěděli o vlastní zakázce. Podle § 151 odst. 2 musí o námitkách rozhodnout sám zadavatel a nemůže se nechat v této věci zastoupit jinou osobou.

Rozhodnutí o nevyhovění má pro zadavatele za následek nemožnost uzavřít smlouvu po dobu 45 dnů ode dne, kdy mu byly doručeny námitky. Totéž se týká výše zmíněného případu, kdy nerozhodne ve lhůtě. Jak již bylo výše uvedeno, poruší-li zadavatel uvedený zákaz, dopustí se tím správního deliktu.

K nápravě nezákonného postupu může zadavatel přistoupit i z vlastní iniciativy, bez podnětu v podobě námitek ze strany dodavatele. Ustanovení § 111 odst. 6 Zákona mu totiž předepisuje povinnost přijmout opatření k nápravě, zjistí-li, že některým úkonem v zadávacím řízení porušil Zákon. Autoremedurou může zadavatel předejít řadě komplikací a dodatečným nákladům spojeným s námitkovým řízením či řízením správním před Úřadem, avšak i úkony autoremedury mohou být předmětem námitek, stejně jako kterékoliv jiné. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že zadavatel může tento institut použít pouze v průběhu zadávacího řízení. To znamená, že po

---

<sup>46</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 648

uzavření smlouvy, čímž zadávací řízení končí, nebo zrušením předmětného řízení, již zadavatel svá případná pochybení sám dodatečně napravit nemůže.

## ***2.5 Správní řízení***

Úřad může zahájit správní řízení o přezkoumání úkonů zadavatele na základě § 113 Zákona, buď na písemný návrh stěžovatele, nebo z moci úřední. Zákon tedy umožňuje vést řízení jak z iniciativy dodavatele, jenž byl některým z úkonů zadavatele zkrácen na svých právech, tak z iniciativy správního orgánu, který je i ze samotné podstaty pojmu dohled povinen aktivně vystupovat proti porušování Zákona. To také považují za jednu z největších výhod tzv. dvoustupňového modelu přezkumu, jelikož je tak zajištěna maximální možná ochrana zákonného postupu. Poměr počtu řízení zahájených na návrh a těch zahájených z úřední povinnosti, hovoří zcela jasně ve prospěch řízení návrhového, když například v roce 2011 z celkového počtu 530 řízení bylo téměř 82% zahájeno na základě návrhu.<sup>47</sup> S ohledem na snížení finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, a tedy rozšířením počtu zakázek zadávaných v zadávacím řízení, lze předpokládat, že počet řízení zvláště pak těch návrhových bude dále růst. To s sebou nese také zvýšené nároky na administrativní kapacitu orgánu dohledu a s tím zvýšené náklady, přesto se domnívám, že význam pro férovou hospodářskou soutěž a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky tyto nevýhody do značné míry vyvažuje.

Ve správním řízení Úřad postupuje podle Zákona a subsidiárně pak také podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Znamená to tedy, že tam, kde Zákon nestanoví odlišnou úpravu, se použije správní řád. Řízení v prvním stupni podle organizačního řádu Úřadu provádí odbory kontroly veřejných zakázek. Tyto odbory jsou dva, a sice jeden s působností v Čechách, který sídlí v Praze a jeden se sídlem v Brně, jenž přezkoumává veřejné zakázky zadávané na území Moravy a Slezska. Za tyto odbory vždy jednají jejich ředitelé.

---

<sup>47</sup> Výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

### 2.5.1 Návrh na zahájení řízení

Návrhové řízení je zahájeno ke dni, kdy došlo k doručení návrhu Úřadu. Oprávnění k jeho podání má pouze ten navrhovatel, který předtím podal řádné a včasné námítky podle § 110 Zákona u zadavatele. Tato podmínka je stanovena v § 110 odst. 9 Zákona. Námítky a po nich následující návrh se musí týkat téže věci a navrhovatel v zásadě nemá právo domáhat se přezkumu dříve nenapadaných úkonů zadavatele. Z tohoto pravidla však existuje výjimka, když bez předchozího podání námitek lze podat pouze návrh na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 114 odst. 2 Zákona. Z povahy věci vyplývá, že návrh je podáván pouze v případě nevyhovění nebo jen částečného vyhovění námítkám.

S podáním návrhu je úzce spojen také institut kauce. Tu musí každý navrhovatel složit na účet Úřadu spolu s podáním návrhu. Z dikce ustanovení § 115 a současně §114 odst. 3 Zákona je zřejmé, že kauce musí být složena před podáním předmětného návrhu, jelikož doklad o tomto úkonu musí být přiložen k samotnému návrhu. Výše kauce v situacích, kdy je známa nabídková cena stěžovatele, se stanoví ve výši 1% z této nabídkové ceny. Minimální výše kauce je však 50 000 Kč a její maximální hodnotu určil zákonodárce na 2 000 000 Kč. V případě, že nabídková cena známa není, resp. ji nelze určit, nebo v případech, kdy je předmětem hodnocení cena za jednotku plnění, je určena výše kauce paušálně ve výši 100 000 Kč. Důvodem pro zavedení institutu kauce je především to, aby nedocházelo ze strany neúspěšných dodavatelů ke zneužívání dohledu. Navrhovatelé jsou tak finančně motivováni k racionálnímu zvážení podání návrhu a je jim tím zabráněno ve vytváření obstrukcí v zadávacím řízení. Neexistuje zde možnost odpuštění kauce a jedná se tedy o povinnost absolutní.<sup>48</sup> Na kauci nelze nahlížet jako na správní poplatek. Správní poplatek je totiž vždy plněním nevratným, jenž má také částečnou úhradovou funkci, zatímco kauce je nevratná pouze v některých případech vymezených v § 115 odst. 2 Zákona. Ten určuje, že kauce je příjmem státního rozpočtu pokud Úřad návrh zamítne pravomocným rozhodnutím pro absenci důvodů k uložení nápravného opatření, nebo pokud pravomocným rozhodnutím řízení zastaví, když navrhovatel vzal návrh zpět. Rozhodne-

---

<sup>48</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 678

li Úřad jiným způsobem, je povinen kauci vrátit do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí, a to včetně úroků.

Návrh lze podle § 114 odst. 1 Zákona podat proti všem úkonům zadavatele, které porušují zásady stanovené v § 6 Zákona, a v jejichž důsledku je navrhovatel ohrožen na svých právech, nebo mu již taková újma skutečně vznikla. Navrhovatel tak může návrhem zejména napadat zadávací podmínky, obsah oznámení nebo výzvy o zahájení zadávacího řízení, vyloučení uchazeče, rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky či použití druhu zadávacího řízení. Pokud již došlo k uzavření smlouvy, může se navrhovatel bránit již pouze proti uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení anebo proti porušení zákazu uzavřít smlouvu stanovenému předběžným opatřením Úřadu a pak také v případech, kdy podle § 82 odst. 3 není povinen dodržovat pravidlo § 110 odst. 6 Zákona zakazující mu do konce lhůty pro podání námitek uzavřít smlouvu. Výčet úkonů zadavatele v odstavcích 1 a 2 ustanovení § 114 Zákona je pouze demonstrativní a klíčová je zde především formulace, stejně jako v případě námitek, že návrh lze podat proti všem úkonům zadavatele.

Aby byl návrh podán řádně, musí obsahovat veškeré náležitosti předepsané v ustanovení § 114 odst. 3 Zákona. Předně jsou to obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, podle kterého musí být z podání zřejmé, kdo jej činí, jaké věci se týká a co je navrhováno. Pokud tedy návrh podává fyzická osoba, je třeba do návrhu uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, u osoby právnické je to pak název či obchodní firma, identifikační číslo nebo obdobný údaj a její sídlo. Dále v něm musí být určeno označení zadavatele a jeho úkonu, jehož protizákonnost navrhovatel napadá, návrhy důkazů a jejich provedení a také čeho se vlastně navrhovatel domáhá, tedy jaké rozhodnutí má Úřad vydat. K návrhu musí být přiložen již výše zmíněný doklad o složení kauce a v případě návrhu podávaného před uzavřením smlouvy doklad o doručení námitek zadavateli a, požadoval-li zadavatel složení jistoty, též doklad o opětovném složení jistoty podle § 67 odst. 4. Zákona. Chybí-li některá z uvedených podstatných náležitostí, Úřad vyzve navrhovatele k jejímu doplnění ve stanovené lhůtě. Nedoplnění předepsaných náležitostí pak může být důvodem pro zastavení řízení podle § 117 písm. a) Zákona. Povinnost vyzvat k doplnění není stanovena v Zákoně, vyplývá však z ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu.

Doručení návrhu musí být dle ustanovení § 114 odst. 4 Zákona provedeno ve stanovené lhůtě, která je obecně stanovena v délce 10 dnů od doručení rozhodnutí o námitkách, kterým zadavatel nevyhověl. V této lhůtě musí být návrh doručen jak Úřadu do jeho sídla v Brně, tak ve stejnopisu také zadavateli. Odlišně je určena lhůta pro podání návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy. Ten musí být doručen do 30 dnů od oznámení o uzavření smlouvy, nejpozději pak do 6 měsíců od jejího uzavření. Vzhledem ke zdatelně nižší míře transparentnosti zadavatelova postupu, proti němuž směřuje návrh podle § 114 odst. 2 Zákona, se jeví delší nastavení jako mimořádně vhodné. V tomto případě se návrh doručuje pouze Úřadu a navrhovatel nemá povinnost o tomto svém kroku informovat zadavatele. Lhůta pro podání návrhu při nevyřízení námitek zadavatelem je určena na 25 dní ode dne odeslání námitek zadavateli. Zde je třeba lhůty vykládat jako hmotněprávní a pro její splnění nepostačí pouhé předání k poštovní přepravě.<sup>49</sup> Pokud by však poslední den této lhůty připadl na den pracovního klidu, považuje se návrh za řádně doručený, když adresátům došel nejbližší následující pracovní den. Poměrně obvyklým případem je neodeslání stejnopisu návrhu zadavateli, což má za následek zmeškání lhůty a následné zastavení řízení. V případech, kdy Úřad zamítne návrh na přezkoumání úkonů zadavatele z důvodu nesplnění některé z formálních náležitostí, který však po věcné stránce nasvědčuje tomu, že byl zadavatelem porušen Zákon, často následně dochází k zahájení řízení z moci úřední.

Odst. 6 v § 114 Zákona stanovuje zákonodárce zadavateli povinnost se k návrhu vyjádřit a spolu s tímto vyjádřením také zaslat Úřadu dokumentaci k zakázce, a to ve lhůtě sedmi dnů od doručení návrhu. Jedná-li se o návrh na uložení zákazu plnění smlouvy, má zadavatel ve stejné lhůtě zaslat kopii smlouvy na předmětnou veřejnou zakázku a případně též uvést důvody hodné zvláštního zřetele, které vyžadují pokračování plnění smlouvy podle § 118 odst. 3 Zákona. Nedodržení této lhůty nebo celkové opomenutí této povinnosti nevytváří překážku pro pokračování v řízení, avšak posouzení veřejné zakázky bez potřebné dokumentace je mimořádně složité a de facto téměř nemožné. R. Jurčík k tomuto uvádí, že za nedodržení této povinnosti lze zadavateli uložit pořádkovou pokutu dle § 62 odst. 1 správního řádu ve výši až 50 000

---

<sup>49</sup> Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 479

Kč.<sup>50</sup> Domnívám se, že ačkoliv by si každý subjekt měl být vědom svých práv a povinností, bylo by *de lege ferenda* vhodné uvést poučení o povinnosti poskytnout součinnost podle odst. 6 jako podstatnou náležitost návrhu a případně do ustanovení odst. 6 též inkorporovat odkaz na § 62 odst. 1 správního řádu. Dle mého názoru by se tímto krokem zlepšila informovanost zadavatele a dalo by se tak také předejít závažným komplikacím a průtahům v řízení, když Úřad nemůže posoudit celou dokumentaci vztahující se k předmětnému zadávacímu řízení.

## 2.5.2 Řízení z moci úřední

Jak již bylo uvedeno výše, vedle návrhu může být správní řízení zahájeno také z moci úřední neboli *ex officio*. Informace pro zahájení řízení z úřední povinnosti získává Úřad z formálních i neformálních zdrojů. Mohou to být například porušení zjištěná Nejvyšším kontrolním úřadem publikovaná v jeho Věstníku, zjištění kontrolních orgánů územních samosprávných celků, informace od ministerstev, Policie České republiky, ale také informace z médií a od veřejnosti. Současně také může jít o poznatky zjištěné Úřadem při vlastním výkonu kontroly podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.<sup>51</sup> Získá-li na základě těchto informací Úřad pochybnosti o souladu úkonů zadavatele se Zákonem, zahájí řízení z moci úřední. Povinnost přijímat podněty je stanovena v § 42 správního řádu. Podle něj je také správní orgán do 30 dnů od obdržení podnětu toho, kdo podnět podal, požádá-li o to, zpravit o tom, zda zahájil řízení, nebo pro zahájení řízení neshledal důvody, případně že věc postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení není třeba zasílat, když je tato osoba účastníkem řízení. Z uvedeného však nevyplývá subjektivní právo osoby, která podnět podala, aby bylo řízení z moci úřední zahájeno.<sup>52</sup>

Reakční doba Úřadu na podněty může být velice dlouhá. Zákon v § 121 odst. 3 Zákona totiž určuje, zánik odpovědnosti právnické a dle odst. 5 téhož paragrafu také fyzické osoby za správní delikt, a tudíž také čas, během něhož by měl Úřad zahájit

---

<sup>50</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 674

<sup>51</sup> <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

<sup>52</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, 2. vydání, Praha: 2009, s. 163

řízení, na dobu pěti let ode dne, kdy se o něm dozvěděl nejpozději pak 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Je třeba zdůraznit, že v této lhůtě postačí zahájit řízení a není nutné, aby během ní Úřad vydal rozhodnutí. Jedná se o lhůtu velice dlouhou, která na jedné straně může vyvolávat negativní reakce především kvůli povaze vztahů, jichž se týká a následné nízké efektivitě případných uložených sankcí. Během tak dlouhé doby je již většina zakázek realizována a v podstatě jediným sankčním opatřením přicházejícím v takové situaci v úvahu je uložení pokuty za spáchání správního deliktu, případná úhrada nákladů řízení anebo uložení zákazu plnění veřejných zakázek dodavateli, jelikož uložení nápravných opatření není již po takové době relevantní. Efektivitu uložených sankcí také snižuje pravděpodobná změna personálního obsazení u proviněných subjektů, v jejímž důsledku již nejsou těmito sankcemi stimulovány ke správnému postupu osoby odpovědné za předmětné pochybení. Na straně druhé má díky takto dlouhým lhůtám Úřad možnost alespoň deklarovat případnou nezákonnost postupu toho kterého subjektu.

### **2.5.3 Průběh správního řízení**

Jako účastníky řízení označuje § 116 Zákona zadavatele, jenž je jím jak v řízení z moci úřední, tak v řízení zahajovaném na návrh, dále pak také navrhovatele, pokud se jedná o řízení zahajované na návrh a jde-li o řízení, jehož předmětem je přezkoumání rozhodnutí o výběru nevhodnější nabídky, pak je účastníkem také vybraný uchazeč či účastník soutěže o návrh. V řízení o správních deliktech je to pouze osoba podezřelá ze spáchání tohoto deliktu, jíž vzhledem k vymezení správních deliktů v Zákoně je zadavatel nebo dodavatel. Názory na možnost chápat jako účastníky též další osoby, podle vymezení pojmu účastník řízení v § 27 správního řádu, se liší. Například R. Jurčík připouští aplikaci správního řádu ve věci dalších dotčených osob, jak jsou definovány v § 27 odst. 2 správního řádu, třeba v případě organizátora zadávacího řízení, jemuž z důvodu udělení sankce zadavateli hrozí uplatnění smluvních sankcí.<sup>53</sup> Na druhé straně jsou názory, striktně uznávající specialitu Zákona, resp. jeho vymezení pojmu účastník, vůči obecným ustanovením správního řádu. Podle těch je výčet účastníků v § 116 Zákona výčtem konečným a subsidiární aplikace správního

---

<sup>53</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s 683

řádu nepřipadá v úvahu, přičemž např. kolektiv autorů komentáře kolem V. Podešvy se odvolává také na rozhodovací praxi Úřadu.<sup>54</sup> Osobně se domnívám, že způsob jakým je definován pojem účastníka v Zákoně je třeba považovat za úpravu zvláštní a v tomto smyslu pak také za enumerativní výčet nedovolující další rozšiřování.

Obecně se však na řízení před Úřadem uplatní zásada subsidiarity použití správního řádu, obsažená v ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu.<sup>55</sup> Správní řád je tedy obecnou úpravou správního řízení, která se použije na řízení před Úřadem, pokud Zákon jako zvláštní právní předpis neupravuje jiný postup. Správní řízení je tak zpravidla písemné, přičemž nařízení ústního jednání je vázáno na splnění podmínek § 49 odst. 1 správního řádu, tudíž pokud je nezbytné pro splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Úřad jako každý jiný správní orgán je ve správním řízení povinen naplňovat zásadu zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, jak ji stanovuje § 3 správního řádu. Podkladem pro rozhodnutí může být jakýkoliv poznatek, který takové rozhodnutí umožní. Jedná se zejména o návrhy účastníků, skutečnosti známé Úřadu z jeho úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci, ale také ostatní skutečnosti, které jsou obecně známy. Při obstarávání podkladů pro rozhodnutí jsou podle § 50 odst. 2 správního řádu účastníci řízení povinni poskytovat Úřadu součinnost. Zvláštním ustanovením určujícím povinnost součinnosti je § 114 odst. 6 Zákona, podle něhož má zadavatel povinnost zaslat Úřadu v předepsané lhůtě své vyjádření k návrhu spolu s dokumentací související se zadávacím řízením resp. soutěží o návrh. Úřad při provádění důkazů může použít kterýkoliv z důkazních prostředků uvedených ve správním řádu, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nebyly získány v rozporu s právními předpisy. V případě správního řízení před Úřadem se bude zpravidla jednat o důkazy listinné, jež budou Úřadu poskytnuty jednotlivými účastníky. Hodnocení důkazů provádí Úřad v souladu se zásadou jejich volného hodnocení. Posuzuje tedy každý důkaz jednotlivě a současně všechny důkazy v jejich souhrnu. Pro posouzení vázanosti Úřadu návrhem je třeba připomenout, že Úřad je

---

<sup>54</sup> např. Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s.482 nebo též Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. Praha: Linde, 2007 s. 763

<sup>55</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 356

v řízení vázán zásadou vyšetřovací, a tudíž je možné rozhodnout také o dalších případných pochybeních zjištěných během řízení.

Ještě před vydáním rozhodnutí ve věci samé může Úřad vydat předběžné opatření podle § 117 Zákona. Lze jím uložit zadavateli buď zákaz uzavření smlouvy, nebo přikázat pozastavení zadávacího řízení příp. soutěž o návrh, musí být učiněno během správního řízení, to znamená v období mezi zahájením správního řízení a rozhodnutím ve věci samé. To, který způsob Úřad použije, závisí na tom, v jaké fázi se zadávací řízení nachází. Jeho účelem je dočasná úprava právních vztahů tak, aby nedošlo ke zhoršení postavení účastníků zadávacího řízení resp. soutěže o návrh. Zřejmým cílem je také zabezpečení účinnosti celého správního řízení případného nápravného opatření, což vyplývá také z rozhodovací praxe Úřadu<sup>56</sup>. Má výrazně preventivní charakter a je praktickým nástrojem, jak zabezpečit účinnost dohledu. Důležité je také zdůraznění zásady proporcionality, když je v odst. 1 tohoto paragrafu uvedeno, že Úřad tak může učinit pouze v rozsahu nezbytně nutném. Úřad může vydat předběžné opatření jak z moci úřední, tak na návrh. Návrh na vydání předběžného opatření musí mít de facto totožné náležitosti jako návrh na zahájení řízení, avšak není s ním spojeno složení sankce, která se v tomto případě neuplatňuje. Chybí-li některé z náležitostí, předběžné opatření nařízeno nebude. Ke zrušení předběžného opatření Úřad přistoupí poté, co pominul důvod jeho nařízení. Případně pak pozbývá platnosti ke dni, od kdy rozhodnutí ve věci pravomocné. Proti rozhodnutí o vydání předběžného opatření má zadavatel právo uplatnit opravné prostředky podle obecných ustanovení správního řádu, tedy rozklad podle § 152, § 81 a násl. správního řádu, avšak podle § 117 odst. 4 nemá podání takového opravného prostředku suspenzivní účinek a do doby rozhodnutí o něm je tedy osoba, proti níž předběžné opatření směřuje, povinna zdržet se úkonů v něm určených.

Zastavit již zahájené správní řízení je Úřad povinen v případech určených v § 117a Zákona, případně též přiměřeně z důvodů určených v § 66 správního řádu. Jedná se, jak již bylo uvedeno výše, o rozhodnutí procesní povahy, v jehož důsledku dochází k ukončení řízení. K zastavení řízení tedy Úřad přistoupí, pokud návrh neobsahuje

---

<sup>56</sup> Rozhodnutí ÚOHS č.j. R210/2008/02-2885/2009/310/ZČt

náležitosti předepsané Zákonem a navrhovatel je ani ve lhůtě stanovené mu Úřadem nedoplní, dále pak pokud nesloží kauci podle § 115 odst. 1 Zákona, a to ani v náhradní lhůtě nebo nedoručí návrh v předepsané lhůtě Úřadu i zadavateli. Dalším důvodem pro zastavení pak je situace, kdy Úřad nezjistí žádné důvody pro uložení sankce či nápravného opatření. K těmto důvodům stanoveným v Zákoně pak ještě přistupují další podle § 66 odst. 1 správního řádu. Z těchto důvodů se v řízení před Úřadem uplatní především zastavení z důvodu zpětvzetí návrhu, nepřípustnosti návrhu, nebo je-li návrh zjevně bezpředmětný. O nepřípustnost by se mohlo jednat například v případech, kdy je návrh na opatření k nápravě podán po uzavření smlouvy.<sup>57</sup> Bepředmětným se pak může návrh stát, pokud dojde před zahájením řízení v souladu se zákonem ke zrušení zadávacího řízení.<sup>58</sup>

Rozhodnutím meritorním Úřad konstatuje, zda došlo v posuzované věci k porušení zákona a uloží nápravné opatření, případně konstatuje spáchání správního deliktu a uloží za něj příslušnou pokutu. Uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 je možné pouze do doby uzavření smlouvy. Lze jej uložit pouze za takové porušení Zákonem předepsaného postupu při zadávání veřejné zakázky či v soutěži o návrh způsobem, který ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky či návrhu. Úřad za takovéto porušení může uložit provedení nápravného opatření v podobě zrušení celého zadávacího řízení resp. soutěže o návrh nebo zrušení jednotlivého úkonu zadavatele. Z dikce ustanovení § 118 odst. 1 Zákona i samotné logiky věci vyplývá, že ne každé porušení zákonem předepsaného postupu, má vliv na cíl zadávacího řízení, tedy výběr nejvhodnější nabídky. Musí se zde jednat o takové porušení, v jehož důsledku došlo nebo mohlo dojít například k ovlivnění počtu či okruhu potenciálních dodavatelů, změně ceny zakázky, změně vítězného uchazeče oproti stavu, který by nastal, kdyby k takovému porušení nedošlo, atd. Za bezvýznamná porušení Zákona tak nelze ukládat nápravná opatření. Posouzení míry vlivu chybného postupu na výběr nejvhodnější nabídky či návrhu by mělo být prováděno co nejbezpečněji, aby například nedocházelo k zbytečnému a přespříliš přísnému rušení zadávacích řízení tam, kde stačí

---

<sup>57</sup> např. Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s.485

<sup>58</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 686

zrušit rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. S rozhodnutím vyslovujícím porušení zákona podle § 118 odst. 1 Zákona je v zásadě spojena také úhrada nákladů řízení. Jako součást takového rozhodnutí ji určuje § 119 odst. 2 Zákona a její výše je stanovena prováděcím předpisem, vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách. Základní sazba nákladů řízení činí 30 000 Kč, k jejímu navýšení však může dojít ještě o odměnu znalce, byl-li k řízení přibrán, maximální hranice této další úhrady je stanovena taktéž na 30 000 Kč. Od uložení náhrady nákladů řízení může Úřad zcela nebo zčásti upustit z důvodů hodných zvláštního zřetele. R. Jurčík uvádí jako příklady takových důvodů „*to, že zadavatel porušení zákona uznal, své pochybení napravil a v důsledku toho nemohla dodavateli vzniknout újma a šlo o první pochybení zadavatele; pochybení zadavatele bylo způsobeno pochybením poradenské společnosti; uložená náhrada by mohla způsobit problémy v rozpočtu; zadavatel prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení zabránil...*“<sup>59</sup> Moderační právo Úřadu ve věci nákladů řízení je omezeno pouze na důvody hodné zvláštního zřetele, ve všech ostatních případech rozhodnutí podle § 118 odst. 1 Zákona musí uložit jejich úhradu v plné výši. Pokud již zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu, má ve vymezených případech navrhovatel možnost domáhat se uložení zákazu plnění smlouvy. Rozhodnutí o zákazu plnění smlouvy má podle § 118 odst. 6 Zákona za následek neplatnost smlouvy. Zákaz plnění smlouvy smí Úřad ukládat pouze na návrh, nikoliv v řízení z moci úřední, a jen v Zákonem vymezených případech. Jedná se o situace, kdy zadavatel uzavře smlouvu bez toho, že uveřejnil zadávací řízení ve smyslu § 146 odst. 1 Zákona, přestože mu to Zákon ukládá. Dále je možné uložit zákaz plnění smlouvy, kdy zadavatel nedodrží zákaz uzavřít smlouvu stanovený Zákonem nebo předběžným opatřením Úřadu a přitom bylo zároveň zjištěno ještě další porušení Zákona, které mohlo mít nebo mělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Posledním případem, ve kterém může Úřad uložit zákaz plnění smlouvy je, když zadavatel postupoval podle § 82 odst. 3 Zákona, tedy zadával zakázku v dynamickém nákupním systému nebo na základě rámcové smlouvy a byl tedy oprávněn uzavřít smlouvu před uplynutím lhůty

---

<sup>59</sup> Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s 695

pro podání námitek, avšak Úřad zjistil v jeho postupu porušení Zákona, které ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Institut zákazu plnění smlouvy má zásadní vliv na závazkové vztahy vznikající mezi zadavatelem a dodavatelem. Dojde-li k uložení zákazu plnění smlouvy, může to mimo jiné mít za následek vznik nároku vybraného dodavatele na náhradu škody. Tyto následky však nemohou být důvodem pro uplatnění pravidla obsaženého v § 118 odst. 3 Zákona, který dává Úřadu možnost neuložit zákaz plnění smlouvy i přesto, že jsou naplněny podmínky podle odst. 2. Úřad je oprávněn neuložit zákaz plnění smlouvy z důvodů hodných zvláštního zřetele. Tyto důvody se musí pojít s veřejným zájmem. Pro prokázání veřejného zájmu však nestačí pouhá povaha činnosti zadavatele, nýbrž je třeba toto vykládat tak, že proti veřejnému zájmu by bylo, pokud by se v realizaci předmětu zakázky mělo nepokračovat. V tomto ohledu je třeba mít na zřeteli poměr veřejného zájmu spočívajícího ve včasné realizaci zakázky a veřejného zájmu, který je chráněn Zákonem, tedy efektivní a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky a zabezpečení soutěžního prostředí dodavatelů.<sup>60</sup> Ekonomický zájem na plnění smlouvy Zákon připouští jako důvod pro neuložení zákazu plnění smlouvy pouze ve výjimečných případech a přímo vylučuje takové ekonomické zájmy, jako jsou náklady spojené se zahájením nového zadávacího řízení či změnou dodavatele. Na druhé straně jsou liberačním důvodem bezpečnostní zájmy České republiky, když § 118 odst. 4 ukládá Úřadu povinnost neuložit zákaz plnění smlouvy, pokud by tím došlo k ohrožení širšího obranného nebo bezpečnostního programu. Tato výjimka byla do zákona vložena na základě směrnice 2009/81/ES

#### **2.5.4 Typy rozhodnutí**

Způsob, jakým Úřad ve správním řízení rozhodne, je určen v § 117 až 121 Zákona. Může se podle jejich povahy jednat buď o rozhodnutí meritorní, nebo o rozhodnutí procesní. Jako rozhodnutí meritorní, neboli ve věci samé se označuje například rozhodnutí o nápravném opatření podle § 118 Zákona či rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 2, 3 resp. § 120a odst. 2, 3 Zákona.

---

<sup>60</sup> viz například rozhodnutí ÚOHS č.j. S448/2010/VZ-3396/2011/54%/VKu, kde Úřad uvedl jako protiváhu zájmu na realizaci zakázky, že veřejný zájem je realizován i prostřednictvím zadávání veřejných zakázek

Procesním rozhodnutím pak je například rozhodnutí o zastavení řízení podle § 117a Zákona, předběžné opatření podle § 117 Zákona nebo usnesení, jímž Úřad opravuje zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí.

Každé rozhodnutí musí dle § 68 správního řádu splňovat předepsané obsahové náležitosti. Výroková část rozhodnutí musí obsahovat řešení otázky, jež je předmětem řízení, ustanovení právních předpisů, podle kterých bylo rozhodováno, a označení účastníků. Je třeba v ní také uvést lhůtu ke splnění ukládané povinnosti. Další nezbytnou částí rozhodnutí je odůvodnění, ve kterém je třeba uvést důvody výroku či jednotlivých výroků. Jeho obsahem by měl být „rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí na základě § 50 odst. 4 správního řádu, kdy správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil“.<sup>61</sup> Následně musí rozhodnutí obsahovat poučení účastníků řízení o možnosti podat opravné prostředky včetně lhůt pro jejich podání a případných odkladných účincích takového opravného prostředku. Pro případy rozhodnutí podle § 118 odst. 1 také Zákon stanoví jako jeho součást též rozhodnutí o povinnosti zadavatele uhradit náklady správního řízení. Písemné vyhotovení rozhodnutí pak také v souladu s § 69 správního řádu musí obsahovat označení správního orgánu, který jej vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka a údaje o úřední osobě, která rozhodnutí vydala, včetně jejího podpisu.

### 2.5.5 Správní delikty

Úřad, jak již bylo uvedeno výše, je ze zákona povinen projednávat správní delikty a ukládat sankce za jejich spáchání, což je stanoveno § 112 odst. 2 Zákona. Správním deliktem se podle nauky rozumí zpravidla „protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva“.<sup>62</sup> Jejich skutkové podstaty a sankce za ně jsou vymezeny v § 120 a § 120a Zákona, a to odděleně pro delikty zadavatelů a dodavatelů. V řízení o nich se pak subsidiárně použije správní řád, tedy v těch aspektech řízení, které Zákon neupravuje odlišně. Správní řád se tedy použije kupříkladu pro stanovení lhůt pro

---

<sup>61</sup> Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 612

<sup>62</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 423

rozhodnutí a jeho náležitostí, dále také ve věci opravných prostředků, tedy rozkladu. Významná je také role základních zásad správního řízení, které se zde uplatňují. Odpovědnost za správní delikty je konstruována jako objektivní. To znamená, že pro rozhodnutí o spáchání deliktu a uložení sankce za něj není třeba prokazovat zavinění<sup>63</sup> na straně pachatele deliktu, a postačí samotný fakt, že k porušení zákona naplňujícím znaky skutkové podstaty deliktu skutečně došlo. Zákon přesto upravuje v § 121 odst. 1 liberační důvody, na základě nichž se osoba, proti níž se správní řízení vede, tedy zadavatel resp. dodavatel, vyvinut ze spáchání správního deliktu. Podle tohoto ustanovení tomu tak bude, jestliže tato osoba prokáže, že vyvinula veškeré možné úsilí k zabránění porušení právní povinnosti.

Skutkové podstaty správních deliktů, kterých se může dopustit zadavatel, jsou vyjmenovány v § 120 odst. 1 Zákona. První a dle své definice nejobecnější správní delikt je nedodržení postupu stanoveného pro zadávání veřejné zakázky, které ovlivnilo či mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, kdy již zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem smlouvu. Jde o úkon při zadávání veřejné zakázky, za který by v případě, že by nedošlo k uzavření smlouvy, byl Úřad oprávněn uložit nápravné opatření. Podobně jako již bylo uvedeno výše v této práci v části pojednávající o pravomoci Úřadu ukládat nápravná opatření, musí se jednat o takové porušení, které ohrožuje nebo narušuje férovou soutěž dodavatelů a jejich výběr. Další skutkovou podstatou je nesplnění povinnosti uveřejnění, jak ji ukládá Zákon v § 146 a § 147 nebo jeho chybné provedení. Speciální úpravu pochybení při uveřejňování představuje § 120 odst. 1 písm. c), kde je také řešeno nesplnění povinnosti uveřejnění, avšak zde se týká výhradně uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení. Důvod oddělení porušení povinnosti uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení od ostatních pochybení při uveřejňování je ten, že za tento delikt lze při splnění podmínek podle § 118 odst. 2 písm. a) uložit též zákaz plnění smlouvy. Správního deliktu podle § 120 odst. 1. písm. d) se dopustí zadavatel, který nedodrží tzv. odkladné lhůty pro uzavření smlouvy nebo uzavře smlouvu i přes zákaz jejího uzavření stanovený ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) Zákona. Za správní delikt zadavatele se považuje také zrušení zadávacího řízení, aniž by

---

<sup>63</sup> zaviněním se rozumí vnitřní psychický stav pachatele k protiprávnímu jednání viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 452

pro tento úkon byly splněny zákonné podmínky podle § 84. Dojde-li k opačné situaci, tedy že zadavatel zadávací řízení nezruší, přestože má k tomu podle § 84 povinnost, může toto učinit svým rozhodnutím Úřad podle § 118 odst. 1 Zákona. Porušení povinnosti uchovávat dokumentaci podle § 155, resp. § 109, je taktéž správním deliktem. Zadavatel musí totiž podle těchto ustanovení archivovat dokumentaci k veřejné zakázce nebo soutěži o návrh po dobu deseti let od uzavření smlouvy, její změny nebo od zrušení zadávacího řízení resp. soutěže o návrh, pro sektorového zadavatele je tato povinnost zkrácena na dobu pěti let.

Pokud Úřad během řízení dojde k závěru, že došlo ke spáchání některého z výše uvedených správních deliktů, uloží zadavateli v tomtéž rozhodnutí povinnost zaplatit pokutu. Její výši Úřad může určit pro správní delikty podle § 120 odst. 1 písm. a), c) a d) Zákona v částce dosahující až 10 % ceny zakázky a v případě, že nelze cenu zakázky takto zjistit, může být její výše až 20 mil. Kč. Za ostatní správní delikty zadavatele může pokuta činit až 10 mil. Kč. Zákonodárce zohlednil také eventuální případ recidivy. Pokud se zadavatel dopustil v době pěti let od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt opět tentýž správní delikt, tedy delikt o stejné skutkové podstatě, zvyšují se limity pro udělení pokuty podle § 120 odst. 2 Zákona na dvojnásobek.

Správní delikty dodavatelů byly do Zákona zavedeny novelizačním zákonem č. 417/2009 Sb. První dvě skutkové podstaty dodavatelských správních deliktů souvisí s prokazováním kvalifikace v řízení souvisejícím se zápisem informací do seznamu kvalifikovaných dodavatelů, resp. vydáním certifikátu dle § 138 Zákona. Skutková podstata v § 120a odst. 1 písm. a) Zákona označuje za správní delikt takové jednání, kdy dodavatel pro účely zápisu do seznamu, jeho změnu, nebo pro účely splnění podmínek pro vydání certifikátu, předloží lživé informace či doklady a přičemž tyto doklady mohly mít na posouzení kvalifikace vliv. Druhá skutková podstata postihuje porušení povinnosti do 15 dnů hlásit změny údajů zapsaných v seznamu kvalifikovaných dodavatelů. Za správní delikt podle § 120a odst. 1 písm. c) Zákona se pak považuje porušení povinnosti předložit zadavateli seznam subdodavatelů k uveřejnění na jeho profilu, tak jak to ukládá § 147a odst. 5 Zákona.

Možnost sankcionování dodavatele za spáchání správního deliktu je rozdělena. Za správní delikt podle § 120a odst. 1 písm. a) se vždy ukládá zákaz plnění veřejných zakázek a k tomu také pokuta až do výše 20 mil. Kč. Za zbylé dva správní delikty pak již možnost udělit zákaz plnění zakázek chybí a Úřad udělí pokutu do částky 2 mil. Kč. Zákaz plnit veřejné zakázky se týká také veřejných zakázek malého rozsahu a běh lhůty, po kterou není dodavatel oprávněn se účastnit zadávacího řízení, resp. uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, začíná dnem nabytí právní moci rozhodnutí. K 31. březnu 2013 je v rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek zapsáno celkem 7 osob. Pro udělení sankce dodavateli za správní delikt chybí možnost zohlednit jeho opakované spáchání, jako je tomu u deliktů zadavatelů.

Při stanovování výše pokuty je Úřad povinen uvážit závaznost správního deliktu, a to zejména ke způsobu spáchání a jeho následkům. Úřad přitom může také posuzovat míru zavinění, jakým způsobem ovlivnilo spáchání deliktu počet nabídek a jejich pořadí. Možnost uvážení však neplatí pro trest zákazu plnění veřejných zakázek udělovaný dodavateli, který je stanoven fixní sazbou znemožňující její zkrácení či prodloužení.

Zákon neobsahuje speciální ustanovení týkající se délky lhůt pro vydání rozhodnutí Úřadu a v této věci se tedy uplatňuje správní řád. Ten v § 71 odst. 1 určuje správním orgánům povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, „*tzn. prakticky v řádu dnů od zahájení řízení*“<sup>64</sup>, a pokud toto není možné pak nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě pak také lze připočítat dalších třicet dnů, je-li potřeba mimo jiné nařídit ústní jednání, nebo jde-li o zvláště složitý případ doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. K tomuto, s odvoláním na rozsudek Krajského soudu v Brně<sup>65</sup>, uvedl v rozhodnutí o rozkladu předseda Úřadu, že veškerá správní řízení, která Úřad vede, jsou považována za zvláště složitá případy podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, a tudíž je třeba vždy počítat se šedesátidenní lhůtou pro vydání

---

<sup>64</sup> Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 612

<sup>65</sup> sp. zn 62 Ca 69/2008-149 ze dne 18. 12. 2008

rozhodnutí.<sup>66</sup> Takovéto obecné konstatování je možné považovat za poněkud přehnané, je však pravdou, že složitost otázek, s nimiž se musí Úřad vypořádat, vyžaduje seznámení se se značným množstvím podkladů a posuzování řady často technicky velice specifických otázek, a v důsledku toho pak může být úspěšné vyřízení takové věci ve třicetidenní lhůtě na úkor kvality a správnosti rozhodnutí. Tvrzení uvedenému výše lze tedy přisvědčit, avšak je třeba uvést, že i přesto musí Úřad vyřídit věc bez zbytečných průtahů a vést řízení hospodárně. Lhůty počínají běžet dnem zahájení řízení, což v případě řízení na návrh je dnem doručení tohoto návrhu Úřadu, a pokud je vyžadováno vyjádření zadavatele, dnem doručení tohoto vyjádření podle § 114 odst. 6 a 7 Zákona, a v řízení z moci úřední pak dnem, kdy Úřad učinil první úkon vůči jeho účastníkům.

Jedním z charakteristických vlastností rozhodnutí je právní moc. Podle D. Hendrycha je „v právní moci takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání nebo rozklad. Rozhodnutí je konečné v tom smyslu, že je již nelze napadnout řádným opravným prostředkem a je závazné a nezměnitelné.“<sup>67</sup> Vzhledem k absenci zvláštní úpravy v Zákoně se právní moc rozhodnutí řídí ustanoveními správního řádu. Ten v § 83 stanoví obecnou odvolací lhůtu v délce 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Právní moci tudíž může rozhodnutí nabýt nejdříve v této lhůtě. V případech kdy Úřad rozhoduje usnesením, k nabytí právní moci dojde oznámením u těch poznamenávaných do spisu poznamenáním do spisu a u usnesení oznamovaných jejich oznámením, podstatné je, že proti nim nelze podat opravný prostředek.

### **2.5.6 Opravné prostředky**

Jelikož je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ústředním správním orgánem, slouží jako řádný opravný prostředek proti jeho prvostupňovým rozhodnutím nikoliv odvolání, nýbrž rozklad podle § 152 správního řádu. Podání včasného a přípustného rozkladu má odkladný účinek, což znamená, že prvostupňové rozhodnutí nenabude do

---

<sup>66</sup> rozhodnutí ÚOHS č.j. R59,62/2009/VZ-15199/2009/310-AS

<sup>67</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 381

rozhodnutí o rozkladu právní moci. Rozklad, resp. řízení o něm, je zvláštním typem odvolacího řízení proti rozhodnutí ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, které nenabývalo právní moci, a nemá devolutivní účinek. Podle § 85 odst. 2 správního řádu může také správní orgán, z určených důvodů odkladný účinek vyloučit. Těmito důvody může být naléhavý veřejný zájem, vážná újma hrozící některému z účastníků nebo žádost účastníka, ta však pouze za předpokladu že by vyloučením odkladného účinku došlo ke vzniku újmy jiným účastníkům řízení nebo by to bylo v rozporu s veřejným zájmem. Lze jej podat v obecné odvolací lhůtě, tedy do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí písemně u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tedy odboru kontroly veřejných zakázek na adresu Úřadu v Brně. Musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu spolu s určením rozhodnutí, proti kterému směřuje, rozsahu v jakém jej napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí. Odbor kontroly veřejných zakázek má sám podle § 87 správního řádu možnost napadené rozhodnutí zrušit nebo změnit za předpokladu, že rozkladu plně vyhoví. Jedná se zde o tzv. institut autoremedury.<sup>68</sup> Odbor kontroly veřejných zakázek má pak do 30 dnů povinnost předat spis spolu se svým stanoviskem k předsedovi Úřadu.

O rozkladu rozhoduje předseda Úřadu na základě návrhu rozkladové komise. Napadené rozhodnutí je přezkoumáváno pouze v rozsahu námitek uvedených v rozkladu. Rozkladové komise jsou v případě Úřadu celkem tři, z toho dvě při odboru kontroly veřejných zakázek v Brně a jedna v Praze. Správní řád určuje, že rozkladová komise by měla být nejméně pětičlenná, přičemž v případě Úřadu se počet členů rozkladových komisí pohybuje zpravidla okolo deseti. Členy rozkladové komise by měli z většiny být odborníci v oboru veřejných zakázek, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu, jedná se zpravidla o osoby působící v advokacii, poradenství o veřejných zakázkách a akademické pracovníky. Členové rozkladové komise jsou jmenováni předsedou Úřadu. Jako problematický vidím fakt, že Úřad nezveřejňuje personální obsazení rozkladových komisí, když tato informace může být získána pouze na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Na jedné straně toto může být bráno jako ochrana členů

---

<sup>68</sup> Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 749

rozkladových komisí před tlakem zainteresovaných osob na jejich rozhodnutí, na straně druhé však vzhledem k faktu, že se na jejich činnosti podílí osoby samy často zastupující zadavatele a dodavatele v řízeních o záležitostech týkajících se veřejných zakázek, není možné považovat tento postup transparentní. Na členy rozkladové komise se podle § 152 odst. 3 správního řádu vztahují také ustanovení týkající se nepodjatosti úředních osob, usnesení rozhodujícím o případné námitce pak na základě § 134 odst. 4 správního řádu navrhuje rozkladová komise a rozhoduje o něm předseda Úřadu. Rozkladová komise sice působí pouze jako orgán poradní a předseda Úřadu není jejím návrhem vázán, tzn. může jej například vrátit komisi k dopracování nebo se od jejího doporučení odchýlit, nicméně její vliv na rozhodování je v rozkladu je nepochybný.

Předseda Úřadu může na základě návrhu rozkladové komise prvostupňové rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím rozkladu plně vyhoví za podmínky, že tím nebude způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni dotčení vyslovili souhlas. Rozklad také může předseda zamítnout, v takovém případě pak bývá součástí rozhodnutí výrok o potvrzení prvostupňového rozhodnutí. Poslední zmíněná možnost rozhodnutí se také objevuje nejčastěji. Například podle údajů za rok 2011 bylo předsedou Úřadu potvrzeno 80% všech rozhodnutí, jež byly přezkoumávány v řízení o rozkladu.<sup>69</sup> Na vydání rozhodnutí o rozkladu se vztahuje tatáž obecná lhůta podle § 71 správního řádu. Tudíž nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, platí třicetidenní lhůta a ve zvláště složitých případech, kterých zřejmě bude vzhledem podstatě rozkladu nejvíce, ve lhůtě šedesátidenní. Proti rozhodnutí o rozkladu již nelze dále podat řádný opravný prostředek a nabývá právní moci jeho oznámením všem účastníkům.

Jako mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí může být použit institut obnovy řízení podle § 100 a násl. Správního řádu. Ta umožňuje v případě, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být v původním řízení uplatněny. Pro přípustnost obnovy řízení je podstatné vyčerpání řádných opravných prostředků účastníkem, jenž se obnovy domáhá. To znamená, že v případě pravomocného prvostupňového rozhodnutí se obnovy domáhat nelze. K rozhodnutí o ní je příslušný orgán, jenž ve věci rozhodoval v posledním stupni,

---

<sup>69</sup> Výroční zpráva 2011 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

v tomto případě tedy předseda Úřadu. Novým rozhodnutím v obnoveném řízení bude pověřen orgán, jenž rozhodoval v prvním stupni a teprve novým rozhodnutím dle věci se § 102 odst. 9 správního řádu zrušuje rozhodnutí původní. Proti rozhodnutí v obnoveném řízení pak následně lze uplatňovat řádné opravné prostředky. S ohledem na specifika problematiky veřejných zakázek lze soudit, že se nejedná o často využívaný prostředek, jelikož Úřad zpravidla má k dispozici kompletní dokumentaci zadávacího řízení a na základě podkladů v ní obsažených také rozhoduje. Není proto pravděpodobné, že by v praxi vůbec byl v řízení u Úřadu tento procesní institut využit.

### **3. Soudní přezkum rozhodnutí Úřadu**

Možnost přezkoumání rozhodnutí správního úřadu je důležitým nástrojem ochrany subjektivních práv osob zúčastněných na správním řízení. Je prostředkem ochrany před porušováním právních předpisů orgány státní správy a samosprávy a umožňuje napravit chyby takovým postupem vzniklé. Takováto možnost skýtá účastníkům správního řízení bránit se proti případné svévoli Úřadu při rozhodování. Zároveň je pak soudní rozhodovací praxe, zvláště pak Nejvyššího správního soudu, důležitým nástrojem pomáhajícím s interpretací zákonných ustanovení, ať už upravují samotný proces zadávání veřejných zakázek, nebo způsob dohlížení nad postupem zadavatelů.

Vyčerpal-li účastník řízení řádné opravné prostředky a přesto má za to, že byl rozhodnutím Úřadu zkrácen na svých právech, má možnost se žalobou obrátit na soud. Soudní přezkum rozhodnutí Úřadu, jakožto orgánu moci výkonné v oblasti veřejné správy, je svěřen soudům ve správním soudnictví. V případě soudního přezkumu rozhodnutí Úřadu je příslušným soudem podle § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen soudní řád správní) Krajský soud v Brně. Lhůta pro podání žaloby je podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního v délce 2 měsíců a její zmeškání nelze podle odst. 4 téhož paragrafu prominout. V žalobě musí být uvedeno které rozhodnutí je napadáno, včetně dne jeho doručení resp. oznámení. Dále pak musí obsahovat označení zúčastněných osob,

napadaných výroků rozhodnutí, žalobní body určující, z jakých důvodů považuje žalobce napadané výroky za nezákonné nebo nicotné, důkazy, jež žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. Přílohou žaloby pak také musí být opis napadeného rozhodnutí. Jako účastníky soudní řád správní označuje navrhovatele a odpůrce. Navrhovatelem tedy zpravidla bude zadavatel či dotčený dodavatel a jako odpůrce potom Úřad. Žalobě nepřiznává soudní řád správní odkladný účinek, soud však může usnesením takový účinek přiznat, pokud by výkon rozhodnutí znamenal pro žalobce nenahraditelnou újmu a nebyl by v rozporu s veřejným zájmem nebo se nepřiměřeným způsobem nedotkl práv třetích osob. Soud také může podle § 38 soudního řádu správního na návrh vydat předběžné opatření, je-li zde potřeba dočasně upravit vzájemné poměry účastníků. Napadené rozhodnutí resp. jeho výroky jsou přezkoumávány pouze v mezích žalobních bodů a soud při jejich přezkoumání vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodnutí správního orgánu. Soud může rozhodnout tak, že napadené rozhodnutí zruší z důvodu jeho nezákonnosti nebo kvůli vadám v řízení a v případě, že rozhodnutím byla uložena sankce za správní delikt, může upustit od potrestání nebo sankci zmírnit, pokud není důvod pro zrušení rozhodnutí o něm. Zároveň se zrušením rozhodnutí musí soud vrátit věc k dalšímu řízení Úřadu. Právní názor vyslovený soudem v rozsudku je pro Úřad jakožto žalovaného závazný. Shledá-li soud žalobu jako nedůvodnou, má povinnost ji zamítnout. Rozsudek krajského soudu v těchto věcech nabývá právní moci jeho doručením účastníkům řízení.

Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu má účastník předchozího soudního řízení nebo osoba zúčastněná na řízení možnost podat kasační stížnost podle § 102 a násl. soudního řádu správního. Důvodem pro kasační stížnost může být nezákonnost v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem, vady ve skutkovém posouzení věci, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost závisející v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů pro rozhodnutí, nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Podává se soudu, který napadané rozhodnutí vydal, tedy ke Krajskému soudu v Brně, a to ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí. Stížnost musí vedle obecných náležitostí podání obsahovat též označení rozhodnutí, proti kterému směřuje, a také rozsah a důvody napadení rozhodnutí. Řízení o kasační stížnosti vede Nejvyšší správní soud (dále jen NSS), který jí může na návrh stěžovatele

přiznat odkladný účinek. Soud je zásadně vázán důvody kasační stížnosti, avšak namítá-li stěžovatel zmatečnost řízení či jeho vady nebo v případech nicotnosti rozhodnutí toto omezení neplatí. Kasační stížnost sama o sobě nemá odkladný účinek, NSS jej však, ze stejných důvodů jako soud krajský v řízení o správní žalobě, může stížnosti přiznat. Shledá-li NSS kasační stížnost jako důvodnou, zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Pokud dospěje k názoru, že již v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro jeho zastavení, odmítnutí návrhu nebo či postoupení věci, rozhodne o tom NSS sám a současně zruší rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost je NSS povinen zamítnou, pokud dojde k názoru, že není důvodná. Proti kasační stížnosti soudní řád správní nepřipouští opravné prostředky. Jedinou možností obrany účastníka soudního řízení je pak obrátit se na ústavní soud.

## 4. Závěr

Hlavním smyslem této diplomové práce byla analýza způsobu fungování dohlížecí činnosti nad zadáváním veřejných zakázek v České republice. K naplnění tohoto smyslu bylo především nutné podrobné vyložení věcné a osobní působnosti zákona o veřejných zakázkách, a zvláště pak jeho páté části, aby bylo vůbec možné zabývat se samotným dohledem nad jeho dodržováním. Součástí tohoto výkladu jsou samozřejmě také vlastní úvahy nad důsledky jednotlivých částí právní úpravy.

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek je nezbytnou součástí právního řádu, jelikož má nesmírný význam pro fungování hospodářství každého státu. Toto je zřejmé také z pozornosti, jaká je otázce veřejných zakázek a dohledu nad nimi věnována ze strany evropského práva. Je nutné říci, že implementace evropských právních předpisů v této oblasti do právního řádu České republiky výrazně napomohla a dále napomáhá k efektivní regulaci nakládání s veřejnými prostředky a bezesporu prospěšná pro vývoj české právní úpravy veřejných zakázek. Jako úspěšnou hodnotím snahu o preciznější formulaci pravomocí Úřadu provedenou novelizačním zákonem č. 55/2012 Sb., která odstranila nejasnosti ohledně možnosti výkonu dohledu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu, když současné znění § 112 výslovně omezuje pravomoc výkonu dohledu výlučně zadávání podlimitních a nadlimitních zakázek. Otázka, zda je vyloučení zakázek malého rozsahu správnou volbou, zůstává nadále obtížná, jelikož tato situace má velice závažné kladné i záporné stránky. Jako možné řešení vidím další alespoň částečné snížení limitní hranice mezi podlimitními veřejnými zakázkami a veřejnými zakázkami malého rozsahu, které by alespoň omezilo objem finančních prostředků unikajících možné kontrole.

Zákon o veřejných zakázkách ve své současné podobě poskytuje Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže celou řadu účinných nástrojů, jak postihovat nezákonný postup zadavatelů během jednotlivých fází zadávacího řízení. Zde mám na mysli předběžná opatření, která jsou nezbytná pro zamezení vzniku škodlivých situací, kdy by Úřad mohl pouze konstatovat nezákonnost postupu zadavatele, avšak nebylo by možné škody napáchané tímto postupem napravit. Jako zdařilou hodnotím také podrobnější úpravu nápravných opatření a zvláště pak novou možnost uložení zákazu plnění

smlouvy o veřejné zakázce, která dále motivuje zadavatele k důslednějšímu dodržování zákonných postupů, jelikož dříve v těchto situacích mohl úřad pouze uložit pokutu za spáchání správního deliktu, nicméně ze smlouvy o veřejné zakázce uzavřené v rozporu se zákonem mohlo být nadále plněno.

Lze shrnout, že současná úprava nemá nijak výraznějších slabin a osobně ji považuji za velmi kvalitní. Tento názor zastávám především s ohledem na širokou škálu prostředků, kterými Úřad pro výkon dohledu disponuje, stále se prohlubující míru elektronizace procesu zadávání veřejných zakázek umožňující aktivnější výkon dohledu, resp. včasější odhalení případných porušení zákona, a v neposlední řadě samotnou dvouinstanční koncepci dohledu, již považuji za flexibilnější a celkově zdařilejší koncepci než koncepci jednoinstanční.

## Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
Úřad, ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Zákon, ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

## Seznam použité literatury a dalších zdrojů

### Knižní prameny

Arrowsmith, S.L.: The Law of Public and Utilities Procurement. Second Edition. London: Sweet & Maxwell Ltd., 2005

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, 2. vydání, Praha: 2009

Jurčík, R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007

Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011

Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012

Krč, R., Marek, K., Petr, M.: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem. 2. vydání. Praha.: Linde, 2008

Ochrana, F.: Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky. Praha: ASPI, 2011

Plíva, S.: Obchodní závazkové vztahy. 2. aktualizované vydání. Praha: ASPI, 2009,

Podešva, V., Olík, M., Stránský, J.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011

Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. Vydání. Praha: Linde, 2007

Šedivý, V. a kol.: Veřejné zakázky v praxi metodická pomůcka pro zadavatele a uchazeče. Ostrava: Sagit, 1996

Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012

## **Odborné články**

Bernášek, M., Vácha M.: Veřejné zakázky malého rozsahu. Právní rádce, 2007, č. 1

Doležalová, H. Historie zadávání veřejných zakázek. Právník, 1998, č. 9

Grulich, T.: Nad další novelou zákona o veřejných zakázkách. Právní fórum, 2012, č. 5

Jurčík, Radek. Změny v oblasti veřejných zakázek v roce 2011 – veřejné zakázky jako vládní nástroj boje proti korupci?. Právní rozhledy, 2011, č. 17

## **Internetové zdroje**

[http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137\\_2006-Sb](http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137_2006-Sb)

<http://www.portal-vz.cz/getmedia/2734a43c-87b0-4641-a88e-9e1b45097706/130130-statistiky-VZ-2012.xls>

<http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk>

[http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu\\_3E\\_vs\\_principy\\_ZVZ](http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ)

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

<http://www.transparency.cz/podminky-provadeni-kontroly-vlastni-kontrolni-mechanismy-zad/>

<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

<http://www.vz24.cz/clanky/jak-se-branit-pokud-zadavatel-nevyhovi-namitkam-uchazece/>

## **Rozhodovací praxe a judikatura**

Rozhodnutí Úřadu č.j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP

Rozhodnutí předsedy Úřadu R184/2008/02-25892/2008/310-AS ze dne 22. 12. 2008

Rozhodnutí Úřadu č.j. S088/2008/VZ-09056/2008/530/LB

Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R223/2007/03-06042/2008/310-KK

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011 sp. zn. 2 Afs 132/2009 - 275

Rozhodnutí Úřadu č.j. S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa

Rozhodnutí Úřadu č. j. VZ/S28/05-153/2050/05-LB

Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R210/2008/02-2885/2009/310/ZČt

Rozhodnutí Úřadu č.j. S448/2010/VZ-3396/2011/54%/VKu

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12 2008 sp. zn 62 Ca 69/2008-149

Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R59,62/2009/VZ-15199/2009/310-AS

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2012 sp. zn. 62 AF 72/2010

## Resumé

Tato diplomová práce se soustředí na vymezení a zhodnocení činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako státního orgánu oprávněného posuzovat dodržování zákona v procesu zadávání veřejných zakázek. Práce hodnotí úroveň právní úpravy dohledu nad veřejnými zakázkami a snaží se o definování problematických bodů a návrh jejich řešení.

Práce se po úvodu dělí do tří hlavních kapitol. Účelem kapitoly první je poskytnout nezbytný základní přehled o terminologii, kterou používá zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, včetně klíčového pojmu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, o zásadách a podstatných aspektech předcházejících právních úprav stejně jako té současné a o zařazení práva veřejných zakázek do systému práva

V kapitole druhé jsem se podrobně zabýval způsobem fungování dohlédací činnosti nad veřejnými zakázkami. Především bylo třeba postihnout jednotlivé typy uspořádání dohledu, které se v praxi vyskytují, a to včetně jejich výhod a nedostatků. Dále se tato kapitola soustředí na vymezení působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které se dočkalo díky novelizaci zákonem č. 55/ 2012 významného zpřesnění. Následující část kapitoly se věnuje námitkám proti úkonům zadavatele a jejich posouzení zadavatelem, jako klíčovému předpokladu pro podání návrhu na zahájení správního řízení. Závěr kapitoly je pak věnován řízení, které vede Úřad za účelem posouzení, zda došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách. Jsou zde rozebírány způsoby, jakými může být řízení zahájeno, nástroje, jimiž Úřad disponuje pro rozhodování o uložení nápravných či sankčních opatření a jejich zhodnocení. Součástí této kapitoly je také výklad o opravných prostředcích, které mají účastníci řízení před Úřadem k dispozici.

Část třetí obsahuje analýzu možností soudní obrany v případech, kdy rozhodnutí, k němuž Úřad v řízení dospěje, je v rozporu s právními předpisy. Jsou zde rozebírány podmínky, za jakých se mohou oprávněné osoby obracet na obecné správní soudy a Nejvyšší správní soud.

V závěru práce přistupuji ke shrnutí celé práce. Je zde obsaženo závěrečné zhodnocení právní úpravy a závěrů, k nimž tato práce dospěla.

# **Abstract**

## **Supervision over public tenders**

This diploma thesis focuses on explanation and evaluation of the activity of the Office for the Protection of Competition as the authority entitled to assess compliance with the Act no. 137/2006 Coll., on Public Contracts, during the process of public procurement. The thesis evaluates quality of legislative regulation on the supervision over public tenders and attempts to define problematic aspects of the matter and tries to suggest their solution.

After an introductory part the thesis is divided into three main chapters. The goal of the first chapter is to provide necessary outline of terminology used by the Act no. 137/2006 Coll., on Public Contracts, including the key term of supervision over public tenders and the outline of the basic principles which the whole system of public procurement proceedings stands on. The first chapter also considers important aspects of previous and current legislation.

In chapter two I deal with the functioning of supervising activity over public tenders. It was necessary to outline general concepts of supervision including their advantages and disadvantages. Furthermore, this chapter focuses on outlining the scope of activities by which the Office for the Protection of Competition provided and which have been significantly clarified thanks to amendment to the Act on Public Contracts (no. 55/2012 Coll.). Following part of the chapter is devoted to the procedure of objections against the actions of contracting authorities and their consideration by these authorities, as it is the key prerequisite of filing a proposal for the initiation of proceedings. Throughout the final part of the second chapter, the proceeding provided by the Office for the Protection of Competition to evaluate whether the Act on Public Contracts has been breached are being followed. The ways of initiation of administrative proceeding are being concerned and evaluated along with the corrective and punitive measures at the supervising body's disposal. This chapter also includes an

outline of appeal measures that are available to subjects of the administrative proceedings.

The third chapter consists of an analysis of appeal measures against decisions of the supervising body, in case a decision is unlawful. The conditions under which the relevant subjects can initiate proceeding at general administrative courts and the supreme administrative court.

The aim of the final chapter is to summarise the whole thesis. The chapter consists of evaluation of current legislation and the conclusions reached by this thesis.

## **Klíčová slova**

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek, veřejná zakázka, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Supervision over public tenders, public procurement, Office for the Protection of Competition