

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Bc. Tomáš Ducháček**

**Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Horáček, Ph.D.

Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 6. 6. 2017

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval/a samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Tomáš Ducháček  
autor diplomové práce

V Praze dne 6. 6. 2017

Děkuji panu JUDr. Tomáši Horáčkovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky při zpracování této práce.

## Obsah

1	Úvod.....	1
1.1	Směrnice EU a vybraná zahraniční literatura .....	3
2	Základní pojmy.....	5
2.1	Veřejná zakázka a její zadávání.....	5
2.2	Zadavatel a dodavatel .....	7
2.3	Režim veřejné zakázky .....	9
2.4	Zadávací řízení.....	11
2.5	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže .....	13
3	Opatření na ochranu uplatňovaná u zadavatele .....	14
3.1	Vysvětlení zadávací dokumentace.....	14
3.2	Námitky.....	15
3.3	Blokační lhůty.....	25
3.4	Shrnutí 3. kapitoly.....	28
4	Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele .....	30
4.1	Návrh na zahájení řízení .....	30
4.2	Kauce .....	34
4.3	Podnět.....	37
4.4	Specifické náležitosti průběhu řízení .....	40
4.5	Zastavení řízení a zamítnutí návrhu .....	43
4.6	Nápravná opatření a správní delikty .....	46
4.7	Zákaz plnění smlouvy .....	49
4.8	Délka přezkumného řízení .....	51
4.9	Shrnutí 4. kapitoly.....	52
5	Opravné prostředky proti rozhodnutí ÚOHS.....	54

5.1	Rozklad .....	54
5.2	Žaloba ke správnímu soudu .....	55
6	Závěr .....	57
	Seznam pramenů.....	61
	Abstrakt .....	66
	Abstract.....	67

## 1 Úvod

V České republice jsou ročně prostřednictvím zhruba 15 000 veřejných zakázek podléhajících režimu zákona rozdělovány finanční prostředky v odhadované výši 260 mld. Kč, přičemž celkový objem finančních prostředků rozdělovaný v rámci všech veřejných zakázek převyšuje částku 500 mld. Kč.<sup>1</sup> Již jen z těchto údajů je patrné, že se jedná o velmi důležitou oblast veřejné sféry, v níž se navíc překrývají vztahy právní a ekonomické. Dobré pověsti veřejných zakázek pak nikterak nepřispívají četné kauzy.<sup>2</sup>

V právní úpravě veřejných zakázek se střetávají dvě protichůdné tendence: potřeba zadavatele zadat veřejnou zakázku rychle a s požadovaným výsledkem<sup>3</sup>, proti níž stojí zájem občanů na co nejtransparentnějším procesu zadávání vedoucím k minimalizaci nákladů. Nadto do tohoto střetu vstupují účastníci konkurenční soutěže o předmět veřejné zakázky, již už z podstaty trhu bojují především za svůj soukromý úspěch. Cílem zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek by mělo být všechny tyto protichůdné potřeby vyvažovat tak, aby mohl být naplněn základní cíl (tedy pořídit požadovanou komoditu), přitom se tak dělo za férových podmínek podporujících otevřenou soutěž. Jeden z prvků dosažení vzájemné rovnováhy mezi zájmy všech zúčastněných subjektů představují zákonem upravené prostředky ochrany v případech, kdy zadavatelovo jednání vykazuje znaky rozporu s jeho zákonnými povinnostmi.

Na podzim roku 2016 došlo k nabytí účinnosti nového zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen „Zákon“)<sup>4</sup>, který přináší mnohé změny do celého procesu zadávání i následného přezkumu. Tato práce mimo jiné reaguje právě na tuto změnu právní úpravy, když se snaží přinést ucelený pohled na problematiku ochrany před

---

<sup>1</sup> Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. 16. 5. 2016. Dostupné z <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/107-16-vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2015-t-16-5-2016.aspx>.

<sup>2</sup> Srov. MIKULECKÁ Šárka: Žamberk musí zaplatit pokutu. Orlický deník. [online]. 9. 11. 2016. Dostupné z [http://orlicky.denik.cz/zpravy\\_region/zamberk-musi-zaplatit-pokutu-20161109.html](http://orlicky.denik.cz/zpravy_region/zamberk-musi-zaplatit-pokutu-20161109.html).

<sup>3</sup> Tento zájem však ani v nejmenším nemusí splývat s existencí korupčního potenciálu či jiné snahy zadavatele o nelegální jednání.

<sup>4</sup> Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

nesprávným postupem zadavatele podle Zákona. V souladu s touto motivací analyzuji ustanovení Zákona věnující se předmětné problematice, na vybraných místech pro hlubší rozbor využívám metodu komparace s předchozím právním předpisem o veřejných zakázkách, jakož i s právním předpisem upravujícím veřejné zakázky na Slovensku<sup>5</sup>. Konečně se současně snažím o ukázky reálného dopadu (či alespoň jeho odhadu) některých částí právní úpravy.

Cílem této práce je obecně prezentovat rozbor prostředků ochrany před nesprávným postupem zadavatele podle Zákona, zároveň bych rád odpověděl na následující otázky:

1. Může přispět nová právní úprava k rychlejšímu a efektivnějšímu rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také jako „ÚOHS“ či „Úřad“)?
2. Dojde k posílení důležitosti, významu a reálného vlivu institutu námitek v rámci ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele?
3. Umožňuje nová právní úprava uložit zákaz plnění smlouvy i v řízení zahájeném ex offo?
4. Není možné v zavedení poplatku za podání podnětu spatřovat rozpor se základními principy činnosti správních orgánů?

Práce je strukturována následovně – po této úvodní kapitole, v níž prezentuji i obecné komentáře jak světových, tak domácích autorů k problematice přezkumu veřejných zakázek, následuje kapitola vysvětlující některé základní pojmy používané v pozdějších pojednáních o prostředcích ochrany. Kapitoly věnující se samotnému předmětu této práce kopírují sled jednotlivých institutů tak, jak jejich využití připadá v úvahu v konkrétním zadávacím řízení. Ve třetí kapitole pojednávám o především o námitkách, čtvrtá kapitola je věnována řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a kapitola pátá stručně uvádí možné způsoby, jak zvrátit rozhodnutí ÚOHS. V závěrečné kapitole shrnuji získané poznatky, zaujímám k nim osobní postoj a připojuji úvahy de lege ferenda.

---

<sup>5</sup> Srovnání se slovenskou úpravou jsem si nevybral náhodně, ale činím tak na základě mé dosavadní praxe v oblasti přezkumu veřejných zakázek, v rámci níž jsem se s některými aspekty slovenské úpravy již seznámil.

## 1.1 Směrnice EU a vybraná zahraniční literatura

Problematika veřejných zakázek se zdaleka neobjevuje jen na úrovni České republiky. Obecně velký vliv na podobu aktuálního Zákona mají především evropsko-unijní směrnice, které cílí na harmonizaci zadávacích postupů v celé Evropské unii. Nicméně zrovna v oblasti ochrany před nesprávným postupem zadavatele je vliv směrnic značně omezený. Směrnice o zadávání veřejných zakázek z roku 2014<sup>6</sup> se možnostem jak upozornit na pochybení zadavatele věnuje pouze v úvodním výčtu důvodů pro přijetí dané směrnice, když konstatuje, že i občané jakožto daňoví poplatníci, kteří se nemohou stát regulárními účastníky přezkumného řízení, „by měli mít možnost upozornit na případná porušení této směrnice příslušné orgány nebo organizace, a to jinak než prostřednictvím přezkumných řízení“.<sup>7</sup> Větší prostor přezkumnému řízení věnuje směrnice o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce z roku 1989<sup>8</sup>. Navzdory svému označení zahrnuje do své působnosti i veřejné zakázky na služby, ovšem stejně jako směrnice předchozí se i tato uplatní pouze vůči nadlimitním veřejným zakázkám. Konečně přezkum veřejných zakázek zadávaných subjekty ve vybraných odvětvích průmyslu (v Česku známé jako sektorové) spadá pod vlastní směrnici z roku 1992<sup>9</sup>. Oběma přezkumným směrnicím je pak společné zaměření na rychlost přezkumného řízení za současného stanovení odkladných lhůt, během nichž není možné uzavřít smlouvu tak, aby nedošlo k vyloučení přijetí účinného nápravného opatření.

Tématem veřejného nakupování se samozřejmě zabývají i mimoevropské země. Přestože konkrétní právní úprava bude zřejmě v každé zemi jiná, je možné analyzovat alespoň základní problémy a výzvy společné všem systémům přezkumného řízení veřejných zakázek. Jak bylo zmíněno v úvodu, v rámci tématu veřejných zakázek se

---

<sup>6</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

<sup>7</sup> Zjevným naplněním tohoto předpokladu v českém prostředí je možnost podat podnět k ÚOHS.

<sup>8</sup> Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce. 89/665/EHS (ve znění pozdějších novel).

<sup>9</sup> Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 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 (ve znění pozdějších novel).



střetávají mimo jiné 2 oblasti: oblast ekonomie (především odvětví public finance) a oblast práva (s převažující povahou práva obchodního). Z toho důvodu pak literatura pochází z obou uvedených oblastí, když mnozí z autorů se jim dokonce věnují současně.<sup>10</sup>

Důležitost nezávislého přezkumného mechanismu rozebírají Marshall, Meurer, Richard<sup>11</sup>, když zdůrazňují pozitivní vlivy návrhů na přezkoumání úkonů navrhovatele jakožto nezávislého mechanismu dohledu (ve srovnání s těmi centralizovanými, např. s vnitřním auditem). Současně totiž upozorňují na principal-agent problém projevující se tím, že zadavatelé mají často odlišnou motivaci od daňových poplatníků, v důsledku čehož je nezávislý dohledový mechanismus značně přínosný. Gordon<sup>12</sup> pak ve své studii shrnuje zásadní otázky, jež si musí klást každý přezkumný mechanismus, především se věnuje problematice trade-offu mezi důkladným přezkumem potenciálního pochybení a snahou nadbytečně nezdržovat zadávací proces. Pod toto dilema spadají např. vhodné délky lhůt pro podání návrhu či lhůt pro vydání správního rozhodnutí. Ve své novější studii Gordon<sup>13</sup> na příkladu dat ze Spojených států amerických upozorňuje, že četnost podaných návrhů na přezkum není tak vysoká, jak by se mohla na první pohled zdát. Je totiž třeba vnímat tato čísla v relaci k celkovému množství vypsaných veřejných zakázek.<sup>14</sup> Konečně Lennerfors<sup>15</sup> vychází ze situace v domovském Švédsku, na které představuje další typický trade-off – mezi rigiditou zadávacího procesu za účelem minimalizace případného zadavatelova pochybení (či přímo korupčního jednání) a naopak flexibilitou rozhodování s cílem usnadnit celý zadávací proces. Ačkoli by zadavatelé přirozeně spíše preferovali větší volnost v rozhodování, ve skutečnosti dochází k přesnému opaku, neboť dle názoru autora převažuje tendence minimalizovat pravděpodobnost zahájení přezkumného procesu.

---

<sup>10</sup> Na tomto místě se sluší přiznat, že i autor této práce má zároveň ekonomické vzdělání.

<sup>11</sup> MARSHALL Robert, MEURER Michael, RICHARD Jean-Francois: The Private Attorney General Meets Public Contract Law: Procurement Oversight by Protest. Hofstra Law Review, 1991. Vol. 20: Article 1.

<sup>12</sup> GORDON Daniel: Constructing a bid protest process: The choice that every procurement challenge system must make. Public Contract Law Journal, 2006. Str. 427-445.

<sup>13</sup> GORDON Daniel: Bid protests: The costs are real, but the benefits outweigh them. Public Contract Law Journal, 2013.

<sup>14</sup> Tento myšlenkový omyl je patrný i v České republice, když z mé dosavadní praxe vyplývá, že mnozí zadavatelé se až přehnaně obávají možnosti přezkumu jejich zadávacího postupu ze strany ÚOHS.

<sup>15</sup> LENERFORS Thomas Taro: The transformation of transparency – On the Act on Public Procurement and the Right to Appeal in the Context of the War on Corruption. Journal of Business Ethics, 2007. Str. 381-390.

## 2 Základní pojmy

V této kapitole poskytnu výklad některých pojmů, se kterými bude operováno v další části této práce, byť cílem této části není podat komentář vyčerpávající.

### 2.1 Veřejná zakázka a její zadávání

Výchozím termínem není nic jiného než pojem „veřejná zakázka“. Vzhledem k tomu, že v označení příslušného právního předpisu (tedy Zákona) došlo k jazykové změně, kdy zákon dle svého názvu nově nepojednává přímo „o veřejných zakázkách“, nýbrž o jejich „zadávání“ jakožto o procesu, je zřejmý jistý posun v pojetí právní úpravy. Ten se projevuje mimo jiné tím, že na rozdíl od původní právní úpravy zákona o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“)<sup>16</sup> Zákon neobsahuje výslovnou definici veřejné zakázky. Místo toho můžeme v § 2 odst. 2 Zákona nalézt, že veřejné zakázky můžeme dělit na veřejné zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce, ovšem možná trochu překvapivě také na koncese na služby a na koncese na stavební práce. Je tak zjevné, že pojem veřejná zakázka bez dalšího v sobě zahrnuje také koncese. Pohledem na bližší úpravu jednotlivých druhů veřejných zakázek v § 14 Zákona zjistíme, že předmětem veřejné zakázky typicky bude pořízení věcí či poskytování služeb, včetně stavebních prací.<sup>17</sup> Důvodová zpráva k Zákonu (dále jen „důvodová zpráva“)<sup>18</sup> ve svém komentáři k § 174 pak o koncesích mluví jako o „zvláštním druhu veřejných zakázek<sup>19</sup>, jejichž základní odlišnost spočívá zejména v přenosu rizik na dodavatele“. Zákon navíc pro jistotu výslovně upravuje, že zadavatel při zadávání koncesí použije mimo jiné i část třináctou Zákona.

K pořízení věcí či poskytování služeb však jistě může dojít i bez toho, aby se jednalo o veřejnou zakázku. Např. soukromá fyzická osoba uzavře dohodu s poskytovatelem malířských služeb o vymalování pokoje, na základě čehož bude

---

<sup>16</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

<sup>17</sup> Zároveň je možné upozornit na jistou tautologii v popisu jednotlivých druhů veřejných zakázek, když např. § 14 uvádí, že "[v] veřejnou zakázkou na dodávky je veřejná zakázka [...]", tedy pro popis jednoho druhu veřejné zakázky používá nikde nevysvětlený obecný pojem. Totožně tak činí i pro ostatní druhy veřejných zakázek.

<sup>18</sup> Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 637/0, část č. ¼. VI. n. z. o zadávání veřejných zakázek. Str. 308. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122292>.

<sup>19</sup> Tedy ačkoli § 14 Zákona pojednává právě o druzích veřejných zakázek a koncese zde zmíněny nejsou, je třeba je chápat z hlediska systematiky na úrovni veřejných zakázek na dodávky, služby a stavební práce, jimž je pojem „veřejná zakázka“ nadřazen jakožto pojem obecný.

následně poskytnuta služba ve prospěch zmíněné fyzické osoby. Aby se tak mohlo jednat právě o zakázku veřejnou (v protikladu k obecné soukromé zakázce), musí být naplněny určité další znaky vedle samotného předmětu zakázky. Dle mého názoru je možné vycházet, s jistými výhradami, z úpravy předchozího zákona, neboť jím uvedená definice veřejné zakázky v § 7 ZVZ se v podstatných okolnostech blíží popisu zadávání veřejné zakázky v Zákoně. V takovém případě pak dostáváme dodatečné 2 znaky, jež musí být současně naplněny, aby se jednalo o veřejnou zakázku: smluvní vztah mezi dodavatelem a zadavatelem (tedy vyjádření prvku veřejnosti, přičemž pojmy zadavatele a dodavatele budou diskutovány v následující podkapitole) a úplatnost tohoto smluvního vztahu (který zároveň představuje obecné chápání slova zakázka). Pro úplnost je třeba zmínit, že oproti ZVZ již není třeba, aby veřejná zakázka byla realizována na základě písemné smlouvy, byť tomu tak v naprosté většině případů bude.<sup>20</sup>

Specifickým problémem je schopnost odlišit, kdy se jedná o více samostatných veřejných zakázek, na které se aplikují zákonná pravidla nezávisle a k nimž zadavatel přistupuje individuálně, a kdy naopak dochází k dělení jedné veřejné zakázky na části ve smyslu § 35 Zákona. Vzhledem k tomu, že tato problematika je velmi častým zdrojem pochybení ze strany zadavatelů, již se tak, ať už úmyslně či z nedbalosti, vyhýbají přísnějším požadavkům Zákona, je tato zároveň předmětem rozsáhlé rozhodovací praxe ÚOHS i soudů. Tak například v roce 2010 Nejvyšší správní soud (dále také jako „NSS“) uvedl, že *„[p]ro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění; poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách. Není však v případě zadávání takové jediné veřejné zakázky vyloučeno připustit podávání nabídek jen na její*

---

<sup>20</sup> Např. s ohledem na povinnosti při uveřejňování stanovené v § 219 Zákona nebo v důsledku požadavků kladených zákonem č. 340/2015 Sb., o registru smluv.

*jednotlivé části*".<sup>21</sup> Třebaže se jedná o rozhodnutí založené na předchozí právní úpravě ZVZ, jsou jeho závěry použitelné i dnes.

Ačkoli v označení Zákona se nově objevuje pojem „zadávání“, jak upozorňuje sama důvodová zpráva, ani pojem zadávání není oproti předchozí právní úpravě definován. Zákon tak v § 2 odst. 1 mluví pouze o tom, že zadáním veřejné zakázky se „rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce“. Podstatnými prvky zadání jsou zde úplatnost smlouvy, povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce, a především pak přímo subjekty zadavatele a dodavatele. Jak upozorňuje důvodová zpráva, úplata nemusí spočívat pouze v plnění peněžitém, ale též v naturálním (např. převod nemovité věci) či prostřednictvím snížení budoucích příjmů na straně zadavatele. Zároveň také platí, že platící stranou musí být zadavatel.<sup>22</sup>

Konečně samotný pojem zadávání je pak třeba ve světle výše uvedeného chápat jako proces směřující k zadání veřejné zakázky. Tento proces přitom nemusí probíhat pouze v rámci zadávacího řízení, jak výslovně zmiňuje důvodová zpráva<sup>23</sup>, ale naopak se o zadávání bude jednat i při postupu mimo zadávací řízení, a dokonce i tehdy, bude-li zadávat veřejnou zakázku osoba, která není zadavatelem.<sup>24</sup> To je v přímém protikladu k původní právní úpravě, která v § 17 písm. m) ZVZ stanovila, že zadáváním se rozumí „závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení“. S novou právní úpravou tak došlo k významnému rozšíření pojetí pojmu zadávání veřejné zakázky.

## **2.2 Zadavatel a dodavatel**

V souladu s § 2 odst. 3 Zákona má zadavatel, jakožto jeden z klíčových prvků každé veřejné zakázky, povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, nestavuje-li Zákon dále jinak. Zadavatelem však Zákon neurčuje kohokoli, kdo zadává

---

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 2 Afs 55/2010.

<sup>22</sup> Důvodová zpráva. Str. 308.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Může se jednat např. o dobrovolné rozhodnutí postupovat v souladu se Zákonem, ačkoli by k tomu osoba nebyla povinována právě z toho důvodu, že nesplňuje parametry zadavatele.

veřejnou zakázku, nýbrž naopak Zákon přesně stanovuje, kdo je za zadavatele považován.

Pojem zadavatele upravuje § 4 Zákona. Ačkoli toto ustanovení obsahuje taxativní výčet subjektů, jež Zákon identifikuje jako zadavatele, nejedná se o výčet úplný. Jeho součástí jsou totiž jak konkrétně vyjmenovaní zadavatelé, jejichž identifikace pak nepředstavuje větší problém (jako např. Česká republika a její organizační složky či územní samosprávné celky), tak zároveň i pouhé předpoklady, jejichž naplněním se daná osoba stává zadavatelem ve smyslu Zákona. Posledně uvedené platí především pro dříve rozeznávané kategorie dotovaných a sektorových zadavatelů (podle ZVZ), jejichž výslovné rozdělení Zákon opustil (na rozdíl od veřejného zadavatele definovaného v § 4 odst. 1 Zákona), byť s oním dělením de facto pracuje i nadále.<sup>25</sup>

Vzhledem k tomu, že § 4 Zákona podává výčet taxativní, logickým argumentem a *contrario* dospějeme k závěru, že uvedenou povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení mají právě a pouze subjekty spadající pod uvedené ustanovení. Tedy není-li možné daný subjekt považovat za zadavatele, pak nemá zmíněnou povinnost postupovat dle Zákona. Zároveň je však vhodné upozornit, že podle § 4 odst. 5 Zákona zahájí-li osoba zadávací řízení, ač k tomu nebyla povinna (tedy především z toho důvodu, že ji není možné podřadit pod § 4 Zákona), považuje se za zadavatele taktéž.

Protistranou zadavatele v rámci každé veřejné zakázky je dodavatel. Toho § 5 Zákona definuje jako „osobu, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně“. Je zjevné, že Zákon tak nevylučuje, aby se jednalo o osobu fyzickou i právnickou, osobu splňující vlastnosti podnikatele i nikoli. Specifické postavení má tzv. vybraný dodavatel. Podle § 28 odst. 1 písm. h) Zákona se jedná o dodavatele, který se účastnil zadávacího řízení a jehož nabídka byla vybrána

---

<sup>25</sup> Srov. definici zadavatele v § 4 odst. 2 Zákona, která de facto naplňuje původní chápání „dotovaného zadavatele“, či obdobně také zadavatel podle § 4 odst. 3 Zákona, respektive § 151 odst. 1 a 2 Zákona v případě původně užívaného pojmu „sektorový zadavatel“, přičemž tento může i nemusí být současně veřejným zadavatelem.

jako ekonomicky nejvýhodnější, v důsledku čehož je s ním zadavatel za splnění zákonných podmínek povinen uzavřít smlouvu.

### 2.3 Režim veřejné zakázky

Pro určení režimu veřejné zakázky je nejprve nutné stanovit její předpokládanou hodnotu. Obecně se dá říci, že předpokládanou hodnotou se rozumí zadavatelem předpokládaná výše úplaty za poskytnutí dodávek, provedení služeb či stavebních prací vyjádřená v penězích. Pro správné stanovení předpokládané hodnoty je nutné o veřejné zakázce uvažovat v celém jejím rozsahu. Je třeba určit, zda se jedná o více veřejných zakázek, nebo zakázku jedinou, dále je nutné přihlídnout ke všem jejím částem (je-li rozdělena na více částí) a ke všem plněním, která vyplývají ze smlouvy. V případě pochybností souvisejících se stanovením předpokládané hodnoty je vhodné doporučit řídit se pravidlem „*v pochybnostech ve prospěch přísnějšího postupu*“.<sup>26</sup> Konečně také platí, že daň z přidané hodnoty se do předpokládané hodnoty veřejné zakázky nezahrnuje.

Následně v závislosti na stanovené předpokládané hodnotě Zákon rozeznává 3 režimy: nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu (dále také jako „VZMR“). Lze říci, že se stoupající výši předpokládané hodnoty rostou i povinnosti kladené Zákonem na zadavatele v procesu zadávání veřejné zakázky, což se následně odráží i v možnostech ochrany dodavatele. Zákon výslovně (pro hranici mezi veřejnými zakázkami malého rozsahu a podlimitními), respektive odkazem na nařízení vlády (pro hranici mezi veřejnými zakázkami podlimitními a nadlimitními) stanovuje limity, při jejichž překročení předmětná veřejná zakázka připadne do uvedeného režimu. Jak však zároveň vyplývá z § 24 věty druhé Zákona, zadavatel je vždy oprávněn zadat veřejnou zakázku v režimu „přísnějším“<sup>27</sup>, než ke kterému by byl povinen pouze na základě předpokládané hodnoty, musí však v takovém případě dodržovat režim jím určený při

---

<sup>26</sup> ŠOURKOVÁ Martina: K problematice dělení veřejných zakázek. Epravo.cz [online]. 11. 10. 2012. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-problematice-deleni-verejnych-zakazek-86201.html>.

<sup>27</sup> Zákon sice mluví pouze o oprávnění použít „jiný“ režim, tedy striktně vzato nevyklučuje ani použití „mírnějšího“ režimu, než by se příslušelo podle stanovené předpokládané hodnoty, takový výklad by však vedl k absurdním závěrům, a proto je zjevně neudržitelný. Srov. Podešva op. cit.

zahájení zadávacího řízení. Taková situace v praxi nenastává příliš často<sup>28</sup>, zadavatelé naopak mají tendenci stanovovat předpokládané hodnoty veřejných zakázek tak, aby limity překročili jedině tehdy, je-li to zcela zřejmě nutné a opodstatněné.<sup>29</sup> V případě, že tak již činí prostředky a postupy, jež by mohly být v rozporu se Zákonem, je jistě na místě přezkum takového jednání.

Z pohledu možnosti obrany dodavatele před nesprávným postupem zadavatele je nejdůležitější hranicí ta oddělující veřejné zakázky malého rozsahu od těch podlimitních. Jak rozebírám především v následujících kapitolách, v případě veřejných zakázek malého rozsahu jsou možnosti obrany dodavatele značně omezené (neřkuli přímo vyloučené<sup>30</sup>), z čehož přímo plyne poměrně snadný způsob nabízející se zákonodárcům, kterak rozšířit či naopak zúžit rozsah přezkumu z pohledu celkového množství veřejných zakázek pouhým posunem limitu. Opět se tak zde objevuje otázka, zde spíše preferovat systém rigidní se značnou šíří možnosti přezkumu, nebo naopak systém flexibilní.

Zcela specifické postavení pak zaujímá tzv. zjednodušený režim. Jak stanovuje § 24 Zákona, pouze při jeho určení se nevychází ze stanovené předpokládané hodnoty, nýbrž z předmětu veřejné zakázky. Pakliže je oním předmětem sociální či jiná zvláštní služba uvedená v seznamu, jež je součástí přílohy Zákona, respektive pokud předpokládaná hodnota takových sociálních či jiných zvláštních služeb převyšuje předpokládanou hodnotu jiných současně poptávaných služeb, je zadavatel oprávněn zadávat veřejnou zakázku ve zjednodušeném režimu, a to bez ohledu na celkovou předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Ačkoli by se v takovém případě mohlo zdát, že povinnost stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky je nadbytečná, neboť nás již nemusí zajímat dělení zakázky jako nadlimitní, podlimitní či malého rozsahu, opak je pravdou. Vzhledem k § 4 odst. 3 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o

---

<sup>28</sup> Zadavatel by takovým postupem pouze omezoval sám sebe v možnosti flexibilněji postupovat při zadávání veřejné zakázky, neboť právě flexibilita je v „přísnějších“ režimech nahrazována požadavkem většího formalismu a rigidnějších postupů.

<sup>29</sup> Srov. např. NIKOLOVOVÁ Pavla a kol.: Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů? Studie 5/2012. Národohospodářský ústav AVČR, 2012.

<sup>30</sup> Blíže např. MILOTA Daniel: Alternativní možnosti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu. Epravo.cz [online]. 25. 11. 2016. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/alternativni-moznosti-dohledu-nad-zadavanim-verejnych-zakazek-maleho-rozsahu-103503.html>.

stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, který stanoví limity pro určení nadlimitní veřejné zakázky na služby zadávané ve zjednodušeném režimu, zdá se být zjevné, že režim veřejné zakázky může být určen jako zjednodušený bez ohledu na předpokládanou hodnotu a současně se může jednat o podlimitní či nadlimitní veřejnou zakázku, s níž jsou spojována mj. práva dodavatelů využít opravné prostředky. Dle mého názoru tak zákonodárce nepříliš šťastně vytvořil kategorii veřejných zakázek, u níž sice na první pohled není třeba určovat jejich zařazení do skupin nadlimitní, podlimitní, malého rozsahu, přesto je však nutné ho provést z mnoha souvisejících důvodů. Toto je možné dovodit i z dikce § 25 a § 26 odst. 2 Zákona, kde jsou současně spojovány pojmy nadlimitní, resp. podlimitní veřejná zakázka a zadávání ve zjednodušeném režimu, pro který přitom není dle § 24 Zákona předpokládaná hodnota určující. Domnívám se, že zákonodárce by udělal lépe, kdyby odstranil kategorii zjednodušeného režimu a místo toho pouze ponechal řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu podle § 3 písm. i) Zákona jako speciální typ zadávacího řízení určený pouze pro vybrané služby bez ohledu na stanovený režim veřejné zakázky, který by však současně bylo třeba určit zcela standardním způsobem podle předpokládané hodnoty.

## **2.4 Zadávací řízení**

Zadavatel je obecně povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení a pro tento účel zákon v § 3 taxativně vyjmenovává konkrétní druhy zadávacích řízení. S jednotlivými druhy zadávacích řízení se následně pojí specifické podmínky užití, povinnosti a postupy, jež jsou obsaženy v následujících ustanoveních Zákona. Zároveň však Zákon v § 29 – 31 stanoví situace, v nichž neplatí výše uvedené obecné pravidlo povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, ale naopak je výslovně uvedeno, že při naplnění předpovídaných důvodů „*zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení*“<sup>31</sup>. Platí, že okruh těchto situací se rozšiřuje v nepřímé úměře ke stanovenému režimu veřejné zakázky, tedy pro nadlimitní veřejné zakázky se uplatní výjimky pouze v § 29 Zákona, pro podlimitní veřejné zakázky se okruh výjimek rozšiřuje i o § 30 Zákona a v případě veřejných zakázek malého

---

<sup>31</sup> § 29 Zákona.



rozsahu platí výjimka generální, kdy § 31 Zákona zadavatele úplně zbavuje povinnosti zadat veřejnou zakázku malého rozsahu v zadávacím řízení. Je vhodné také zmínit, že uplatní-li se na zadavatele některá z výše uvedených výjimek z obecné povinnosti zadávat veřejnou zakázku v zadávacím řízení a on se přesto rozhodne zahájit zadávací řízení Zákonem předvídaným způsobem, je podle § 4 odst. 4 Zákona povinen v rámci zahájeného řízení dodržovat Zákon až do konce tohoto řízení. Tím tak dochází k posílení předvídatelnosti řízení a jistoty všech dodavatelů, neboť v opačném případě by hrozilo, že zadavatel, vědomý si své výjimky, může kdykoli překročit Zákonem stanovená pravidla právě s odvoláním na existenci takové výjimky, o níž však ostatní dodavatelé nemusí být vůbec informováni.

Dodavatelé, kteří projevili kvalifikovaným způsobem zájem o uzavření smlouvy, mají specifické postavení včetně některých výlučných práv v oblasti ochrany před nesprávným postupem zadavatele. Oproti ZVZ došlo ke změně terminologie, když původní označení "uchazeč" či „zájemce“ bylo přizpůsobeno charakteru zadávacího postupu jakožto zákonem upravenému řízení, v důsledku čehož jsou nyní označováni jako účastníci.

Obecně je možné v souladu s § 47 odst. 1 Zákona říci, že účastníkem zadávacího řízení se může stát pouze dodavatel. Osoba, jež nenaplnuje požadavky kladené na dodavatele, se tak nemůže stát účastníkem zadávacího řízení. Okamžik vzniku účastenství dodavatele na zadávacím řízení by se dal popsat jako okamžik vyjádření zájmu o získání předmětné veřejné zakázky. Paragraf 47 odst. 1 Zákona pak specifikuje podoby tohoto vyjádření zájmu, kdy mezi nejčastější bude patřit podání nabídky nebo zahájení jednání se zadavatelem v zadávacím řízení. K zániku účasti na zadávacím řízení může dojít jak z vůle účastníka, a to jeho odstoupením ze zadávacího řízení za předpokladu, že tomu nebrání zadávací lhůta stanovená zadavatelem (zánik účasti nastává okamžikem odstoupení), případně pokud ztratí zájem o další účast v zadávacím řízení (typicky v případech užšího řízení či jednacího řízení s uveřejněním, kdy účast v takových případech zaniká uplynutím příslušné lhůty), tak také z vůle zadavatele, pokud účastníka vyloučí a tomu uplynou lhůty pro využití prostředků ochrany uvedené v § 47 odst. 2 Zákona.

## 2.5 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ÚOHS, ústřední orgán státní správy<sup>32</sup>, představuje nezávislou instituci s celostátní působností, která je příslušná k výkonu dozoru<sup>33</sup> nad zadáváním veřejných zakázek. Jeho působnost je obecně stanovena zákonem o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže<sup>34</sup>, kterýžto zároveň upravuje organizaci této instituce či sídlo Úřadu. Výčet jednotlivých pravomocí pak poskytuje Zákon v § 248, přičemž mezi nimi můžeme najít především rozhodování o případném pochybení zadavatele, následné ukládání nápravných opatření či projednávání správních deliktů podle Zákona za současného ukládání sankcí za jejich spáchání.

Vedle výše uvedených pravomocí patří mezi obecné úkoly Úřadu i činnost vzdělávací a osvětová, tedy především pořádání odborných kurzů pro zadavatele a odbornou veřejnost či vydávání metodických pokynů pro oblast zadávání veřejných zakázek. Jak sám Úřad upozorňuje, v době přípravy Zákona se stal také garantem části Zákona věnované ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele. K těmto úkolům Úřadu přispívá i jeho povinnost uveřejňovat jím vydaná pravomocná rozhodnutí na své internetové adrese<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> § 2 zákona č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>33</sup> Jak ZVZ, tak zákon č. 273/1996 Sb. mluví o „dohledu nad zadáváním veřejných zakázek“. Naopak Zákon nyní ve spojitosti s Úřadem používá termín „dozor“. K této terminologické změně došlo na základě připomínky Komise pro finanční právo Legislativní rady vlády tak, aby pojem dohled byl nadále vyhrazen pro Českou národní banku a její dohledovou činnost nad finančním trhem.

<sup>34</sup> § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>.

### **3 Opatření na ochranu uplatňovaná u zadavatele**

Nabyli-li dodavatel dojmu, že byl nesprávným postupem zadavatele zkrácen na svých právech či by se tak mohlo s největší pravděpodobností stát v důsledku zadavatelova jednání, je jeho oprávněnou možností domáhat se vysvětlení či přímo nápravy takového postupu. Zákon mu v takové situaci nabízí několik nástrojů, pomocí kterých se může zasadit o zjednání řádného stavu. Nástroje probírané v této kapitole se uplatňují přímo u daného zadavatele, nedochází tedy při jejich užití k zapojení třetí strany, čímž dochází k značně menšímu narušení celého zadávání.

#### **3.1 Vysvětlení zadávací dokumentace**

Mnohé spory mezi účastníky zadávacího řízení a zadavatelem pramení již ze zadávacích podmínek, respektive z jejich písemného vyjádření v podobě zadávací dokumentace. Ačkoli by hlavním úkolem zadavatele mělo být připravit zadávací dokumentaci tak, aby z jejího znění bylo zcela jasně, zřetelně a nezpochybnitelně možné určit, co poptává a za jakých podmínek, ne vždy se tak děje. Důvody mohou být rozličné, včetně toho prostého důvodu, že zadavatel ne zcela rozumí všem aspektům a souvislostem předmětu své poptávky. V takovém případě může docházet k nastavení zadávacích podmínek takovým způsobem, že přímo či ve svém důsledku znamenají porušení zákonem stanovených pravidel (typicky některé z hlavních zásad uvedených v § 6 Zákona).

Nicméně pokud se jedná o fázi před faktickým vyjádřením zájmu účastnit se zadávacího řízení, nabízí Zákon specifickou možnost ochrany před případnou nesprávností pramenící ze zadávací dokumentace. Dodavatel může požadovat vysvětlení zadávací dokumentace a zadavatel je za předpokladu dodržení lhůt uvedených v § 98 odst. 3 Zákona povinen takové vysvětlení poskytnout. Obecně může následně dojít ke dvěma situacím – vysvětlovaná nejasnost se ukáže býti opravdu pouhou nejasností, na kterou není třeba z pohledu zadavatele dále nijak reagovat, nebo naopak na základě žádosti o vysvětlení zadavatel shledá svoji zadávací dokumentaci nepřesnou či neúplnou a přistoupí k její změně nebo doplnění v souladu s § 99 Zákona. Na tuto změnu či doplnění zadávací dokumentace však dodavateli nárok, na rozdíl od uveřejnění jím požadovaného vysvětlení, nevzniká. Podešva současně také

upozorňuje, že „[s]kutečnost, zda vysvětlením zadávací dokumentace ve smyslu komentovaného ustanovení dochází ke změně zadávací dokumentace, je na samotném posouzení zadavatele“<sup>36</sup>.

Přestože je na rozhodnutí zadavatele, jaké podrobnosti poskytne v rámci vysvětlení zadávací dokumentace, či zda dokonce provede změnu či doplnění zadávací dokumentace<sup>37</sup>, zdá se být z praktického pohledu vhodné snažit se vyjít vstříc případným požadavkům dodavatele, uzná-li je zadavatel za oprávněné. Dodavatel, nabude-li přesvědčení, že zadavatel dostatečně nevysvětlil jím tvrzenou nejasnost, je oprávněn využít dále diskutované prostředky ochrany s větším dopadem na průběh zadávání, čímž nejenže vzniká možnost časového zdržení (která je z podstaty věci pro zadavatele nežádoucí), současně zadavatel riskuje, že jeho jednání bude v nejzazším případě označeno za netransparentní rozhodnutím ÚOHS.

Konečně pokud zadavatel zjistí, že v kterýkoli moment probíhajícího zadávacího řízení, tedy nejen při přípravě zadávací dokumentace, jako je tomu u výše zmíněného institutu, postupoval v rozporu se Zákonem, je podle § 49 odst. 1 Zákona povinen přijmout nezbytné a přiměřené opatření k nápravě. Z toho zřetelně vyplývá, že není možné, aby zadavatel reagoval jen na taková svá pochybení, na která budou dodavatelé upozorňovat, ale naopak má zadavatel zákonnou povinnost tzv. autoremedury, tedy napravovat vlastní pochybení při jejich zjištění.

### 3.2 Námitky

Prvotní komplexní možnost ochrany dodavatele představuje právo podat vůči zadavateli námitky. Podešva o námitkách mluví jako o „procesní[m] institut[u], který představuje primární ochranu dodavatelů před nezákonným postupem zadavatele“<sup>38</sup>. Úřad dokonce uvádí, že má „institut námitek sloužit jako hlavní prostředek obrany proti domnělému porušení zákona úkonem zadavatele, kdy by měl být vzniklý „problém“ pramenící z postupu zadavatele vyřešen primárně mezi zadavatelem a

---

<sup>36</sup> Podešva op. cit. Str. 418.

<sup>37</sup> Srov. tamtéž. Str. 416.

<sup>38</sup> Tamtéž. Str. 879.

*stěžovatelem v zadávacím řízení, nikoliv až ve správním řízení před Úřadem*<sup>39</sup>. Zákon pro takového dodavatele, jenž využije uvedeného institutu, zavádí legislativní zkratku „stěžovatel“.

K podání námitek je stěžovatel aktivně legitimován za splnění několika podmínek. Předně se musí jednat o dodavatele. Vzhledem k poměrně široké definici tohoto pojmu, kterému se věnovala podkapitola 2.2, nepředstavuje tato podmínka sama o sobě v praxi příliš velkou překážku, leda by se jednalo o takový subjekt, který z podstaty věci nenabízí a ani nemůže nabízet poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací. Zadruhé, takovému dodavateli současně *„hrozí nebo vznikla újma“*<sup>40</sup>. Je zřejmé, že panuje rozdílná situace při dokazování tvrzené újmy v případě již probíhajícího zadávacího řízení, a naopak v situaci, kdy řízení dosud zahájeno nebylo. Toto reflektuje i Zákon v § 244 odst. 3, kde říká, že povinnost výslovně uvést tvrzenou újmu či její hrozbu stěžovateli existuje pouze v takových případech, ve kterých ještě není možné hovořit o účastnících zadávacího řízení, tedy o takových dodavatelích, již projevili závazný zájem účastnit se řízení. Z rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže můžeme vyvodit, že pro konstatování existence újmy *„v zásadě postačí, aby byla újma prokázána aspoň v tom smyslu, že uchazeč ztratil minimálně teoretickou možnost veřejnou zakázku získat“*<sup>41</sup>, respektive obecněji řečeno stěžovateli vznikne újma i v takové situaci, kdy ztratí byť jen *„možnost o danou veřejnou zakázku soutěžit (a tedy i možnost ji získat)“*<sup>42</sup>. Z uvedeného logickým výkladem vyvodíme, že aby mohlo dojít ke ztrátě možnosti získat veřejnou zakázku, musela zde být tato možnost dříve přítomna a až jednáním či opomenutím zadavatele došlo k její ztrátě. Tak dojde k vyloučení všech subjektů, které by sice splnili předpoklady kladené na dodavatele, ale v dané veřejné zakázce bylo od začátku zcela zřejmé, že není v jejich silách veřejnou zakázku získat, tedy se o ni ani ucházet, a to např. z důvodu orientace na jiný druh podnikání. Posouzení takových případů je pak třeba provádět vždy

---

<sup>39</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 3. 2017, č. j. S0109/2017/VZ-09617/2017/551/OPa.

<sup>40</sup> § 241 odst. 1 Zákona.

<sup>41</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 7. 2010, č. j. R158/2009/VZ-10447/2010/310/ASc.

<sup>42</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 8. 2013, č. j. S196,259,303/2012/VZ-15372/2013/511/MFl.

individuálně a s ohledem na každý případ samostatně, zvláště uvážíme-li, že Zákon dává poměrně značné možnosti, jak pomocí poddodavatele či společné účasti dodavatelů zajistit poskytnutí i takových statků, u kterých by toho samotný dodavatel nebyl schopen. Spojením obou výše uvedených podmínek aktivní legitimace tak vzniká idea dodavatele, který měl nejen potenciál účastnit se zadávacího řízení, ale i zájem zapojit se do něj, avšak z důvodů na straně zadavatele mu toto bylo znemožněno, čímž mu hrozí nebo již vznikla újma. Pojem újmy je zvláště důležitý s ohledem na později uvedené oprávnění podat návrh na zahájení řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Námítka lze nadto podat jen tehdy, je-li přítomna souvislost se zadáváním podlimitní nebo nadlimitní veřejné zakázky. Jak je uvedeno v podkapitole 2.3, režim veřejné zakázky se určuje podle její předpokládané hodnoty, zároveň však není vyloučeno, aby si zadavatel zvolil i „přísnější“ režim, než ke kterému by byl povinen pouze na základě předpokládané hodnoty. Z uvedeného tak vyplývá, že pokud se zadavatel veřejné zakázky malého rozsahu rozhodne zadávat zakázku v režimu pro podlimitní či nadlimitní veřejné zakázky, dobrovolně na sebe mj. přebírá i povinnost vyřídit případné námítky stěžovatelů, k čemuž by jinak povinen nebyl. A contrario tak vyvodíme, že jedná-li se o zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, nevzniká dodavateli ze zákona právo na podání námitek. Tím sice není vyloučeno, aby je podal, neboť vzhledem k převažujícímu soukromoprávnímu charakteru veřejných zakázek je dodavateli umožněno činit vše, co mu není zákonem zakázáno, ovšem zadavatel není nijak povinován tyto podané námítky vyřídit a toto tak zůstává pouze na jeho vlastním uvážení.

Zákon dále rozeznává 2 okruhy důvodů pro podání námitek a k nim příslušné okruhy oprávněných osob. Námítky proti stanovení zadávacích podmínek, volbě druhu zadávacího řízení, režimu veřejné zakázky a postupu zadavatele směřujícímu k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení může podat obecně kterýkoli dodavatel. Naopak námítky, jež se týkají úkonů jiných než výše uvedených, je oprávněn podle § 241 odst. 3 Zákona podat pouze účastník zadávacího řízení. Souhrnně je tak možné říci, že § 241 odst. 1 obecně upravuje aktivní legitimaci stěžovatele, jedná se tak o

nejširší množinu. Odstavec 2 téhož paragrafu pak specifikuje, že námitky nelze podat proti všem úkonům či opomenutím zadavatele, a to i kdyby stěžovatelem byl dodavatel specifikovaný v odstavci 1, ale naopak tak lze učinit pouze proti určitému, Zákonem taxativně vyjmenovanému okruhu úkonů a opomenutí. Odstavec 3 pak zpřísňuje podmínky aktivní legitimace pro vybranou skupinu stěžovatelů, když stanoví, že proti některým úkonům a opomenutím smí námitky podat jen účastník. Z uvedeného tak vyplývá, že chce-li dodavatel napadnout pomocí námitek konkrétní průběh zadávacího řízení (tedy např. výběr vybraného dodavatele), musí on sám být současně účastníkem daného řízení.

Aby zůstala zachována stěžovateli šance na kladné vyřízení podaných námitek, je třeba je zadavateli doručit ve stanovených lhůtách. Obecná délka lhůty činí 15 dnů a její běh se odvíjí "*ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o domnělém porušení*"<sup>43</sup> Zákona zadavatelem. V případech, kdy je daný úkon neoddělitelně doprovázen specifickým dokumentem, u něhož má zadavatel povinnost uveřejnit ho či ho přímo doručit stěžovateli, např. vyloučení účastníka ze zadávacího řízení, začíná lhůta běžet právě tímto uveřejněním či doručením. Tím tak současně dochází k odstranění povinnosti stěžovatele tvrdit i prokazovat, kdy se on dozvěděl o porušení Zákona. V obou případech však platí zásadní omezení uvedené 15denní lhůty, kdy Zákon stanoví, že "*námitky nelze podat po uzavření smlouvy*"<sup>44</sup>. To koresponduje s právem, respektive povinností zadavatele provádět jakákoli opatření k nápravě pouze v průběhu zadávacího řízení, tedy v souladu s § 51 odst. 1 Zákona do okamžiku uzavření smlouvy. Aby nedocházelo k omezování práva na podání námitek jednáním zadavatele, který by přistoupil k uzavření smlouvy v co nejkratším čase po výběru dodavatele právě s cílem zabránit dodavatelům podat námitky, stanoví Zákon tzv. blokační lhůty, jež jsou tématem podkapitoly 3.3.

Odlišnou lhůtu pro podání námitek Zákon stanoví pro námitky proti zadávacím podmínkám, kdy v takovém případě musí být námitky zadavateli doručeny nejpozději

---

<sup>43</sup> § 242 odst. 1 Zákona.

<sup>44</sup> Respektive také po ekvivalentním jednání v případě soutěže o návrh.

do skončení lhůty pro podání nabídek.<sup>45</sup> Zákon výslovně zmiňuje konec zadavatelem stanovené lhůty, tedy nikoli například den, ve kterém dojde k uplynutí stanovené lhůty. Z toho zjevně vyplývá, že námitky lze v takovém případě podat právě jen do toho okamžiku, který zvolil zadavatel. To v souhrnu představuje poměrně zásadní změnu oproti předchozí právní úpravě, která dovolovala podat námitky proti zadávacím podmínkám nejpozději do 5 dní od skončení korespondující lhůty.<sup>46</sup> V praxi pak ovšem mohlo docházet k takovým situacím, kdy dodavatel, ačkoli měl pochybnosti o správnosti zadávacích podmínek, vyčkával s podáním námitek až na průběh zadávacího řízení a námitky podal teprve ve chvíli, kdy se zadávací řízení začalo vyvíjet v jeho neprospěch. Zajímavé je, že ve vládním návrhu Zákona bylo zachováno původní pojetí lhůty včetně oněch 5 dnů po skončení lhůty pro podání nabídek, přičemž ke změně došlo až při parlamentním projednávání návrhu Zákona.<sup>47</sup>

Námitky se podávají písemně a ve výše uvedené lhůtě je třeba je nejen odeslat, ale i přímo doručit zadavateli. Podstatný aspekt doručování však představuje celkový trend elektronizace zadávání veřejných zakázek vyjádřený především v § 211 Zákona. Na námitky jakožto součást písemné komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem se vztahuje povinnost uvedená v odstavci 3 zmíněného paragrafu, z něhož plyne, že námitky je třeba podat pouze elektronicky.<sup>48</sup> Mezi nejčastější způsoby elektronické komunikace patří především datové schránky, e-mail a elektronický nástroj<sup>49</sup>. Vzhledem k tomu, že § 211 odst. 5 Zákona ve svém výčtu povinných případů elektronického podpisování neuvádí podání námitek stěžovatelem, nemusí být v případě použití e-mailu datová zpráva obsahující námitky podepsána platným uznávaným elektronickým podpisem. Na datové schránky a elektronické nástroje se dané ustanovení nepoužije, neboť otázky ohledně jejich autentifikace pomocí podpisu

---

<sup>45</sup> Stejný princip se uplatní i v obdobných případech podmínek vztahujících se ke kvalifikaci a související lhůty pro podání žádosti o účast, respektive v případě zadávacích podmínek a odpovídající lhůty pro podání předběžných nabídek.

<sup>46</sup> Srov. Podešva op. cit. Str. 887.

<sup>47</sup> Srov. důvodová zpráva. Str. 118, 429.

<sup>48</sup> Ustanovení § 211 odst. 3 Zákona bude teprve nabývat na účinnosti, a to v závislosti na typu zadavatele buď dne 18. 4. 2017, nebo 18. 10. 2018.

<sup>49</sup> Typický elektronický nástroj ve smyslu Zákona představují např. elektronická tržiště, jejichž aktuálně platné koncesní smlouvy vyprší dne 30. 6. 2017, či Národní elektronický nástroj, jehož povinné užívání vybranou skupinou veřejných zadavatelů bude v blízké době projednávat Vláda České republiky.



řeší a zajišťují jiné právní předpisy.<sup>50</sup> Vzhledem ke stanovení okamžiku podání námitek jako okamžiku jejich doručení je třeba mít najisto, v kterém okamžiku je možné námitky považovat za doručené. Tato bazální otázka byla za minulé právní úpravy předmětem mnoha diskuzí, především ohledně okamžiku doručení u datových schránek.<sup>51</sup> Současný Zákon nám dává na tuto otázku odpověď v § 211 odst. 6, v němž je jako okamžik doručení stanoveno dodání do datové schránky adresáta. Doručování při užití elektronického nástroje se řídí vyhláškou o elektronických nástrojích, jež v § 4 upravuje obdobně jako u datových schránek doručení jako okamžik přijetí datové zprávy. Konečně je možné ve shodě s Podešvou konstatovat, že i v případě použití e-mailu nastává doručení již prostým obdržetím datové zprávy do e-mailové schránky adresáta<sup>52</sup>. Je tak zjevné, že všechny nejčastěji používané metody komunikace se řídí obdobnými pravidly, a to takovými, které vylučují možnost ovlivnit okamžik doručení jednáním samotného adresáta.

S právem podat námitky se také pojí právo vzdát se tohoto práva. Možnost vzdát se práva na podání námitek se vztahuje pouze na účastníky zadávacího řízení, a to až od okamžiku vzniku tohoto práva. Není tak možné, aby např. zadavatel vyžadoval, aby součástí nabídky bylo generální vzdání se práva podat námitky, či aby tak dodavatel učinil dobrovolně předem. Zákon na rozdíl od ZVZ nespecifikuje, v jakých situacích je možné se vzdát práva na podání námitek, přesto se domnívám, že dříve vyjmenované případy vyloučení účastníka zadávacího řízení a výběr dodavatele<sup>53</sup> (respektive jejich ekvivalentní situace odpovídající právní úpravě ZVZ) budou představovat naprosto převažující okolnosti pro vzdání se onoho práva. Účelem tohoto ustanovení je zřejmě umožnit rychlejší a flexibilnější průběh zadávacího řízení,

---

<sup>50</sup> Především zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a vyhláška ze dne 21. července 2016 o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody (dále jen „vyhláška o elektronických nástrojích“).

„Vrozenou“ vlastností jak datových schránek, tak elektronických nástrojů je mimo jiné identifikace osoby, která úkon provedla, a to díky povinnosti použít přístupové údaje k přihlášení do systému, čímž odpadá nutnost elektronického podepisování.

<sup>51</sup> Srov. např. TEJKAL Jan, PERNICA Petr: Doručování a okamžik doručení písemnosti prostřednictvím datové schránky a prostřednictvím elektronických nástrojů v režimu zákona o veřejných zakázkách. Epravo.cz [online]. 30. 11. 2012. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/dorucovani-a-okamzik-doruceni-pisemnosti-prostrednictvim-datove-schranky-a-prostrednictvim-elektronicky-ch-nastroju-v-rezimu-zakona-o-verejnych-zakazkach-86910.html>.

<sup>52</sup> Podešva op. cit. Str. 885.

<sup>53</sup> § 110 odst. 8 ZVZ.

typicky především jeho ukončení v podobě uzavření smlouvy, a to v okamžiku, kdy účastník řízení nemá zájem o podání námitek a toto své rozhodnutí chce vyjádřit aktivně, nejen marným uplynutím jemu poskytnuté lhůty, jejíž běh zároveň představuje překážku pro uzavření smlouvy (blíže rozebíráno v podkapitole 3.3). V praxi však k takovému jednání dochází jen v omezené míře<sup>54</sup> a dle mého názoru největší příležitost pro jeho využití představuje tzv. jednací řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBÚ“).

Podstatou JŘBÚ je oslovit omezený počet dodavatelů, často dokonce jen jednoho, s nimi vést jednání za účelem nalezení optimálního řešení veřejné zakázky a následně s vybraným dodavatelem uzavřít smlouvu. Jak název napovídá, zadavatel není povinen zprávu o zahájení takového řízení uveřejnit, čímž prakticky svým vlastním rozhodnutím ovlivňuje okruh účastníků zadávacího řízení. Pro jednoduchost nadále uvažujme situaci, kdy oslovený dodavatel je pouze jediný. Tehdy zadavatel s největší pravděpodobností vybere právě tohoto jediného osloveného dodavatele (v opačném případě zakázku zruší) a bude s ním připraven uzavřít smlouvu. Ze Zákona tomuto dodavateli plyne lhůta pro podání námitek proti výběru, která ho současně dělí od možnosti uzavřít se zadavatelem smlouvu, proto je v jeho vlastním zájmu přičinit se o její brzké uplynutí. A právě v takové situaci se ukazuje užitečnost § 243 Zákona. Sám o sobě tento paragraf však nezaručuje možnost praktického využití. Na tento aspekt upozornil za účinnosti ZVZ Bárta<sup>55</sup>, když ve světle rozhodnutí ÚOHS<sup>56</sup> shrnul, že ani vzdání se práva podat námitky v JŘBÚ nepřináší urychlení možnosti uzavřít smlouvu ve chvíli, kdy námitky proti výběru nejhodnější nabídky může podat každý oprávněný dodavatel ve smyslu ZVZ, tedy neuzavřená množina potenciálních stěžovatelů. Nová úprava Zákona se však dle mého názoru od původní situace v podstatném detailu značně liší. Jak bylo uvedeno výše, v souladu s § 241 odst. 3

---

<sup>54</sup> Někteří zadavatelé již v rámci oznámení o vyloučení účastníka či oznámení o výběru dodavatele žádají dotčené účastníky řízení, aby se v případě souhlasu vzdali práva na podání námitek. Pokud by tak učinili všichni dotčení účastníci, zadavatel by mohl přistoupit k uzavření smlouvy předčasně. Na druhou stranu většina zadávacích řízení trvá poměrně dlouhý čas a zkrácení této doby o několik málo dní většinou již nehraje přílišnou roli.

<sup>55</sup> BÁRTA Jan: Urychlí vzdání se práva na podání námitek uzavření smlouvy? Epravo.cz [online]. 30. 3. 2015. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/urychli-vzdani-se-prava-na-podani-namitek-uzavreni-smlouvy-97300.html>.

<sup>56</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 9. 2013, č. j. R173/2012/VZ-18591/2013/310/MLr.

Zákona je nyní oprávněn podat námitky proti výběru dodavatele pouze účastník řízení – tedy v uvažovaném případě JŘBÚ s jediným osloveným dodavatelem právě tento jediný dodavatel. Tím došlo k omezení počtu potenciálních stěžovatelů na předem známou a uzavřenou množinu a institut vzdání se práva podat námitky nabývá na výrazném reálném významu.<sup>57</sup> Zároveň je evidentní, že uvedenou změnou došlo k omezení práva podat námitky v JŘBÚ ze strany neoslovených dodavatelů. Těm na druhou stranu nadále zůstává možnost využít námitky proti volbě druhu zadávacího řízení, byť tato možnost je značně limitována povinností tak učinit do okamžiku podpisu smlouvy, kterýžto okamžik může následovat ve velmi rychlém sledu po podání nabídky a výběru dodavatele, právě díky nově reálně fungujícímu právu vzdání se práva na námitky.<sup>58</sup>

Ačkoli se jedná o institut poměrně neformální a administrativně nenáročný<sup>59</sup>, stěžovatel je povinen dodržet Zákonem stanovené náležitosti námitek, neboť v opačném případě je vystaven sankci v podobě odmítnutí námitek ze strany zadavatele. Vzhledem k tomu, že zadavatel zde nevystupuje v pozici správního orgánu, není nijak povinován stěžovateli poskytovat jakoukoli součinnost za účelem splnění požadovaných náležitostí.<sup>60</sup> Neřádné podání námitek tak v naprosté většině případů nutně vede k jejich odmítnutí a následnému zmeškání lhůty pro jejich podání a tím ke ztrátě možnosti nárokovat si ochranu. Podle § 244 Zákona v námitkách se vždy musí objevit, kdo je podává a čeho se stěžovatel domáhá. Současně musí být uvedeno, v čem je spatřováno porušení Zákona, ledaže se jedná o námitky podané v situaci obnovení způsobilosti účastníka podle § 76 Zákona, neboť v takovém případě nedošlo k porušení Zákona, naopak Zákon tehdy pouze umožňuje účastníkovi, aby dodatečně

---

<sup>57</sup> Blokační lhůta, která jediná brání zadavateli v urychleném uzavření smlouvy, se totiž v tomto ohledu váže pouze na existenci práva podat námitky proti výběru dodavatele, nikoli např. námitky proti volbě druhu zadávacího řízení.

<sup>58</sup> Že konkrétní situace může nabýt až absurdních rozměrů, nám předvedlo Ministerstvo dopravy ČR a společnost Skytoll. Ani odesílání námitek každý pracovní den ze strany společnosti Skytoll nedokázalo zabránit ministerstvu v uzavření smlouvy právě díky tomu, že celý proces nabídka – výběr dodavatele – uzavření smlouvy se podařilo stihnout během víkendu. Srov. např. SÚRA Jan: Smlouva za pět miliard, podpis v neděli. Ťok s Kapschem obešli konkurenci. IDnes.cz. [online]. 1. 9. 2016. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/stat-obesel-skytoll-podpisem-smlouvy-s-kapschem-v-nedeli-pzq/eko-doprava.aspx?c=A160830\\_175428\\_eko-doprava\\_suj](http://ekonomika.idnes.cz/stat-obesel-skytoll-podpisem-smlouvy-s-kapschem-v-nedeli-pzq/eko-doprava.aspx?c=A160830_175428_eko-doprava_suj).

<sup>59</sup> Srov. JURČÍK Radek: Zákon o veřejných zakázkách: komentář. 4. vydání. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [stav k 19. 2. 2017].

<sup>60</sup> V kontrastu např. se zásadou obsaženou v § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zhodil nedostatky ve své kvalifikaci. Pokud se jedná o námitky podávané v obecné lhůtě, v kontrastu s námitkami, na které se vztahují lhůty podle § 244 odst. 2 až 5 Zákona, je třeba, aby součástí námitek bylo také uvedení okamžiku, v němž se měl účastník dozvědět o namítaném porušení Zákona. Současně je možné souhlasit s Podešvou<sup>61</sup>, že je-li povinen účastník uvést okamžik zjištění porušení Zákona, pak by měl být současně schopen tuto informaci dokázat, byť tak nemusí činit již v rámci podané námítky. Konečně Zákon v případě úkonů a opomenutí podle § 241 odst. 2 písm. a) Zákona kromě zadávacích podmínek a dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu presumuje existenci a podstatu vzniklé nebo hrozící újmy, v ostatních případech však vyžaduje od stěžovatele, aby tuto újmu specifikoval.

Tak jako je stěžovatel omezen lhůtou pro podání námitek, tak i zadavatel je povinen vyřídit námitky ve stanovené lhůtě. Lhůta pro vyřízení námitek činí 15 dnů a běží od doručení námitek. V Zákoně tak došlo k prodloužení této lhůty z původní délky 10 dnů uvedené v ZVZ. To souvisí především s posílením role námitek, respektive se zvýšením důležitosti vypořádání námitek, kdy, jak uvidíme v následujících kapitolách, nedostatečné odůvodnění námitek může pro zadavatele znamenat povinnost jejich opětovného vypořádání bez ohledu na to, zda skutečně došlo ke vzniku nějaké újmy. Námitky je možné vyřídit de facto pouze tak, že jim zadavatel vyhoví, nebo je odmítne. Zákon totiž s některými případy, které by jinak nespádaly do výše uvedených 2 skupin, spojuje fikci odmítnutí. Z procesního hlediska zadavatel o podaných námitkách rozhoduje a jako u většiny rozhodnutí<sup>62</sup> je třeba, aby součástí rozhodnutí bylo i odůvodnění. Na toto odůvodnění klade Zákon 3 nároky. Prvně se zadavatel musí vyjádřit ke všem skutečnostem, jež stěžovatel v námitkách uvedl, nemůže si mezi nimi vybírat jen takové, které mu konvenují, respektive které je schopen argumentačně ustát. Na druhou stranu, jak upozorňuje Podešva<sup>63</sup>, povinnost vyjádřit se „ke všem“ skutečnostem by mohla vést k absurdním situacím, kdy stěžovatelé budou své námitky zahlcovat zcela nesouvisejícími vyjádřeními. Smyslem tohoto ustanovení však jistě není nutit zadavatele reagovat na každý výplod

---

<sup>61</sup> Podešva op. cit. Str. 891.

<sup>62</sup> Byť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu správního řádu, a to v souladu s rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 10. 2015, č. j. R280/2014/VZ-32594/2015/322/IJu.

<sup>63</sup> Podešva op. cit. Str. 895.

stěžovatelovy fantazie, proto by takové praktiky neměly být schvalovány. Dále se zadavatel musí vyjádřit podrobně, zcela jistě tak neobstojí vyjádření ve smyslu „zadavatel neshledal pochybení“, je třeba detailně popsat důvody ať už jakéhokoli rozhodnutí. Konečně se musí zadavatel vypořádat s tvrzenými skutečnostmi srozumitelně.

Pokud se zadavatel rozhodne námitkám vyhovět, musí současně uvést, jaké provede nápravné opatření. Vzhledem k tomu, že povinnou náležitostí námitek je právě uvedení, čeho se stěžovatel domáhá, respektive jaké nápravné opatření si žádá provést, předpokládá se, že zadavatel, který námitkám vyhoví, provede právě toto požadované nápravné opatření. V opačném případě, tedy pokud sice námitkám vyhoví, ale provede opatření jiné, či námitkám vyhoví pouze částečně, Zákon vytváří fikci odmítnutí námitek. Tím se snižuje zátěž stěžovatele, který není nucen podávat námitky opětovně, ale naopak se může přímo obrátit na ÚOHS, přitom mu není v případě zájmu upřeno právo namítat proti jinému provedenému opatření k nápravě.

K odmítnutí námitek může zadavatel přistoupit jak z důvodu materiálního, tedy v případě, kdy zadavatel nesouhlasí s tvrzeními o porušení Zákona, tak z důvodů procesních, jež jsou blíže specifikovány v § 245 odst. 3 Zákona (námitka podaná neoprávněnou osobou, podaná opožděně či neobsahující vyžadované náležitosti). Toto ustanovení je koncipováno jako povinnost zadavatele, ten se tedy nemůže svobodně rozhodnout, jak naloží s námitkou, která by pod ono ustanovení spadala. Na druhou stranu je třeba mít na paměti obecnou povinnost zadavatele přijmout přiměřené nápravné opatření, kdykoli se dozví o možném porušení Zákona, přičemž námitka určená k odmítnutí z procesních důvodů je jistě možným zdrojem takové informace. Je povinností zadavatele, aby v případném rozhodnutí o zamítnutí podaných námitek poučil stěžovatele o možnosti podat návrh k ÚOHS a o s tím souvisejících povinnostech. Pokud tak neučiní, upozorňuje Dvořák<sup>64</sup> na hrozbu postihu za správní delikt podle § 268 odst. 1 písm. d) Zákona. Současně je možné s Dvořákem souhlasit, že vzhledem k tomu, že vyřízení námitek není správním řízením ve smyslu správního

---

<sup>64</sup> DVORÁK David a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. Praha: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-651-7. Str. 1135.

řádu, není možné aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu<sup>65</sup> upravující důsledek chybějícího či neúplného poučení. Konečně pokud zadavatel o námitkách nerozhodne, ať už jakkoli, ve stanovené lhůtě, uplatní se nevyvratitelná domněnka, že námitky odmítl. Tato domněnka však platí pouze pro účely podání návrhu k ÚOHS, tedy nepředstavuje případnou překážku pro ÚOHS v potrestání zadavatele za nevyřízení námitek, tedy je třeba zdůraznit, že uvedené ustanovení nebylo zákonodárcem myšleno jako alternativní způsob „vypořádání“ námitek (tzn. nedělat nic), jak se zjevně domníval zadavatel, který postupoval „*při vyřizování [n]ámitek stěžovatele postupem podle § 245 odst. 5 [Z]ákona*“<sup>66</sup>. Podešva<sup>67</sup> si v této souvislosti také všímá (a dále rozvádí důsledky) terminologického rozdílu, kdy se v § 245 odst. 5 Zákona mluví o „rozhodnutí ve lhůtě“, zatímco odst. 1 daného paragrafu spojuje dodržení lhůty s „doručením rozhodnutí o námitkách“.

Z praktického hlediska nejsou výjimkou doporučení zadavatelům, aby rozhodnutí o vyřízení námitek, zvláště dochází-li k jejich odmítnutí z procesních důvodů, zasílali stěžovatelům spíše ke konci jim dané lhůty. Tím tak dosáhnou toho, že lhůta stěžovatele pro případné opětovné podání námitek, které Zákon nijak neomezuje, v mezidobí uplyne, a stěžovatel tak přijde o možnost napravit původní formální nedostatek.

### **3.3 Blokační lhůty**

Účinná ochrana proti postupu zadavatele spočívá především v tom, že dodavatel či účastník zadávacího řízení má možnost upozornit na nesprávný postup zadavatele, tato jím provedená nesprávnost je odstraněna (ať už na základě dobrovolného jednání zadavatele, či v důsledku rozhodnutí ÚOHS) a dodavatel či účastník se mohou (dále) účastnit tentokrát již regulérní soutěže. Za účelem zajištění této účinnosti je třeba v oprávněných případech zabránit zadavateli v uzavření smlouvy, neboť tímto uzavřením by došlo k ukončení celého zadávacího řízení a tím tak k zániku šance na účinnou nápravu původně nesprávného postupu zadavatele. Právě účinnost, respektive

---

<sup>65</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

<sup>66</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 3. 2017, č. j. S0109/2017/VZ-09617/2017/551/OPa.

<sup>67</sup> Podešva op. cit. Str. 897.

zvýšení účinnosti přezkumného řízení bylo motivem pro přijetí směrnice Evropské unie z roku 2007<sup>68</sup>, kterou byly novelizovány přezkumné směrnice z let 1989 a 1992 zmíněné v úvodní kapitole, přičemž jedním z přínosů bylo právě stanovení odkladných (blokačních) lhůt v minimální délce 10 dnů.

Pro případy povinného odložení okamžiku uzavření smlouvy jsou stanoveny v § 246 Zákona tzv. blokační lhůty, po dobu jejichž běhu nesmí zadavatel uzavřít smlouvu. Blokační lhůty mají formu „kaskády“, tedy konkrétní délka blokace se odvíjí od jednání zadavatele a stěžovatele a základní délka je prodlužována v závislosti na podaných opravných prostředcích. Výchozí situací pro stanovení délky blokační lhůty je možnost podat námitky proti rozhodnutí o vyloučení účastníka (čímž účastník ztrácí privilegovaný status a značně se mu zužuje okruh úkonů a opomenutí, vůči kterým může podat námitky), o výběru dodavatele či proti úkonu dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu (po kterých obvykle následuje uzavření smlouvy). Má-li stěžovatel pocit, že došlo k pochybení zadavatele, Zákon ho „vybízí“ k podání námitek. Marným uplynutím příslušné lhůty pro podání námitek končí 1. blokační lhůta podle písm. a) odst. 1 uvedeného paragrafu. Pokud byly námitky podány, 2. blokační lhůta (písm. b)) omezuje zadavatele až do okamžiku doručení rozhodnutí o podaných námitkách. V pořadí třetí blokace přichází (písm. c)), pokud zadavatel podané námitky odmítl a tato blokace trvá, dokud neuplyne lhůta opravňující neúspěšného stěžovatele k podání návrhu k ÚOHS. Poslední, čtvrtá blokační lhůta (písm. d)) trvá 60 dnů ode dne zahájení řízení před ÚOHS (pokud byl návrh podán včas), ledaže Úřad pravomocně návrh zamítne či řízení zastaví před uplynutím těchto 60 dnů. Tím je tak pokryta celá doba od okamžiku, kdy stěžovateli vzniklo právo na podání námitek, až do přenesení sporu před ÚOHS.

Za všimnutí stojí podmínka pro uplatnění blokační lhůty podle § 246 odst. 1 písm. c) Zákona, tedy pokud podané námitky zadavatel odmítl. Macek<sup>69</sup>, Herman<sup>70</sup> i

---

<sup>68</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.

<sup>69</sup> MACEK Ivo a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges ve spolupráci s Codexis publishing, 2017. ISBN 978-80-7502-171-7.

<sup>70</sup> HERMAN Pavel a kol.: Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-660-6.

Dvořák<sup>71</sup> se shodují, že nevyřídí-li zadavatel podané námitky ve lhůtě, popřípadě vůbec, uplatní se i pro tuto situaci nevyvratitelná domněnka o odmítnutí námitek, tedy uvedená blokační lhůta podle písmene c) počne plynout s nástupem dané domněnky. Osobně se naopak domnívám, že pokud zadavatel o námitkách nerozhodne (ať už vůbec, nebo ne v příslušné lhůtě), neuplatní se blokační lhůta podle písmene c), neboť zmíněná domněnka odmítnutí podle § 254 odst. 5 Zákona platí pouze pro účely podání návrhu podle § 250 odst. 1 Zákona, a tedy dle mého názoru nikoli pro účely běhu blokačních lhůt. Zadavatelovým nerozhodnutím o námitkách však není dotčeno právo podat návrh na zahájení přezkumného řízení, tedy podle mého názoru v případě zahájení přezkumného řízení následně nastoupí rovnou blokační lhůta podle písmene d). Ovšem nedojde-li k zahájení přezkumného řízení, zůstane v účinnosti blokační lhůta podle písmene b), a to až do okamžiku, dokud zadavatel nerozhodne o dříve podaných námitkách. V důsledku této interpretace je zadavatel silně motivován k vyřízení podaných námitek, neboť ani případné nevyužití práva obrátit se návrhem na Úřad neuvolní pro zadavatele cestu k uzavření smlouvy (na rozdíl od interpretace výše uvedených autorů komentářů). Domnívám se, že se jedná o legitimní výsledek výkladu, když nijak nechrání zjevně chybujícího zadavatele.

Současně je vhodné upozornit, že právě 4. blokační lhůta v § 245 odst. 1 písm. d) Zákona doznala oproti úpravě v ZVZ největších změn. Původně činila 45 dní a její běh se navíc odvíjel již ode dne doručení námitek zadavateli<sup>72</sup>. Pokud se pokusíme o přepočítání na úroveň aktuálně používané lhůty (tedy zohledníme-li odlišný okamžik počátku běhu), dostáváme hodnotu původní lhůty zhruba 25 dní. V takto krátké lhůtě nebyl ÚOHS jakožto správní orgán ani povinen rozhodnout<sup>73</sup>, natož aby byla zohledněna složitost jím vedených řízení či reálná délka řízení.<sup>74</sup> Prodloužením této lhůty tak dle mého názoru došlo k větší reflexi skutečné délky rozhodování a poskytnutí větší ochrany stěžovatelům a jejich návrhům, přičemž negativní důsledek

---

<sup>71</sup> Dvořák op. cit. Str. 1140.

<sup>72</sup> § 111 odst. 5 ZVZ.

<sup>73</sup> Srov. § 71 odst. 3 správního řádu.

<sup>74</sup> Srov. HLAVSA Jan, ŘÍČNÝ David: Blíží se ve veřejných zakázkách konec zastavování správních řízení pro bezpředmětnost návrhu z důvodu uzavření smlouvy? Epravo.cz. [online]. 3/2016. Dostupné z <http://tablet.epravo.cz/3-2016/tema-vydani-blizi-se-ve-verejnych-zakazkach-konec-zastavovani-spravnich-rizeni-pro-bezpredmetnost-navrhu-z-duvodu-uzavreni-smlouvy/>.



původní délky blokační lhůty bude rozebrán v podkapitole 4.5. Důvodová zpráva však uvádí, že hlavní motiv k tomuto prodloužení spočívá v možnosti následně odstranit speciální úpravu předběžných opatření, respektive v minimalizaci jejich používání v rámci řízení, neboť samo posuzování předběžných opatření nadbytečně zatěžovalo chod Úřadu a vzhledem k původní délce blokační lhůty se stávalo prakticky samozřejmostí každého návrhu na zahájení řízení. Za zmínku taktéž stojí, že tato blokační lhůta podle písmene d) nepočítá s žádnou možností jejího stavění či přerušování, a to ani v okamžiku, kdy neběží ze Zákonem předvídaných důvodů lhůta pro vydání rozhodnutí Úřadem.

Konečně specifickou blokační lhůtu, byť tentokrát ne plynoucí přímo ze Zákona, upravuje Zákon v § 263 odst. 8. Dospěje-li správní řízení do okamžiku rozhodnutí Úřadu v 1. instanci, v němž tento ukládá nápravné opatření s výjimkou zákazu plnění smlouvy, je Úřad povinen současně ve výroku rozhodnutí uložit zadavateli zákaz uzavřít smlouvu až do pravomocného skončení řízení. V opačném případě by zadavateli nic nebránilo v tom, aby podal proti uvedenému rozhodnutí opravné prostředek a následně uzavřel smlouvu, čímž by zřejmě dosáhl zastavení celého řízení pro bezpředmětnost, neboť v danou chvíli by se již neuplatnila žádná dříve uvedená blokační lhůta.

### **3.4 Shrnutí 3. kapitoly**

V této kapitole byly představeny nástroje, kterými se může dodavatel domáhat nápravy pochybení přímo u zadavatele, což by v takové chvíli mělo být jeho primárním zájmem. Pokud se jedná o fázi před podáním nabídek a dodavatel má pouze nejasnosti ohledně zadávacích podmínek, nabízí se postup pro vysvětlení zadávací dokumentace podle § 98 Zákona. Primární komplexní obranu před postupem zadavatele pak představuje právo uplatnit námitky, jakožto formalizovaný, ovšem administrativně nenáročný nástroj ochrany. Zákon přesně stanoví, kdo může podat námitky proti jakým úkonům či opomenutím, jaké jsou jejich náležitosti a v jakých lhůtách je třeba je podat. Takovým námitkám buď zadavatel vyhoví a provede požadované nápravné opatření, nebo je odmítne, v důsledku čehož se následně stěžovatel může obrátit na ÚOHS. Aby zůstala zachována možnost uložení účinného

nápravného opatření, Zákon stanoví tzv. blokační lhůty, které zadavateli po určité době zakazují uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem. Právě úprava blokačních lhůt doznala proti úpravě v ZVZ zásadní změny, kterou hodnotím veskrze pozitivně.

## 4 Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele

Následující kapitola se zabývá řízením o přezkoumání úkonů zadavatele odehrávajícímu se před ÚOHS jakožto nezávislou institucí. Věnuje se možnostem, jak iniciovat zahájení řízení, podstatným náležitostem iniciačních úkonů (např. kauce a poplatky), samotnému průběhu řízení i možnostem jeho skončení. V neposlední řadě je jedna podkapitola zaměřena na problematiku délky trvání přezkumného řízení.

Obecným východiskům, jež měli autoři části Zákona věnované ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele při její tvorbě na paměti, se věnovali Chýle a Florián<sup>75</sup> ještě před nabytím účinnosti Zákona. Zmiňují především následující čtyři teze: snažit se o nápravu pochybení především u zadavatele, zajistit přezkoumatelnost postupu zadavatele, postihovat obstrukce a podporovat vydávání meritorních rozhodnutí.

### 4.1 Návrh na zahájení řízení

Neuspěje-li stěžovatel se svými námitkami u zadavatele, ať už z toho důvodu, že je zadavatel odmítnul, nebo se jimi vůbec nezabýval, nastupuje možnost domáhat se ochrany před nestranným orgánem. Tímto orgánem je v České republice ÚOHS. Jak bylo uvedeno v podkapitole 2.5, je to právě Úřad, kdo disponuje zákonným zmocněním k výkonu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek. Rozsah tohoto dozoru v oblasti veřejných zakázek však není neomezený, neboť Zákon v § 248 odst. 1 výslovně uvádí, že dozorová činnost se odehrává pouze nad pravidly *"pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178, a pro zvláštní postupy podle části šesté"*<sup>76</sup>. Tím tak nově došlo k vyřešení letitého sporu o tom, zda je Úřad příslušný vykonávat dozor nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu. Tento spor má svůj vývoj jak legislativní, tak částečně i judikatorní. Samotná textace původního zmocňovacího ustanovení v ZVZ se v průběhu času vyvíjela – od znění „*Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto*

---

<sup>75</sup> CHÝLE Josef, FLORIAN Mojmir: Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek. In: Informační list 3/2016. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Sluší se současně poznamenat, že autory výše uvedeného článku jsou místopředseda, respektive ředitel odboru ÚOHS, přičemž přímo v onom příspěvku uvádí, že odpovědnost za legislativní tvorbu části Zákona o ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele nesl právě ÚOHS.

<sup>76</sup> § 248 odst. 1 Zákona

*zákona, při kterém přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle § 6<sup>77</sup>, ve kterém následně došlo novelou k vynechání části za čárkou (tedy spojení o zajišťování zachování zásad)<sup>78</sup>, až po konečnou podobu „Úřad vykonává dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh“<sup>79</sup>. Soudy od počátku spíše přiznávají Úřadu pravomoc k přezkumu VZMR<sup>80</sup>, a ačkoli se mohlo zdát, že vlivem uvedených legislativních změn postupně dojde k odklonu od původního názoru<sup>81</sup>, dosud se tak nestalo, respektive naopak závěr o oprávněnosti ÚOHS přezkoumávat VZMR potvrdil ve svém rozsudku i rozšířený senát NSS.<sup>82</sup> Je třeba ovšem uvést, že uvedené rozhodnutí NSS platí pouze pro příslušné znění ZVZ a na případné potvrzení konstantního názoru i ve vztahu k poslednímu znění ZVZ si budeme muset počkat.*

Spor o pravomoc přezkumu VZMR spočíval ve stručnosti ve výkladu pojmu „zadávání veřejných zakázek“, respektive v tom, zda je možné tento termín použít i ve spojitosti s VZMR. Nejenže Zákon tento svár, zdá se, vyřešil značným rozšířením chápání uvedeného pojmu i na VZMR, ale jak bylo konstatováno výše, pro jistotu vyloučil VZMR z přezkumu Úřadu přímo výslovně. Nesmíme však současně zapomenout, že nástupem Zákona nedošlo ke zmizení původních veřejných zakázek zadávaných v souladu se ZVZ, které se v souladu s přechodnými ustanoveními Zákona až nyní mohou dostávat k Úřadu, proto i v dnešní době, za účinnosti Zákona, neztrácí na významu vyřešení původního problému. Pravdou však zůstává, že sporných případů bude plynutím času rapidně ubývat.<sup>83</sup>

Výše uvedené je však třeba chápat především v materiálním smyslu. Opačný výklad by mohl vést k absurdní situaci, kdy by zadavateli stačilo označit veřejnou zakázkou jako zakázku malého rozsahu (byť by se o ni nejednalo), a tím by zajistil její

---

<sup>77</sup> § 112 odst. 1 ZVZ, v původním znění.

<sup>78</sup> Změna provedena zákonem č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>79</sup> § 112 odst. 1 ZVZ, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, č. j. Afs 132/2009-275, ve vztahu k ZVZ ve znění do 31. 12. 2009, tedy včetně slovního spojení o zajišťování zachování zásad.

<sup>81</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 195/2015-55, ve vztahu k ZVZ ve znění od 1. 1. 2010 do 31. 3. 2012, tedy již bez spojení o zajišťování zachování zásad.

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195-2015-73.

<sup>83</sup> KÁŇOVÁ Marcela: Konec nejasností ohledně přezkumu VZMR? Epravo.cz [online]. 30. 5. 2016. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/konec-nejasnosti-ohledne-prezkumu-vzmr-101649.html>.

vyloučení z přezkumu ze strany ÚOHS. Jak plyne z jistého rozhodnutí, Úřad může přezkoumat správnost určení předpokládané hodnoty, respektive režimu veřejné zakázky i v případě VZMR, a to právě z toho důvodu, aby zjistil, zda se skutečně jedná o VZMR.<sup>84</sup> Ačkoli dané rozhodnutí bylo přijato za účinnosti ZVZ, Úřad i v té době setrval odmítal přezkoumávat VZMR, tedy dle mého názoru jsou jeho závěry použitelné i dnes.

Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je obecně možné zahájit dvěma způsoby<sup>85</sup> – na písemný návrh stěžovatele, jehož pak Zákon označuje jako navrhovatele, nebo z moci úřední, tzv. ex officio. Zákon stanoví, že návrh lze podat proti úkonům i opomenutím zadavatele, tyto nesmí být v souladu se Zákonem, a především v jejich důsledku hrozí nebo vznikla navrhovateli újma, což je shodné, jako v případě námitek. To odpovídá i zvolené terminologii při definici pojmu navrhovatel, neboť Zákon tak označuje právě stěžovatele, který podal písemný návrh. A jedním ze znaků stěžovatele je i, zkráceně řečeno, hrozba nebo vznik újmy způsobené postupem zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Zákon současně v § 250 odst. 1 uvádí příkladný výčet nejčastějších situací, proti kterým bude návrh směřovat. Podstatné ovšem je, že návrh proti všem výše uvedeným úkonům či opomenutím musí být podán před uzavřením smlouvy zadavatelem. Z tohoto pravidla existuje jediná výjimka, kdy po uzavření smlouvy je možné podat výhradně návrh na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254. V takovém případě Zákon výslovně připouští podat takový návrh *"i bez předchozího podání námitek"*<sup>86</sup>.

Návrh se podává přímo Úřadu, který vystupuje v pozici správního orgánu. Z toho důvodu se uplatní správní řád, pročež návrh musí splňovat obecné náležitosti podání vůči správnímu úřadu, tedy obecně *„z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje“*<sup>87</sup>. Zvláštními náležitostmi podle Zákona pak jsou *„označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku*

---

<sup>84</sup> Plyne z Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 6. 2014, č. j. S364/2014/VZ-12948/2014/511/MON.

<sup>85</sup> Výjimka z tohoto pravidla bude diskutována v podkapitole 4.7.

<sup>86</sup> § 250 odst. 2 Zákona. Argumentem a contrario tak platí, že v ostatních situacích musí podání návrhu nejprve předcházet podání námitek zadavateli, což bude diskutováno v následujícím textu.

<sup>87</sup> § 37 odst. 2 správního řádu.

*navrhovatel vznikla nebo hrozí újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, čeho se navrhovatel domáhá, v elektronické podobě písemné důkazní prostředky, jejichž provedení navrhl, nejsou-li součástí dokumentace o zadávacím řízení“<sup>88</sup>. Součástí návrhu musí být i dva důležité doklady: o složení kauce (tomuto institutu je věnována celá podkapitola 5.2) a o doručení námitek zadavateli (pokud se jedná o návrh zaslaný před uzavřením smlouvy, v opačném případě není relevantní, zda předtím námitky byly uplatněny). Jedná-li se o návrh proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, ať už na základě výjimky uvedené v § 29 či § 30 Zákona<sup>89</sup>, musí být součástí návrhu navíc uvedení plnění a postup, kterým ho hodlá zadavatel mimo zadávací řízení pořídit.*

Návrh musí být doručen Úřadu *"do 10 dnů ode dne, v němž stěžovatel obdržel rozhodnutí, kterým zadavatel námitky odmítnul"*<sup>90</sup>. Jestliže zadavatel o námitkách nerozhodl ve lhůtě, musí být návrh doručen do 25 dnů ode dne odeslání námitek. Tato lhůta odpovídá součtu 15 dnů na vyřízení námitek zadavatelem a 10 dnů na podání návrhu ve standardních případech. Ve stejné lhůtě, tedy 10, respektive 25 dnů, je současně třeba stejnopis tohoto návrhu doručit i zadavateli, aby se tento mohl s podaným návrhem včas seznámit a naplnit jemu ukládané povinnosti, a tím byla délka celého řízení minimalizována.<sup>91</sup> V uvedených lhůtách je třeba podání doručit, tedy nestačí pouhé odeslání. Na druhou stranu vzhledem k tomu, že navrhovatel je podle § 252 odst. 3 Zákona omezen ve volbě způsobu doručení návrhu Úřadu na použití datové schránky nebo datové zprávy podepsané uznávaným elektronickým podpisem, nedochází k takovým rozdílům v okamžicích podání a doručení jako např. u použití poštovní služby. Vhodné je také zmínit, že vzhledem k tomu, že ÚOHS zde vystupuje jako orgán veřejné moci, uplatní se vůči němu usnesení NSS<sup>92</sup>, ve kterém bylo judikováno, že podání prostřednictvím datové schránky vůči orgánu veřejné moci se za

---

<sup>88</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Návrh na přezkoumání úkonů zadavatele dle zákona č. 134/2016 Sb., účinného od 1. 10. 2016. [online]. Dostupné z <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/navrh-na-prezkoumani-ukonu-zadavatele/navrh-na-prezkoumani-ukonu-zadavatele-dle-zakona-c-134-2016-sb-ucinneho-od-1-10-2016.html>.

<sup>89</sup> Nikoli však podle v souladu s § 31 Zákona, protože je třeba mít na paměti, že nad zadáváním VZMR Úřad dozor nevykonává.

<sup>90</sup> § 251 odst. 2 Zákona.

<sup>91</sup> Zároveň je tak zajištěna informovanost zadavatele o podaném návrhu, což má dopad např. na prodloužení nemožnosti uzavřít smlouvu v důsledku běhu blokační lhůty.

<sup>92</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 9 Afs 28/2010.

doručené považuje okamžikem dodání datové zprávy do schránky orgánu veřejné moci (tedy nikoli odesláním, ani přihlášením oprávněné osoby).

Navrhovatel si musí dát pozor, aby již do návrhu zahrnul vše, co chce vůči Úřadu tvrdit, protože v uvedené náležitosti není možné dodatečně doplňovat ani měnit, ledaže se jedná o vybrané nedostatky náležitostí návrhu podle § 251 odst. 1 Zákona odstraněné ve lhůtě stanovené Úřadem. Podešva se zamýšlí, zda je povinností či pouze fakultativní možností Úřadu uvedenou lhůtu poskytnout. Domnívám se, že dochází ke správnému názoru spočívajícímu v tom, že v rámci zachování jednotného rozhodování bude povinností Úřadu takovou lhůtu pro doplnění návrhu stanovit vždy.<sup>93</sup> Zároveň však není možné v návrhu tvrdit nic, co nebylo tvrzeno již v námitkách, v opačném případě k uvedenému Úřad nepřihlédne (s výjimkou takových skutečností, které navrhovatel nemohl tvrdit již vůči zadavateli).

#### **4.2 Kauce**

Účelem kauce je omezit vykalkulované a bezdůvodné návrhy<sup>94</sup>. Kauce by však zároveň neměla vytvářet umělou překážku pro návrhy opodstatněné, protože v opačném případě by mohlo docházet k omezení přístupu k právu. S institucí kauce se pojí dvě klíčové principiální otázky: výše kauce a pravidla pro její vrácení navrhovateli.

Ačkoli oprávněný navrhovatel může očekávat, že mu bude použitá částka kompletně vrácená zpět, neboť to je podstata kauce ve srovnání s poplatkem, není lhotečné, v jaké výši je nutné kauci splatit. Kauce totiž bez ohledu na šanci na její vrácení<sup>95</sup> představuje dočasně zablokované peněžní prostředky, které by v hospodaření dodavatele mohly být použity ke zcela jiným účelům. Kauci je třeba složit na účet Úřadu již ve lhůtě pro doručení návrhu, přičemž na rozdíl od dokladu o jejím složení tuto povinnost není možné dodatečně zhojit ve lhůtě stanovené Úřadem. Stanovení výše kauce se obecně odvíjí od nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění

---

<sup>93</sup> Podešva, op. cit. Str. 916.

<sup>94</sup> KRUMBHOLC Filip, MACHUREK Tomáš: Změny v řízení před ÚOHS v souvislosti s tzv. transparentní novelou ZVZ. Epravo.cz [online]. 17. 1. 2012. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-řízení-před-uohs-v-souvislosti-s-tzv-transparentní-novelou-zvz-79924.html>.

<sup>95</sup> Kteréžto otázka sama o sobě představuje značnou nejistotu v rozhodování navrhovatele, protože záleží pouze na konečném rozhodnutí Úřadu, zda kauce bude vrácena.

veřejné zakázky a konkrétně činí 1 % z této ceny.<sup>96</sup> V případě koncesí obsahuje Zákon ustanovení speciální (byť značně obdobné), které reflektuje, že v souvislosti s koncesemi se nepoužije nabídková cena, ale předpokládaná hodnota koncese uveřejněná ve Věstníku veřejných zakázek nebo na profilu zadavatele. Pro případy nemožnosti stanovení celkové nabídkové ceny navrhovatele, respektive neznalosti předpokládané hodnoty koncese Zákon ukládá složit kauci ve fixní výši 100.000 Kč. V obou případech platí pro vypočtenou kauci dolní limit 50.000 Kč a horní limit 10.000.000 Kč. Konečně v případě návrhu na uložení zákazu plnění (koncesní) smlouvy je výše kauce stanovena na fixní částku 200.000 Kč.

Zákon se nijak zásadně neodchyluje od původní úpravy ZVZ, naopak by se dalo říct, že přebírá to dobré, co se za dobu účinnosti ZVZ do zákona dostalo. Tak například v původní verzi ZVZ účinné až do 1. 4. 2015 neexistovalo žádné speciální pravidlo pro smlouvy na dobu neurčitou, tedy striktně vzato, současně v souladu s interpretací ÚOHS, musela být kauce stanovena jako nejvyšší možná, neboť celková nabídková cena de facto odpovídala nekonečné částce. Odpůrci tohoto výkladu argumentovali, dle mého názoru naprosto správně, že pakliže se jedná o smlouvu na dobu neurčitou, zákon nenabízí žádná použitelná pravidla pro výpočet celkové nabídkové ceny, a tedy tuto je de facto nemožné stanovit.<sup>97</sup> Zákonodárce tento spor pro budoucnost vyřešil novelou č. 40/2015 Sb., v níž přidal pravidlo pro určování celkové nabídkové ceny právě v takovýchto situacích a to takové, že se kauce měla určovat pouze na základě prvních čtyř let plnění. Tato zákonná úprava byla přejata i do Zákona aktuálního.

Kauce se od poplatku reálně odlišuje především tím, že v případě úspěchu v příslušném řízení je daná finanční částka navrácena navrhovateli. V praxi však může být značně problematické rozklíčovat, v kterém okamžiku se dá řízení považovat za úspěšně skončené ve prospěch navrhovatele. Zákon k této otázce přistupuje opačně,

---

<sup>96</sup> Vzhledem k tomu, že rozhodující pro výpočet kauce je právě nabídková cena, přičemž je úkolem zadavatele jednoznačně stanovit, co rozumí pod pojmem nabídková cena, tedy včetně otázky, zda jí bude cena bez daně z přidané hodnoty či s ní, tak kauce bude vypočtena právě z takové nabídkové ceny, kterou jako nabídkovou označil zadavatel, ať již se jedná o cenu bez daně či s ní.

<sup>97</sup> Pro znění před novelou spor vyřešil NSS rozsudkem ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 158/2015-40, ve kterém přehledně shrnul argumenty obou stran, aby nakonec nedal za pravdu argumentům ÚOHS.



tedy vyjmenuje situace, ve kterých kauce připadne státu (ať už celá, či její část – o tom později). Zaprvé se tak stane, pokud Úřad pravomocným rozhodnutím návrh zamítne. Jenže navrhovatelé v minulosti vymysleli, jak toto obejít – pokud byl jejich návrh zamítnut v 1. instanci, oni následně podali rozklad a ihned poté vzali původní návrh zpět<sup>98</sup>. Zákonodárce se tyto praktiky pokusil zastavit v roce 2012, když i v takovém případě nechává kauci propadnout státu, a totožná úprava platí i v nynějším Zákoně. Další problematickou praktiku představuje „stahování“ návrhů ještě před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Podíl takto zpět vzatých návrhů na celkovém počtu prvoinstančních rozhodnutí ve věci se pohyboval v letech 2012 - 2014 kolem 20 %<sup>99</sup>. Za účelem omezení takového jednání, které ve svém důsledku značně zatěžuje Úřad a přitom nevede k účinné prezkumné činnosti, byla novelou ZVZ<sup>100</sup> v roce 2015 zavedena povinnost nevracet kauci celou, ale jen ve výši 80 % původní výše. Zbýlých 20 % připadlo státu. Jak zmiňuje důvodová zpráva k dané novele ZVZ, inspirací k přijetí této novinky byla mimo jiné i platná úprava na Slovensku, která už v té době nařizovala vracet kauci pouze ve výši 65 %.<sup>101</sup> Toto pravidlo bylo nejenže přejato i do Zákona, ale navíc došlo k jeho posílení, když nyní Zákon v § 255 odst. 4 stanoví, že státu připadá celých 35 % kauce, nejméně však 30.000 Kč. Tedy nejenže byla navýšena část, která připadne státu (a to přesně na úroveň odpovídající slovenské úpravě<sup>102</sup>), ale ještě byla určena minimální výše takové nevracející se části (přičemž ta odpovídá dokonce 60 % v případech, ve kterých vypočtená kauce leží na jejím dolním zákonném limitu). Tato minimální výše odpovídá aktuální výši nákladů řízení, které Úřad ukládá uhradit zadavateli v případě uložení nápravného opatření či zákazu plnění smlouvy. Konečně nevrácená kauce nezůstává v rozpočtu Úřadu, ale naopak se stává příjmem státního rozpočtu.

---

<sup>98</sup> Viz např. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 2. 2013, č. j. S518/2012/VZ-1620/2013/523/KRK.

<sup>99</sup> NEDVĚD Adam, DUCHÁČEK Tomáš, SKUHROVEC Jiří: Rozhodovací praxe ÚOHS – mýty a fakta. Econlab.cz. [online]. 26. 1. 2017. Dostupné z <http://www.econlab.cz/wp-content/uploads/2014/10/2017-01-26-studie-uohs-final.pdf>.

<sup>100</sup> Zákon č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>101</sup> Návrh zákona č. 40/2015 Sb. včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 300/0, část č. 1/4. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=300&CT1=0>.

<sup>102</sup> § 172 ods. 9 zákona č. 343/2015 Z. z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej jen „zákon o verejnom obstarávaní“).

Zda pod vlivem zavedení pravidla o vracení pouze procentní části uhrazené kauce v roce 2015 došlo ke snížení uvedeného procenta zpět vzatých návrhů, můžeme ověřit na reálných číslech. Ze studie Skuhrovce, Nedvěda a Ducháčka<sup>103</sup> plyne, že přezkumné řízení bylo v 1. instanci zastaveno z důvodu zpětvzetí návrhu za rok 2014 ve 121 případech (to odpovídá 18 % z celkového počtu rozhodnutí v 1. instanci), zatímco pro rok 2015 se jedná o 49 případů (7 %). Pokles je naprosto zřejmý, byť na úplné potvrzení trendu by bylo vhodné porovnat i čísla za rok 2016, která dosud nejsou k dispozici. Jak bylo navíc zmíněno, nový Zákon jde v tomto aspektu ještě o krok dál, tedy jeho efekt by mohl být ještě větší.

Na druhou stranu je vhodné zmínit, že kauce by měla omezovat pouze bezdůvodné a neoprávněné návrhy a její současná podoba podle některých názorů činí přezkumné řízení nepřístupným i pro oprávněné navrhovatele.<sup>104</sup> Mezi návrhy na změnu je zmiňována např. možnost vracet kauci již v případě prvoinstančního rozhodnutí, v němž Úřad shledá zadavatelovo pochybení či uloží zákaz plnění smlouvy, i kdyby následně v rozkladovém řízení předseda ÚOHS původní rozhodnutí změnil či zrušil. Logika tohoto návrhu spočívá v tom, že cíl kauce byl již naplněn, protože navrhovatel již při podání návrhu musel zvážit riziko „propadnutí“ kauce, zároveň je zřejmé, že návrh není možné považovat za zjevně neoprávněný, když přinejmenším 1. instance Úřadu dala navrhovateli za pravdu.

### 4.3 Podnět

Jak bylo uvedeno výše, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zahajuje nejen na základě návrhu navrhovatele, ale i z moci úřední.<sup>105</sup> Úřad zahajuje řízení ex offo buď na základě informací získaných vlastní činností, nebo na základě podaných podnětů.<sup>106</sup> Podnět představuje způsob, jakým upozornit Úřad na možné pochybení zadavatele. Zásadní rozdíl proti návrhu spočívá v tom, že podáním podnětu nevzniká nárok na zahájení řízení, ale pouze případný nárok na vyrozumění, jak Úřad s daným

---

<sup>103</sup> Nedvěd, Ducháček, Skuhrovec, op. cit. Str. 10.

<sup>104</sup> KOVAŘÍK Martin: Vláda chce 10 milionů za přezkum veřejné zakázky. Indoc.cz. [online]. 24. 9. 2014. Dostupné z <http://www.indoc.cz/vlada-chce-10-milionu-za-prezkum-verejne-zakazky>.

<sup>105</sup> Např. v roce 2014 byl poměr řízení zahájených na návrh a z moci úřední 634 ku 347, zatímco o dva roky později se tento poměr vychýlil ve prospěch moci úřední na 351 ku 278, jak vyplývá z výročních zpráv ÚOHS.

<sup>106</sup> Ročně úřad podle jím vedených statistik vyřídí zhruba 1000 - 1300 podnětů, přičemž toto číslo setrvale roste.

podnětem naložil, přičemž toto rozhodnutí závisí pouze na jeho uvážení. Podněty mohou přicházet od laické veřejnosti i od osob zabývajících se veřejnými zakázkami v rámci své profese, jakož i od orgánů veřejné moci, do kterýchto oblastí se dá zařadit např. i policie, jež v rámci své činnosti může narazit na informace o porušení Zákona a ty pak touto cestou předat k prošetření příslušnému Úřadu.

Obecná úprava podnětů vychází ze správního řádu.<sup>107</sup> Z ní vyplývá, že podnět může podat každý, tedy fyzická i právnická osoba. Zákon k těmto obecným pravidlům přidává několik speciálních ustanovení. Podle § 258 odst. 2 Zákona platí, stejně jako podle ZVZ, že pokud daná osoba měla v téže věci možnost uplatnit námitky a nečinila tak, pak se její podnět nevyřizuje. Zásadní novinku naopak představuje poplatek spojený s podáním podnětu obsažený v § 259 Zákona. Poplatek činí 10.000 Kč „za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení“<sup>108</sup>, přičemž nedošlo-li k zaplacení tohoto poplatku, pak se příslušný podnět ze zákona nevyřizuje. Dovedeno ad absurdum, i kdyby podnět obsahoval informace o závažném a zcela zřejmém pochybení, není možné tento podnět vyřídit.

Při diskuzi o zmíněném § 259 Zákona je vhodné vysledovat způsob, jakým se do Zákona dostal. Toto ustanovení nebylo součástí vládního návrhu Zákona předkládaného do Poslanecké sněmovny ČR k projednání. Naopak k jeho přiřazení došlo až na základě schváleného pozměňovacího návrhu z dílny poslanců. Této nedostatečné legislativní přípravě však bohužel odpovídá i struktura a jistá nesystematičnost celého ustanovení. Zřejmým motivem pro přípravu onoho poslaneckého návrhu byla snaha o snížení počtu příchozích podnětů k Úřadu. Jaký však existoval důvod pro takovou snahu, mě osobně není zcela jasné, když jak bylo výše uvedeno, Úřad není povinen na základě podnětu zahajovat řízení, pouze podle správního řádu musí do 30 dnů od obdržení podnětu sdělit, zda řízení zahájil či nikoli, požádal-li o to předkladatel podnětu. Osobně se domnívám, že impulsem k uvedené aktivitě některých poslanců byl kritický nesouhlas s podáním hromadného podnětu k

---

<sup>107</sup> § 42 správního řádu.

<sup>108</sup> § 259 odst. 1 Zákona.

ÚOHS sdružením Oživení<sup>109</sup>, které mělo za cíl upozornit na rozsáhlé mezery v dodržování uveřejňovacích povinností ve Věstníku veřejných zakázek a na jednotlivých profilech zadavatelů. Ve svém důsledku tak zcela oprávněná a dle mého názoru nedoceněná činnost občanského sdružení vedla k přijetí takové právní úpravy, která podávání podnětů pro budoucnost prakticky zcela vyloučila. Vzhledem k textaci uvedeného pravidla pro stanovení výše poplatku by jen s podáním zmíněného podnětu sdružení Oživení byl spojen poplatek ve výši převyšující 20.000.000 Kč<sup>110</sup>. Nadto na rozdíl od návrhu, u něhož platí, že v případě „úspěchu“ dojde k navrácení zaplacené kauce, v tomto případě Zákon jasně stanoví, že poplatek se nevrací (za žádných okolností). Na překvapivý dopad ustanovení upozorňuje i Podešva<sup>111</sup>, když dovozuje, že uvedená povinnost se musí nutně vztahovat i na podněty podávané např. policií a vzhledem k tomu, že Zákon výslovně vyloučil použití zákona o správních poplatcích, ani policie nemůže být od poplatku za podnět osvobozena.

Reakce na toto problematické ustanovení na sebe nenechala dlouho čekat. Sdružení Oživení podalo podnět na ÚOHS ve věci provozování MHD v Třebíči<sup>112</sup>, zaplatilo příslušný poplatek, ovšem společně s ním se obrátilo na Městský soud v Brně s žalobou na vydání bezdůvodného obohacení ze strany Úřadu. Touto žalobou zamýšlí sdružení ve svém důsledku docílit zrušení onoho ustanovení jakožto protiústavního v rámci přezkumu ústavnosti zákona Ústavním soudem ČR. Důvodem tvrzené protiústavnosti má být rozpor s ústavním pořádkem, a to s čl. 18 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 odst. 1 Ústavy, a rozpor se správním řádem. Osobně se domnívám, že právní úpravu poplatku za podnět je opravdu možné (respektive přímo vhodné) považovat za protiústavní, především s ohledem na zaručení práva petičního v čl. 18 Listiny, když podnět je obecně vnímán jako jedna z možných forem petice, naplňuje-li zároveň podmínku kvalifikovaného obsahu ve

---

<sup>109</sup> Tisková zpráva sdružení Oživení: Zveřejňují úřady transparentně zakázky? Analýza objevila půl milionu chyb a nedohledatelných smluv. [online]. 23. 11. 2015. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/2015/11/zverejnuji-urady-transparentne-zakazky-analyza-objevila-pul-milionu-chyb-a-nedohledatelnych-smluv/>.

<sup>110</sup> Přičemž i tento odhad může být až extrémně podhodnocen, protože samotný ÚOHS uvedený podnět identifikoval jako obdobu 20.490 samostatných podání, zatímco sdružení Oživení tvrdí, že jejich podnět upozorňuje dokonce až na půl milionu různých pochybení.

<sup>111</sup> Podešva, op. cit. Str. 948.

<sup>112</sup> Žaloba ve věci zpoplatnění podnětu na ÚOHS. [online]. 23. 2. 2017. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/2017/02/zaloba-ve-veci-zpoplatneni-podnetu-na-uohs/>.

věci veřejného nebo společného zájmu.<sup>113</sup> Zaručuje-li pak Listina toto petiční právo a stanovuje-li, že zaručená práva mají být šetřena, nikoli prakticky vylučována stanovením nadměrných mezí pro jejich užití, jsem toho názoru, že stávající poplatek za podnět podle § 259 Zákona popírá zmíněné ústavní právo. Nadto je současně možné upozornit na jeden z důvodů přijetí směrnice Evropské unie o zadávání veřejných zakázek z roku 2014 uvedený v bodě 122, který vyjadřuje přesvědčení, že i daňoví poplatníci by měli mít možnost upozornit na případná porušení dané směrnice, a to jinak než prostřednictvím standardních přezkumných řízení. Ačkoli je taková idea zjevně právně nevymahatelná, za její naplnění v českém prostředí jsem považoval právě právo podat podnět, které v důsledku nové úpravy bylo zásadně omezeno. Zda se s uvedeným názorem ztotožní i Ústavní soud, bude-li mu věc předložena k posouzení, to je teprve věcí budoucího rozhodování, neboť v aktuální době<sup>114</sup> takřkajíc věc leží na stole Městského soudu v Brně.

Otázkou dále je, zda v daném případě byl Úřad vůbec oprávněn vybírat za podání podnětu poplatky, když Fiala a Koukal<sup>115</sup> rozvádějí tezi o tom, že i na úpravu podnětu, respektive poplatku za něj je třeba uplatnit přechodné ustanovení § 274 odst. 1 písm. a) Zákona, v jehož důsledku by se na podání podnětu ve věci veřejné zakázky zadávané podle ZVZ uplatnila úprava obsažená v ZVZ, a tedy s podáním podnětu by poplatek spojený nebyl.

#### **4.4 Specifické náležitosti průběhu řízení**

Jelikož se v případě přezkumného řízení před ÚOHS jedná o správní řízení a protože správní řád v § 1 odst. 2 stanoví, že jeho ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, řídí se přezkumné řízení subsidiárně právě správním řádem. Zákon obsahuje jen několik ustanovení ve vztahu speciality ke správnímu řádu, kterými samo řízení upravuje a jimiž podporuje specifické vlastnosti přezkumného řízení.

---

<sup>113</sup> Srov. KYSELA Jan: Petiční právo. Komentář k čl. 18 Listiny základních práv a svobod. In: WAGNEROVÁ Eliška a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

<sup>114</sup> Stav ke dni 1. 6. 2017.

<sup>115</sup> FIALA Petr, KOUKAL Pavel: Podnět k zahájení správního řízení ve světle zákona o zadávání veřejných zakázek. Epravo.cz. [online]. 12. 5. 2017. Dostupné <https://www.epravo.cz/top/clanky/podnet-k-zahajeni-spravniho-rizeni-ve-svetle-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-105875.html>.

Účastníkem řízení před ÚOHS je vždy zadavatel, neboť je to právě on, o jehož tvrzeném pochybení se řízení vede. Pokud se jedná o řízení zahájeném na návrh, pak dalším účastníkem je i navrhovatel. Další účastníci řízení se odvíjí od předmětu samotného řízení – je-li předmětem řízení přezkoumání výběru dodavatele, pak se za účastníka považuje i vybraný dodavatel; jedná-li se o řízení o uložení zákazu plnění smlouvy, pak je účastníkem je i dodavatel, se kterým byla smlouva uzavřena (případně více dodavatelů zavázaných z téže smlouvy).<sup>116</sup> Výhody účastníků vyplývají především z oprávnění plynoucích ze správního řádu – jedná se zejména o oprávnění nahlížet do spisu, doplňovat tvrzené skutečnosti, respektive reagovat na tvrzení ostatních účastníků či podat opravné prostředky. Je důležité si uvědomit, že ačkoli je možné se domáhat zahájení řízení i prostřednictvím podnětu, autorovi takového podnětu účastenství v řízení nevzniká, tedy nemůže nijak ovlivnit jeho průběh, včetně nemožnosti případně uplatňovat opravné prostředky.

Pro co nejrychlejší možnost rozhodnout je třeba, aby se všichni účastníci vyjádřili k předmětu řízení v co nejkratší době, mají-li toto vůbec v úmyslu udělat. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel je z pohledu uvádění nových skutečností omezen především již obsahem námitek, leda by se jednalo o „nové“ skutečnosti obsažené v návrhu. Zadavatel, jakožto další esenciální účastník, se o přezkumném řízení dozví z doručeného stejnopisu návrhu, neboť doručit mu jej je povinností navrhovatele, který jinak riskuje zastavení řízení. Od okamžiku doručení stejnopisu běží zadavateli lhůta 10 dnů na doručení svého vyjádření Úřadu, přičemž současně s tímto vyjádřením je povinen odeslat i dokumentaci o zadávacím řízení. Tuto tvoří *„všechny dokumenty v listinné nebo elektronické podobě a výstupy z ústní komunikace, jejichž pořízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje tento zákon, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů“*<sup>117</sup>. Nesplněním uvedených povinností se zadavatel vystavuje riziku jak správního deliktu, tak jakéhosi „kontumačního rozhodnutí“ v jeho neprospěch (dále rozebráno v podkapitole 4.6).

---

<sup>116</sup> V § 256 Zákona je uvedeno, že „[v] řízení o spáchání správního deliktu je účastníkem osoba podezřelá z jeho spáchání.“ Drobná potíž spočívá v tom, že Zákon zná pouze správní delikty zadavatelů a zadavatel jakožto účastník řízení byl zmíněn již první větou tohoto ustanovení. Dle mého názoru se tak jedná o jakýsi pozůstatek ZVZ, jenž, na rozdíl od Zákona, rozeznával i správní delikty dodavatelů.

<sup>117</sup> § 216 odst. 1 Zákona.

Konečně vůči ostatním účastníkům (tedy mimo navrhovatele a zadavatele) se zásada koncentrace řízení projevuje tím, že Zákon v § 251 odst. 1 striktně omezuje prostor pro navrhování důkazů, uvádění skutečností a pro možnost činit jiné návrhy, a to na 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, kterým je ÚOHS povinen uvědomit všechny jemu známé účastníky řízení o zahájení daného řízení. Po uplynutí lhůty k nim Úřad nepřihlíží, ledaže se jedná o podání zpochybňující věrohodnost podkladů pro vydání rozhodnutí, přičemž o tomto musí být účastníci informováni v onom oznámení.

Speciální ustanovení se uplatní pro řízení zahájená ex offio. V takových mezi účastníky chybí navrhovatel, tedy i informační situace Úřadu je značně ztížená, neb vychází primárně jen z obsahu podnětu, existuje-li nějaký, a z Úřadu dostupných informací. Zákon tak specificky upravuje právě oprávnění Úřadu žádat zadavatelovu součinnost, a to v podobě zaslání dokumentace o zadávacím řízení, přičemž takovou součinnost musí zadavatel poskytnout (Zákon stanovuje povinnost odeslat, nikoli nutně i doručit) ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení výzvy Úřadu. V opačném případě se zadavatel opět vystavuje riziku správního deliktu.

Obecně otázka doručování Úřadu opět značně souvisí s tendencí elektronizace veřejných zakázek. V naprosté většině případů je třeba s Úřadem komunikovat prostřednictvím datové schránky nebo datové zprávy podepsané uznávaným elektronickým podpisem. To se týká například již zmíněného návrhu navrhovatele, tak současně i vyjádření zadavatele, podání všech ostatních účastníků v řízení návrhovém i zahájeném z moci úřední, dokumentace o zadávacím řízení zasílané před zahájením řízení, stejně tak se to týká rozkladu a podání učiněných v rámci rozkladového řízení podle § 261 odst. 1 písm. b) Zákona. Výjimku tvoří netextové části zadávací dokumentace (tedy typicky např. projektová dokumentace) a části dokumentace o zadávacím řízení neuvedené v § 252 odst. 3 Zákona, jež mohou být odeslány Úřadu mimo elektronických způsobů navíc i v listinné podobě.

Jedním z cílů nového nastavení blokačních lhůt byla limitace potřeby vydávat předběžná opatření v dosavadním počtu řízení<sup>118</sup>, respektive omezit potřebu účastníků

---

<sup>118</sup> Podle Výroční zprávy ÚOHS za rok 2015 se předběžného opatření týkalo celkem 236 rozhodnutí z celkového počtu 1074 rozhodnutí. To představuje více jak 20 % všech rozhodnutí, tedy poměrně značné procento.

řízení navrhopvat vydání předběžného opatření. Tato snaha se projevila mimo jiné tím, že v Zákoně došlo k vypuštění speciálního ustanovení o předběžných opatření. To samozřejmě neznamená, že podle nové právní úpravy není potřebné či dokonce vůbec možné vydávat předběžná opatření, jen se pro ně již neuplatní speciální ustanovení, nýbrž obecná úprava správního řádu v § 61.

Konečně, dříve, než ÚOHS přistoupí k vydání rozhodnutí ve věci, je povinen umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to v jím stanovené lhůtě. Tato lhůta musí činit alespoň 7 dnů. V takové chvíli je naposledy účastníkům umožněno vyjádřit se k uvedeným podkladům, respektive zpochybnit jejich věrohodnost, protože později k nim Úřad ze Zákona nesmí přihlédnout.

#### **4.5 Zastavení řízení a zamítnutí návrhu**

Ve srovnání se ZVZ Zákon nyní obsahuje značně delší seznam důvodů pro zastavení řízení. Přestože je tento seznam koncipován jako taxativní a přestože vzhledem k množství uvedených důvodů by se mohlo zdát, že jím bude vyloučena z užití obecná úprava správního řádu, není tomu tak. Například vezme-li navrhovatel svůj návrh zpět, zastaví Úřad řízení i nadále usnesením podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Důvody pro zastavení řízení obsažené v § 257 Zákona je možné rozdělit do několika skupin podle toho, který z účastníků řízení svým konáním či naopak jeho opomenutím zavedl příčinu pro zastavení řízení. První skupina by se dala označit jako důsledky vadného návrhu. Je-li Úřadu doručen návrh na zahájení řízení, Úřad řízení zahájí, aniž by předběžně zkoumal, zda tento obsahuje všechny podstatné náležitosti vyžadované Zákonem. K tomuto kroku přistupuje až vzápětí po zahájení řízení. Pokud návrh neobsahuje náležitosti uvedené v § 257 písm. a) Zákona (tedy např. obecné náležitosti podání, označení zadavatele či doklad o složení kauce), navrhovateli je nejprve umožněno chybějící náležitosti doplnit v Úřadem stanovené lhůtě. Ve všech ostatních případech pomyslné první skupiny, tedy při chybějícím tvrzeném porušení Zákona podle písm. b), nesložení odpovídající kauce podle písm. c) a chybějícím dokladu o doručení námitek zadavateli podle písm. d) dojde k zastavení řízení bez možnosti dodatečné nápravy, respektive při nedoručení návrhu zadavateli a Úřadu



v příslušných lhůtách (písm. e)), nepodání řádných a včasných námitek s výjimkou návrhu podle § 254 Zákona (písm. h)<sup>119)</sup> a podání návrhu po uzavření smlouvy s výjimkou návrhu podle § 254 Zákona (písm. k)) k takové dodatečné nápravě situace ani z podstaty věci dojít nemůže, a proto Úřad z úřední povinnosti řízení zastaví.

Druhou skupinu představují důvody zapříčiněné jednáním zadavatele. Tomu se tak v mnohých případech dostává do rukou nástroj, jak docílit zastavení řízení na základě jeho vlastního rozhodnutí. Zaprvé dojde k zastavení řízení, pokud zadavatel zruší zadávací řízení. Taková úprava jistě dává smysl, neboť zrušením zadávacího řízení přestává existovat možnost domoci se nápravného opatření v původně probíhajícím zadávacím řízení. Na druhou stranu i přesto, že § 127 Zákona taxativně vyjmenovává důvody pro zrušení zadávacího řízení ze strany zadavatele, není v praxi vyloučeno, aby zadavatel zrušil zadávací řízení i bez naplnění předvídaného důvodu, a zcela úmyslně tak docílil ukončení přezkumného řízení. Již za účinnosti ZVZ k takovým situacím docházelo<sup>120)</sup>, přitom ZVZ mezi skutkovými podstatami správních deliktů obsahoval v § 120 odst. 1 písm. e) zrušení zadávacího řízení v rozporu se zákonem. Jak upozorňuje Káňová<sup>121)</sup>, taková skutková podstata ze Zákona již zmizela, kvůli čemuž bude případná obrana proti nezákonnému zrušení zadávacího řízení obtížnější, respektive bude spočívat jen v případném promptním přijetí nápravného opatření spočívajícího ve zrušení tohoto zrušení, k čemuž by ovšem muselo dojít v nově zahájeném přezkumném řízení. Ačkoli Podešva<sup>122)</sup> uvádí, že diskutovaný důvod pro zastavení řízení je třeba vykládat ve smyslu konečného a platného zrušení zadávacího řízení, domnívám se, že pro takový stav Zákon používá pojem „ukončení“ zadávacího řízení podle § 51 Zákona, pročez není důvod rozšiřovat výklad pojmu zrušit uvedený v § 257 písm. g) Zákona směrem k ukončení.

---

<sup>119)</sup> Jak upozorňuje Podešva, tento důvod pro zastavení řízení byl dříve obsažen v § 118 odst. 5 písm. c) ZVZ, a tedy následkem takové situace nebylo zastavení řízení, ale zamítnutí návrhu. To má dopad na možnost vrácení kauce navrhovateli.

<sup>120)</sup> Byť bylo samozřejmě velmi obtížné, až nemožné určit, zda k neoprávněnému ukončení zadávacího řízení došlo s úmyslem vyhnout se přezkumnému řízení, např. z důvodu předvídané nutnosti uzavřít smlouvu s nepreferovaným dodavatelem, či z pouhé nevědomosti či nedbalosti.

<sup>121)</sup> KÁŇOVÁ Marcela: Nezákonné zrušení zadávacího řízení už nebude dle ZZVZ správním deliktem. Epravo.cz [online]. 29. 3. 2016. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezakonne-zruseni-zadavaciho-rizeni-uz-nebude-dle-zzvz-spravnim-deliktem-100920.html>.

<sup>122)</sup> Podešva, op. cit. Str. 938.

Zadruhé, přezkumné řízení bude zastaveno, zruší-li zadavatel přezkoumávané úkony či přijme (požadované) opatření k nápravě, a to ať už v řízení zahájeném na návrh či ex offo. Tento stav vzbuzuje nejmenší rozpory, neboť ho lze považovat za projev snahy o nápravu vlastního nesprávného postupu s cílem pokračovat v původním zadávání. Do třetice, ukončení zadávacího řízení zapříčiněné uzavřením smlouvy na plnění předmětu přezkoumávané zakázky opět představuje důvod pro zastavení správního řízení. Jestliže náprava z rozhodnutí zadavatele je přijímána vesměs kladně, pak tato praktika podněcuje největší polemiky.<sup>123</sup> Stručně řečeno, nedošlo-li k vydání předběžného opatření, pak zadavateli po uplynutí blokační lhůty vůbec nic nebrání v tom uzavřít smlouvu. To však samozřejmě naprosto popírá oprávněný zájem navrhovatele, který primárně usiluje o provedení nápravného opatření a o možnost pokračovat v řádném zadávacím řízení. Za účinnosti ZVZ ÚOHS v této, i v obou výše uvedených situacích zastavoval přezkumné řízení pro bezpředmětnost s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Nejen tato praktika, ale především současné nevydávání předběžných opatření kvůli nedostatečně krátkým blokačním lhůtám bylo předmětem poměrně ostré kritiky části odborníků<sup>124</sup>. Zákon v této otázce přinesl dvě hlavní změny – na jednu stranu aproboval praxi Úřadu zastavovat řízení při uzavření smlouvy zadavatelem (ať už se Zákonem v souladu, či v rozporu), na druhou stranu citelně prodloužil blokační lhůtu bránící zadavateli uzavřít smlouvu, je-li předmětná veřejná zakázka předmětem přezkumu. Zda toto bude stačit k tomu, aby se uvedené nežádoucí, byť zcela legitimní praktiky zadavatelů odstranily, na to si bude třeba počkat.

V této souvislosti je vhodné upozornit na následující. Uzavření smlouvy přes zákaz (způsobený blokační lhůtou či předběžným opatřením) představuje sice porušení Zákona, ale samo o sobě podle aktuální právní úpravy neznamená, že se zadavatel dopustil správního deliktu. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 268 odst. 1 písm. a) Zákona by bylo nutné současně prokázat, že zadavatel nedodržel

---

<sup>123</sup> V letech 2014 a 2015 představovala rozhodnutí vydaná z tohoto důvodu zhruba nezanedbatelných 5 % všech prvoinstančních rozhodnutí, jak uvádí Nedvěd, Ducháček, Skuhrovec.

<sup>124</sup> Srov. RIEGEROVÁ Adela: K bezpředmětnosti návrhu po uzavření smlouvy na realizaci veřejné zakázky. Epravo.cz. [online]. 11. 12. 2014. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-bezpredmetnosti-navrhu-po-uzavreni-smlouvy-na-realizaci-verejne-zakazky-96198.html>.

pravidla Zákona, čímž mohl ovlivnit výběr dodavatele. Tedy platí, že i kdyby zadavateli v uzavření smlouvy bránila blokační lhůta a on tak přesto učinil, pak ÚOHS musí zastavit řízení a jakákoli další obrana proti tomuto postupu (mimo případného postihu za správní delikt) je čistě na dodavateli, protože jediné, co Zákon v takové chvíli umožňuje, je návrh na uložení zákazu plnění smlouvy, přičemž uložení takového zákazu není možné bez návrhu.

Nezjistí-li Úřad důvod pro zastavení řízení, přistoupí na jeho závěr k rozhodnutí o meritu věci. K vydání zamítavého rozhodnutí, jakožto jedné z možností, může dojít pouze v řízení na návrh. Paragraf 265 Zákona uvádí tři příčiny zamítnutí návrhu. Zaprvé, pokud nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, tedy se jedná o typickou situaci, která nastane tehdy, když Úřad přezkoumá zadávací řízení či postup odehrávající se mimo něj a v rámci tohoto přezkumu buď nezjistí žádné pochybení, nebo zjistí pouze takové, které neovlivnilo výběr dodavatele nebo jej ani ovlivnit nemohlo a z toho důvodu za něj nepřisluší uložit nápravné opatření. Zároveň jediné zamítnutí návrhu z tohoto důvodu může vést k propadnutí kauce státu. Zadruhé, návrh nebyl podán oprávněnou osobou. Podle Podešvy<sup>125</sup> k tomuto dojde např. pokud aktivní občan podá návrh na uložení zákazu plnění smlouvy, aniž by mu hrozila újma. Zatřetí, návrh nesměruje proti postupu, který je zadavatel povinen dodržovat podle Zákona. V tomto případě se jedná o ustanovení, o něž se typicky opírá zamítavé rozhodnutí o návrhu na přezkum VZMR.

#### **4.6 Nápravná opatření a správní delikty**

K uložení nápravného opatření dochází ve většině případů v řízení zahájených na návrh, neboť k němu může dojít pouze do okamžiku uzavření smlouvy, přičemž pro ÚOHS je poměrně obtížné dozvědět se v dané době o tvrzeném pochybení jiným způsobem než právě z návrhu. Mezi hlavními novinkami nápravných opatření oproti úpravě ZVZ najdeme dvě ustanovení, která ve svém důsledku přispívají k „resuscitaci námitek“, jak o tom hovoří Chýle s Floriánem<sup>126</sup>, a jedno zřetelně motivující zadavatele k chování v souladu s procesní ekonomikou.

---

<sup>125</sup> Podešva, op. cit. Str. 969.

<sup>126</sup> Chýle, Florián, op. cit.

Aspekt posílení role námitek byl zmíněn již v kapitole 3. Doprovodné následky nevyhovění Zákonnému požadavku na vyřízení námitek jsou uvedeny v § 263 odst. 5 a 6 Zákona. Pokud Úřad shledá rozhodnutí o odmítnutí námitek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, je nyní oprávněn omezit své rozhodnutí pouze na zrušení tohoto rozhodnutí o námitkách a současně Zákon vytváří fikci, že spolu s rozhodnutím Úřadu dochází souběžně v okamžiku nabytí jeho právní moci k podání nových, obsahem totožných námitek. Protože by zadavatel takové námitky snadno mohl odmítnout jako opožděné a následně by se jimi vůbec nemusel meritorně zabývat, Zákon přednostně stanoví, že touto fikcí podané námitky nemůže zadavatel odmítnout jako opožděné. Takové rozhodnutí Úřadu může být vydáno ve značně kratší době než meritorní rozhodnutí posuzující samo pochybení v zadávacím řízení, neboť vychází pouze ze znění rozhodnutí o námitkách. Argumenty pro zavedení této právní úpravy dále vycházejí z názoru, že je třeba, aby strany (navrhovatel a zadavatel) přicházely před ÚOHS ve srovnatelném postavení, a ne jako doposud, kdy navrhovatel na jedné straně byl nucen všechny své námitky sdělit ještě před zahájením řízení, zatímco zadavatel mohl stížnosti (tedy námitky) nejprve odmítnout obecnými frázemi o jejich nedůvodnosti a opravdové argumenty představit až v samotném přezkumném řízení. Úřad tohoto svého oprávnění již využil v rozhodnutí ve věci Rekonstrukce a intenzifikace ÚV Mo<sup>127</sup>, kde reagoval právě na nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Součástí rozhodnutí Úřadu je i výše zmíněné uložení zákazu uzavřít smlouvu do okamžiku právní moci daného rozhodnutí, přičemž okamžikem nabytí právní moci se uplatní fikce podání nových námitek, s čímž je opět spojená nově běžící blokační lhůta podle § 246 odst. 1 písm. b) Zákona.

Pro zadavatele ještě méně příznivý následek přináší, pokud o podaných námitkách vůbec nerozhodne v příslušné lhůtě. Tehdy Úřad bez dalšího přistoupí k jakémusi „kontumačnímu“ rozhodnutí, jenž spočívá buď ve zrušení úkonu, proti němuž směřovaly námitky, nebo ve zrušení celého zadávacího řízení, to podle povahy věci. Je zjevné, že zadavatelé budou nyní motivováni nevyhýbat se rozhodnutí o námitkách. Nadto obě výše uvedené možnosti rozhodnutí Úřadu nevylučují současně

---

<sup>127</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 4. 2017, č. j. S0098/2017/VZ-12065/2017/523/ASo.

uložení sankce zadavateli za správní delikt, kterého se zadavatel dopustí v souvislosti s neřádným vyřízením námitek. Poslední novinkou je postih za nespolupráci ze strany zadavatele, pokud tento Úřadu nedoručí dokumentaci o zadávacím řízení ani v příslušné, ani v dodatečně stanovené 5denní lhůtě. Tehdy Úřad přistoupí ke zrušení zadávacího řízení nebo přezkoumávaného úkonu, přičemž z dikce Zákona plyne povinnost Úřadu uložit takové nápravné opatření bez možnosti užít správní uvážení.

Kromě výše uvedených, speciálních skutkových podstat Zákona přebírá i obecnější, jež byly ve většině případů obsaženy již v ZVZ. Jedná se o zadatelovo nedodržení pravidel stanovených pro zadání veřejné zakázky<sup>128</sup>, přičemž aby v takové situaci mohl Úřad uložit nápravné opatření spočívající ve zrušení přezkoumávaného úkonu či zadávacího řízení, musí být kumulativně splněny tři podmínky: zadavatel nedodrží Zákonem uvedená pravidla, tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele a do okamžiku zahájení řízení nedošlo k uzavření smlouvy. Splnění kumulativních podmínek odpadá, pokud se jedná o zadávací podmínky stanovené v rozporu se Zákonem. V takovém případě končí řízení zrušením zadávacího řízení bez dalšího. V obou uvedených případech současně platí, že výběr uloženého nápravného opatření je na Úřadu, tedy ačkoli návrh musí obsahovat, čeho se navrhovatel domáhá, Úřad tímto není vázán.

Uloží-li Úřad zadavateli nápravné opatření nebo zákaz plnění smlouvy (blíže rozebráno v následující podkapitole), zahrne do rozhodnutí i povinnost zadavatele uhradit náklady řízení, ledaže od ní na žádost účastníka řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti upustí. Aktuálně činí náklady řízení 30.000 Kč.

Druhou skupinu možných následků při zjištěném pochybení zadavatele představují pokuty uložené Úřadem za spáchání správního deliktu. Správní delikty nemají za cíl chránit dodavatele před nesprávným postupem zadavatele, jako spíš jejich prostřednictvím dochází k potrestání zadavatele ex post po spáchání příslušného deliktu, k němuž z velké části dochází právě až po uzavření smlouvy. Z uvedeného důvodu nedochází k jejich projednání na návrh, ale z moci úřední, čímž samozřejmě není vyloučeno, aby Úřad uložil pokutu za spáchaný správní delikt současně

---

<sup>128</sup> Nebo zvláštní postup podle částí šesté Zákona.

s uložením nápravného opatření v rámci řízení zahájeného na návrh. Paragrafy 268 a 269 Zákona obsahují dva taxativní výčty skutkových podstat správních deliktů a jim příslušných limitů pro stanovení pokut, přičemž pro druhý z uvedených výčtů je jednotlívým prvkem porušení uveřejňovací povinnosti zadavatele.

#### **4.7 Zákaz plnění smlouvy**

Uložení zákazu plnění smlouvy představuje specifickou formu nápravného opatření, kterou je jako jedinou možné žádat v návrhu i po uzavření smlouvy. Její specifikum současně spočívá i v tom, že o jako jediné formě nápravného opatření o ní Úřad nemůže zahájit řízení z moci úřední. Jak bylo zmíněno na několika místech výše, takovému návrhu nemusí předcházet námitky. Z toho důvodu se na podání předmětného návrhu vztahují speciální lhůty neodvislé od okamžiku podání námitek, konkrétně je třeba návrh Úřadu a ve stejnopisu i zadavateli doručit do 1 měsíce od splnění příslušné uveřejňovací povinnosti zadavatele uvedené v § 254 odst. 3 Zákona, nejpozději však do 6 měsíců od uzavření smlouvy. Nad rámec obecných náležitostí návrhu musí být jeho součástí i uvedení, kdy se navrhovatel dozvěděl o uzavření předmětné smlouvy<sup>129</sup>, a především také tvrzení, že zadavatel uzavřel smlouvu v jedné ze čtyř Zákonom uvedených situací: bez splnění předchozí uveřejňovací povinnosti, přes zákaz takovou smlouvu uzavřít, na základě postupu mimo zadávací řízení i přes zákaz v jeho dalším pokračování, nebo v rozporu s pravidly pro „*zadání veřejné zakázky na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému*“<sup>130</sup>, čímž by zadavatel ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr dodavatele.

Zadavatel je i v případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy povinen doručit Úřadu do 10 dnů od doručení návrhu své vyjádření k návrhu a dokumentaci o zadávacím řízení<sup>131</sup>, navíc však i všechny dokumenty obsahující zadávací podmínky, protože pokud se jedná o situaci, kdy zadavatel uzavřel smlouvu bez povinnosti splnit příslušné uveřejňovací povinnosti, pak takové zadávací podmínky nemusí být veřejně

---

<sup>129</sup> Byť není zcela zřejmé, k čemu taková informace slouží, když s ní Zákon nespojuje žádné následky.

<sup>130</sup> § 254 odst. 1 písm. d) Zákona.

<sup>131</sup> Jak sice upozorňuje Podešva, Zákon s nesplněním této povinnosti výslovně spojuje dříve zmíněný postih za nespolečenskou spolupráci se zadavatelem podle § 263 odst. 4. Na druhou stranu samo ustanovení v § 263 odst. 4 Zákona mluví o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy, což logicky vylučuje jeho použitelnost v řízení o uložení zákazu plnění smlouvy, kteréžto připadá v úvahu jedině po uzavření smlouvy.

přístupné. Současně zadavatel Úřadu sdělí důvody, proč postupuje v řízení nevyžadujícím pro zahájení uveřejnění výzvy nebo oznámení, respektive zcela mimo zadávací řízení, je-li to relevantní.

V případě, že Úřad shledá návrh navrhovatele důvodným, uloží zadavateli zákaz plnění smlouvy. V takovém případě platí, že smlouva je od počátku neplatná, ledaže zadavatel prokáže důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem, pro které je třeba odložit daný zákaz plnění smlouvy o nejdéle 12 měsíců. Takové důvody však zadavatel musí prokazovat již ve lhůtě pro vyjádření k návrhu, a to včetně příslušných důkazních prostředků. Po uplynutí této lhůty již nelze tvrzení o důvodech ani důkazní prostředky měnit nebo doplňovat. Zákon zároveň v § 264 odst. 4 a 5 předjímá podmínky, za nichž je Úřad oprávněn vůbec neuložit jinak příslušející zákaz plnění smlouvy. Takovými podmínkami obecně jsou zvýšená ochrana veřejného zájmu, kvůli které nepostačuje odložení zakazu plnění až o 12 měsíců, nebo ohrožení bezpečnostních zájmů České republiky v případě veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti.

Zřejmě nejběžnější příležitostí pro podání návrhu na uložení zakazu plnění smlouvy je využití JŘBÚ. Vzhledem k pravidlům pro JŘBÚ, jejichž některé důsledky byly popsány v podkapitole 3.2, je takový postup často jedinou možností, jak se domáhat nápravy. Potíž spočívá v tom, že navrhovatel se musí nejdříve vůbec dozvědět o tom, že taková smlouva byla uzavřena. Zadavatel má sice povinnost odeslat do Věstníku veřejných zakázek k uveřejnění oznámení o zadání zakázky, díky čemuž by veřejnost měla mít možnost dozvědět se o uzavření smlouvy, ovšem neučiní-li tak i přes riziko potrestání za správní delikt, je jiný způsob získání dané informace značně omezený. A konečně aby vůbec bylo možné uložit tento zákaz, musí být návrh doručen Úřadu do 6 měsíců od uzavření smlouvy, přičemž je důvodné se domnívat, že i za účinnosti Zákona bude platit, že ani neuveřejnění zmíněného povinného oznámení o zadání zakázky nebude důvodem pro prominutí nedodržení této lhůty<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 8. 2013, č. j. S196,259,303/2012/VZ-15372/2013/511/MFI.

Vhodné je také zmínit, že v souvislosti s návrhem na uložení zákazu plnění smlouvy uvádí § 257 písm. l) Zákona speciální důvod pro zastavení řízení spočívající v konzumaci předmětu smlouvy v průběhu přezkumného řízení. Zákon současně vylučuje mezitímní úpravu věci prostřednictvím předběžného opatření za účelem zabránění v onom splnění závazku.

#### **4.8 Délka přezkumného řízení**

Důležitost rychlosti rozhodovacího procesu příslušné dozorové autority obecně vyzdvihuje např. Chýle<sup>133</sup>. Přitom nejde jen o otázku dodržení případných lhůt pro vydání rozhodnutí, ale často spíše o absolutní délku celkového rozhodovacího procesu, protože právě ta hraje především pro zadavatele největší roli. Dopad tohoto aspektu můžeme pozorovat např. i ve volbě hodnotících kritérií, kdy zadavatelé často úmyslně preferují hodnocení založené pouze na nabídkové ceně jen z toho důvodu, aby minimalizovali riziko přezkumu ze strany Úřadu, neboť si uvědomují, jaké zdržení by případný přezkum představoval.<sup>134</sup>

Pro rozhodování Úřadu se užije obecná lhůta plynoucí z § 71 správního řádu v délce 30 dní, respektive 60 dní pro převažující počet případů z důvodu jejich zvláštní složitosti, přičemž lhůta se počítá zvlášť pro každou instanci Úřadu. Tato lhůta začíná běžet až od okamžiku doručení vyjádření zadavatele a dokumentace o zadávacím řízení, ledaže k doplnění některých náležitostí návrhu uvedených v § 252 odst. 2 Zákona dojde ještě později, tedy nikoli již od okamžiku zahájení přezkumného řízení. Lhůta pro vydání rozhodnutí současně výslovně neběží od okamžiku vydání usnesení o přerušení přezkumného řízení z důvodu potřeby získat odborné stanovisko nebo znalecký posudek až do doručení tohoto stanoviska či posudku.

Jak však vyplývá ze studie Nedvěda, Ducháčka, Skuhrovce<sup>135</sup>, ani v minulosti (studie vychází z dat za léta 2012–2015) se Úřadu zjevně nedařilo dodržovat takto stanovené lhůty. To mělo vliv především na možnost zadavatele uzavřít smlouvu i v

---

<sup>133</sup> CHÝLE Josef: Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ČR a komparace se zahraničím. In: Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická. Dny práva 2013. Svazek 472. Str. 98.

<sup>134</sup> Srov. Nedvěd, Ducháček, Skuhrovec, op. cit. Str. 25. Současně vychází z dosavadních zkušeností autora při zadávání veřejných zakázek.

<sup>135</sup> Nedvěd, Ducháček, Skuhrovec, op. cit. Str. 13-17.



průběhu přezkumného řízení, neboť původní délka blokační lhůty byla značně kratší a jedinou možností jejího faktického prodloužení představovalo předběžné opatření. Aktuální formát blokačních lhůt by snad mohl situaci zlepšit, byť není samozřejmostí, že se bude v budoucnu dařit Úřadu rozhodovat rychleji než dříve.

Zajímavý způsob omezení délky přezkumného řízení můžeme pozorovat ve slovenské úpravě. Ta obsahuje v § 175 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní pravidlo vytvářející fikci zamítnutí návrhu při nedodržení stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí (30 dnů od doručení kompletní dokumentace úřadu). Současně však platí, že účastník takového řízení může podat proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí opravný prostředek, s jehož uplatněním není, na rozdíl od obvyklé situace, spojena povinnost složit příslušnou kauci za podání opravného prostředku.<sup>136</sup>

Poznámka na závěr – Chýle<sup>137</sup> si také všímá financování velké části veřejných zakázek zadávaných v České republice, když mnohé z nich jsou realizovány jedine díky dotacím z Evropské unie, pročež jsou o to více ohrožené jakýmkoli zdržením, které by mohlo vyústit v odebrání původně přidělené dotace. Slovenská úprava z podobného důvodu obsahuje možnost tzv. ex ante posúdenia podle § 168 zákona o verejnom obstarávaní, jehož cílem je předběžné posouzení souladu dokumentů o zadávacím řízení se zákonem. V českém prostředí spíše dochází k ex post podávání podnětů ze strany auditních orgánů.<sup>138</sup>

#### **4.9 Shrnutí 4. kapitoly**

Kapitola se věnuje přezkumnému řízení před ÚOHS. Toto řízení se zahajuje na návrh navrhovatele nebo z moci úřední, výjimkou je řízení o uložení zákazu plnění smlouvy, které může být zahájeno jen na návrh, a řízení o uložení sankce za správní delikt, které se zahajuje z moci úřední. Mezi největší novinky zavedené Zákonem patří možnost rozhodnutím Úřadu pouze zrušit rozhodnutí o námitkách učiněné zadavatelem či rozhodnutím Úřadu uložit v námitkách požadované nápravné opatření, pokud zadavatel námitky nevypořádá v příslušné lhůtě. Tuto právní úpravu osobně hodnotím kladně. Naopak novinkou, jejíž přijetí nemohu hodnotit jinak než velmi

---

<sup>136</sup> K této kauci blíže v podkapitole 5.1.

<sup>137</sup> Chýle, 2013, op. cit. Str. 102.

<sup>138</sup> Nedvěd, Ducháček, Skuhrovec, op. cit. Str. 26.

záporně, je zavedení poplatku za podání podnětu k zahájení řízení. Stejně jako v ZVZ zůstala zachována možnost zahájit řízení o uložení zákazu plnění smlouvy jen na návrh navrhovatele. Osobně bych de lege ferenda navrhoval zavést možnost zahájit ono řízení i z moci úřední, protože pro mnohé potenciální navrhovatele může být značně náročné už jen získat informace o takto uzavřené smlouvě, zvláště bylo-li pro její uzavření použito JŘBÚ.

## 5 Opravné prostředky proti rozhodnutí ÚOHS

Přezkumné řízení probíhající před Úřadem je koncipováno jako dvojinstanční. Proti rozhodnutí Úřadu vydanému v první instanci je obecně možné podat opravný prostředek. Pokud účastník nesouhlasí ani s rozhodnutím vydaným v rozkladu, má právo se v dané věci obrátit na nezávislý soud. Krátké pojednání i o této procesní možnosti bude obsaženo v této kapitole, byť se nejedná v pravém slova smyslu o opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí. Současně tato kapitola nemá za cíl detailně analyzovat níže zmíněné instituty, neboť tyto se povětšinou řídí obecnou právní úpravou spíše náležející do oblasti správního práva, ale naopak především zdůraznit specifika pro oblast veřejných zakázek.

### 5.1 Rozklad

Opravným prostředkem proti rozhodnutí Úřadu v první instanci, jakožto ústřednímu správní úřadu, je rozklad podle § 152 správní řádu. Ten se projevuje neexistencí devolutivního účinku. O podaném rozkladu následně rozhoduje předseda Úřadu na základě návrhu rozkladové komise, byť daným návrhem komise není vázán. Rozkladová komise se skládá převážně z odborníků na veřejné zakázky, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu, ať už z oblasti poradenské či akademické sféry nebo advokacie.

Pro řízení o rozkladu se přiměřeně použijí ustanovení o odvolání podle správního řádu, nevylučuje-li to povaha věcí. Rozklad je třeba podat do 15 dnů ode dne oznámení předmětného rozhodnutí a je tak možné učinit pouze prostřednictvím datové schránky nebo datové zprávy podepsané uznávaným elektronickým podpisem. S včasným podáním rozkladu je spojen odkladný účinek původního rozhodnutí. Úřad o podaném rozkladu vyrozumí účastníky řízení a umožní jim se v přiměřené lhůtě se k němu vyjádřit. Předseda Úřadu může v řízení o rozkladu původní rozhodnutí zrušit a vrátit případ k novému posouzení, případně ho též může změnit, ovšem pouze za podmínek uvedených v § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu, pročež se tak děje jen v naprostém minimu situací.<sup>139</sup> Ve většině případů však předseda Úřadu přistoupí k zamítnutí rozkladu.<sup>140</sup> Kromě uvedeného může i v rámci řízení o rozkladu nastat

---

<sup>139</sup> Např. v roce 2015 se tak stalo podle Výroční zprávy ÚOHS za rok 2015 jen jedenkrát.

<sup>140</sup> V roce 2015 se tak stalo zhruba v 64 % případů, viz Výroční zprávu za rok 2015.

důvod pro zastavení řízení – např. pokud dojde k uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky zadavatelem, a to vzhledem k tomu, že blokační lhůta pro uzavření smlouvy trvá i po dobu řízení o rozkladu jen tehdy, pokud Úřad v první instanci uložil nápravné opatření zadavateli nebo záležitosti upravil předběžně.

Zákon nově reflektuje situace, v nichž byly podávány rozklady ve zjevně neodůvodněných, respektive věcně nemístných případech. Tak tomu bylo např. u rozkladů proti usnesením o opravě zřejmých nesprávností, jež byly povětšinou podávány s (milnou) vírou, že je tak možné zvrátit původní rozhodnutí, v němž se daná zřejmá nesprávnost objevila<sup>141</sup>, či v případě, kdy účastník řízení, typicky zadavatel, nesouhlasil s vedením samotného řízení a proti tomuto „protestoval“ prostřednictvím rozkladu proti rozhodnutí, kterým mu byla jen a pouze stanovena lhůta k provedení nějakého úkonu. Z daných důvodů Zákon v § 262 stanovuje zákaz podat rozklad proti vybraným rozhodnutím (ve formě usnesení), pokud se jimi upravuje vedení správního řízení, stanovuje lhůta k provedení úkonu nebo opravují zřejmé nesprávnosti (mimo těch nesprávností, které se týkají výroku rozhodnutí).

Ve vztahu k problematice rozkladů je možné zmínit i další část slovenské úpravy – chce-li účastník řízení podat opravný prostředek, je obecně povinen složit na účet úřadu novou kauci podle § 177 zákona o verejnom obstarávaní. Jde o způsob, jak omezit nadměrné využívání tohoto práva. V České republice dochází k podání rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS asi v jedné třetině řízení, což samo o sobě nepředstavuje vážnější komplikaci motivující zavedení úpravy podobné jako na Slovensku. Problémem ovšem může být značně dlouhá průměrná délka řízení ve fázi rozkladu, a především pak počet nerozhodnutých řízení o podaných rozkladech, když na konci roku 2014 zůstalo přes 300 nerozhodnutých řízení o rozkladech u ÚOHS.<sup>142</sup>

## **5.2 Žaloba ke správnímu soudu**

V souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je možné se obrátit na soud za účelem přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního úřadu, v tomto případě ÚOHS. Prostředkem této soudní ochrany je žaloba proti rozhodnutí správního

---

<sup>141</sup> Např. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 1. 2015, č. j. R307/2014/VZ-2791/2015/322/DRU.

<sup>142</sup> Srov. Výroční zpráva za rok 2015. Toto množství odpovídá téměř ročnímu nápadu podaných rozkladů.

orgánu podle soudního řádu správního<sup>143</sup>. Příslušným k projednání této žaloby je vzhledem k sídlu ÚOHS Krajský soud v Brně. Žalobu je třeba podat do dvou měsíců od doručení písemného vyhotovení původního rozhodnutí. Na rozdíl od podání rozkladu není s podáním žaloby obecně spojen odkladný účinek původního rozhodnutí, ovšem za podmínek § 73 soudního řádu správního je možné ho takové žalobě přiznat. Výsledkem řízení před soudem může být buď zamítnutí žaloby, nebo zrušení původního rozhodnutí za současného vrácení věci k dalšímu řízení Úřadu, nedojde-li v průběhu řízení k jeho zastavení. Ročně je podáno zhruba 60 správních žalob proti rozhodnutí ÚOHS ve věci veřejných zakázek. Ještě méně je pak případů, kdy účastník řízení využije svého práva podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu České republiky proti rozhodnutí Krajského soudu.

Zásadní problém soudního přezkumu rozhodnutí o uložení nápravného opatření (tedy nikoli ve věci správních deliktů) spočívá v tom, že pokud zadavatel neuzavřel smlouvu již v průběhu řízení před ÚOHS (a tedy nezpůsobil zastavení řízení pro bezpředmětnost), pak v průběhu řízení před soudem k takovému kroku ve velkém množství případů již dojde, respektive zadavatel přistoupí k jinému opatření, pro které by řízení před Úřadem bylo jinak zastaveno. Obdobný osud pak mají návrhy na uložení zákazu plnění smlouvy, kdy v takových situacích, dospějí-li k soudu, dochází často k úplné konzumaci obsahu smlouvy, a tedy i kdyby soud nakonec rozhodl, že ÚOHS měl dát v původním řízení za pravdu navrhovateli, Úřadu obvykle nezbývá než znovu pokračující řízení zastavit pro nemožnost jakkoli již ovlivnit stav zadávání veřejné zakázky, respektive plnění smlouvy. Tím sice není vyloučeno, aby se úspěšný navrhovatel domáhal u civilního soudu náhrady způsobené škody postupem zadavatele, k čemuž je vhodné mít rozhodnutí prohlašující pochybení zadavatele, z dosavadní praxe však vyplývá, že soudy těmito rozhodnutím o náhradách prozatím příliš nakloněny nejsou.

---

<sup>143</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

## 6 Závěr

V této diplomové práci jsem se pokusil analyzovat prostředky ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek, které zákon o zadávání veřejných zakázek poskytuje dodavatelům. V úvodní kapitole jsem vedle přehledu směrnic Evropské unie a vybrané literatury zahraničních autorů uvedl v práci užívané metody práce, především však jsem stanovil čtyři dílčí otázky, na něž jsem se v průběhu práce snažil najít odpovědi. Jedná se o otázky, zda nová právní úprava může přispět k rychlejšímu rozhodování ÚOHS, zda dojde k posílení významu institutu námitek, jestli nová právní úprava připouští zahájení řízení o uložení zákazu plnění smlouvy i v řízení zahájeném z moci úřední a konečně zda není možné považovat zavedení poplatku za podání podnětu za rozporné se základními principy činnosti správních orgánů.

Následující kapitoly se zaměřily nejprve na představení základních pojmů z oblasti zadávání veřejných zakázek, poté byl analýze podroben institut námitek, jakožto prvotní komplexní možnost obrany dodavatele při podezření na nedodržení správného postupu zadavatele, a to včetně blokačních lhůt bránících zadavateli v uzavření smlouvy. Kapitola čtvrtá se celá věnovala přezkumnému řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a to od podání návrhu, přes institut kauce či nově založené povinnosti zaplatit poplatek za podání podnětu, vyzdvihnuty byly specifické odlišnosti řízení před Úřadem proti standardnímu správnímu řízení, až po možné způsoby a důvody ukončení správního řízení. Opravné prostředky proti rozhodnutí Úřadu, včetně možné žaloby ke správnímu soudu, byly tématem kapitoly závěrečné.

Celý systém ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele je pro praxi zadávání veřejných zakázek nesmírně důležitý, čehož si všímá odborná veřejnost nejen v České republice, ale i v evropských a mimoevropských zemích. Aby takový systém mohl přinášet kýžený efekt, je však třeba, aby byl především efektivní a podporoval rychlé rozhodování s dopady přímo do zadávacího řízení, a nikoli až ex post v podobě správních sankcí. Právě podpora těchto vlastností měla být v souladu s tendencí přezkumných směrnic Evropské unie jedním z cílů aktuální právní úpravy, účinné od podzimu roku 2016. Domnívám se, že tento cíl byl z velké části naplněn. Vráťím-li se

k výše vyřčeným dílčím otázkám stojícím v pozadí této práce, pak právě na nich je možné ukázat některé pozitivní vlivy zákona.

Ve spojitosti s námitkami došlo k poměrně výraznému tlaku na jejich důkladné vyřízení a odůvodnění rozhodnutí o nich. To se na jedné straně projevuje zdůrazněním nutnosti jejich řádného vyřízení, k čemuž Zákon poskytuje přiměřenou lhůtu, na straně druhé pak především v nově zavedených oprávněních Úřadu, kdy pokud zadavatel námitky nijak nevyřídí, může Úřad uložit dodavatelem požadované nápravné opatření, respektive v případě neřádného vyřízení námitek je Úřad oprávněn zrušit pouze dané rozhodnutí o námitkách. Obě uvedená oprávnění ve svém důsledku značně posilují roli námitek, což považuji za jednoznačné pozitivum, neboť za účinnosti předchozího zákona o veřejných zakázkách byly námitky v praxi považovány spíše za nutné zlo oddalující možnost obrátit se na Úřad.

Přičteme-li k možnosti zrušit pouze rozhodnutí o námitkách, jehož posouzení bude nesporně snazší než zabývat se celým skutkovým stavem případu, i prodloužení blokační lhůty a související očekávání snížení množství návrhů na vydávání předběžných opatření, jedná se dle mého názoru o nesporné impulzy pro možnost zrychlení rozhodování Úřadu. Navíc Zákon obsahuje mnohá opatření podporující koncentraci řízení a procesní ekonomii v podobě časově omezeného předkládání podkladů potřebných pro rozhodování. Na druhou stranu je vhodné upozornit na to, že dosavadní délka rozhodování této instituce v letech 2012-2015 dle výsledků studie Nedvěda, Ducháčka, Skuhrovce přesahovala zákonnou délku 60 dnů, proto je otázkou, nakolik se uvedené změny projeví v rychlosti dostatečného množství případů, zvláště těch končících meritorním rozhodnutím, kteréžto by měly být hlavním cílem rozhodování.

Odpověď na třetí otázku je stručná. Ani nová právní úprava neumožňuje zahájit řízení o uložení zákazu plnění smlouvy z úřední povinnosti, naopak je pro zahájení takového řízení stále třeba výlučně návrhu. Toto považuji za poměrně zásadní nedostatek především s ohledem na účinnost boje proti nezákonně uzavřeným smlouvám v jednacích řízeních bez uveřejnění. Česká republika je pravidelně upozorňována evropskými orgány na poměrně rozsáhlé případy nadužívání tohoto

typu zadávacího řízení, jež z podstaty věci inklinuje k omezení tržní soutěže, a tedy k nižší efektivitě vynakládání veřejných prostředků. Bohužel jedinou reálnou možnost obrany proti jeho zneužívání ze strany zadavatelů představuje právě řízení o uložení zákazu plnění smlouvy, ovšem ani za aktuálně platné právní úpravy není Úřad oprávněn zahájit ono řízení pouze na základě jím zjištěných informací. De lege ferenda by bylo vhodné rozšířit oprávnění Úřadu právě o tuto možnost zahájení řízení.

Konečně problematika poplatku za podnět je zjevně nejkontroverznější částí Zákona věnující se přezkumu veřejných zakázek. Nejenže se na úpravě poplatku projevuje nekoncepčnost a nepromyšlenost normy, zapříčiněná způsobem jejího vzniku prostřednictvím poslaneckého návrhu, ale především lze v dané úpravě spatřovat rozpor s principy dobré správy, ne-li rovnou protiústavnost. Osobně souhlasím s aktivitou občanského sdružení Oživení, které chce dosáhnout zrušení tohoto ustanovení Ústavním soudem. Pokud by se tak z nějakého důvodu nestalo, bylo by více než vhodné kritizovanou část Zákona zrušit. To ovšem nevylučuje, aby se na základě odborné shody hledal jiný způsob, jakým zamezit zvyšujícímu se nápadu podnětů směrem k Úřadu, respektive jak zajistit, že podané podněty bude moci Úřad prošetřovat podle svých možností a se zachováním priority v podobě podaných návrhů.

Mezi další doporučení de lege ferenda je možné zmínit návrh na úpravu systému kaucí, u nichž v posledních letech (a Zákon v tomto není výjimkou) docházelo k postupnému zpřísnování z pohledu dodavatele, až začínají vznikat obavy, zda aktuální úprava neúměrně neztěžuje přístup i oprávněných stěžovatelů k Úřadu, zvláště za dosud panující situace spíše časově delšího rozhodování Úřadu. V neposlední řadě je možné zmínit větší zaměření se obecně na přezkum zakázek zadávaných v jednacím řízení bez uveřejnění, protože s tímto typem řízení je spojena až čtyřikrát menší pravděpodobnost přezkumu ze strany Úřadu ve srovnání s otevřeným řízením.

Závěrem je možné zmínit i některé nedostatky Zákona spíše technického rázu uváděné v průběhu práce (např. nelogické uvedení odkazu na § 254 odst. 5 Zákona v rámci § 263 odst. 4 Zákona), které by bylo užitečné v rámci budoucích novelizací Zákona odstranit, ovšem v momentální aplikaci nijak nevadí, neboť se snadno dají



překlenout výkladem. Celkově hodnotím novou právní úpravu v oblasti přezkumu veřejných zakázek spíše kladně a těším se, jak nejen její aplikaci budu moci sledovat v praxi.

## Seznam pramenů

### Monografie

DVOŘÁK David a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. Praha: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-651-7.

HERMAN Pavel a kol.: Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-660-6.

JURČÍK Radek: Zákon o veřejných zakázkách: komentář. 4. vydání. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [stav k 19. 2. 2017].

KYSELA Jan: Petiční právo. Komentář k čl. 18 Listiny základních práv a svobod. In: WAGNEROVÁ Eliška a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

MACEK Ivo a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges ve spolupráci s Codexis publishing, 2017. ISBN 978-80-7502-171-7.

PODEŠVA Vilém a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-102-6.

### Odborné články

GORDON Daniel: Bid protests: The costs are real, but the benefits outweigh them. Public Contract Law Journal, 2013.

GORDON Daniel: Constructing a bid protest process: The choice that every procurement challenge system must make. Public Contract Law Journal, 2006. Pages 427-445.

HLAVSA Jan, ŘÍČNÝ David: Blíží se ve veřejných zakázkách konec zastavování správních řízení pro bezpředmětnost návrhu z důvodu uzavření smlouvy? Epravo.cz. [online]. 3/2016. Dostupné z <http://tablet.epravo.cz/3-2016/tema-vydani-blizi-se-ve-verejnych-zakazkach-konec-zastavovani-spravnich-rizeni-pro-bezpredmetnost-navrhu-z-duvodu-uzavreni-smlouvy/>.

CHÝLE Josef, FLORIAN Mojmír: Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek. In: Informační list 3/2016. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

CHÝLE Josef: Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ČR a komparace se zahraničím. In: Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická. Dny práva 2013. Svazek 472.

LENERFORS Thomas Taro: The transformation of transparency – On the Act on Public Procurement and the Right to Appeal in the Context of the War on Corruption. *Journal of Business Ethics*, 2007. Pages 381-390.

MARSHALL Robert, MEURER Michael, RICHARD Jean-Francois: The Private Attorney General Meets Public Contract Law: Procurement Oversight by Protest. *Hofstra Law Review*, 1991. Vol. 20: Article 1.

NEDVĚD Adam, DUCHÁČEK Tomáš, SKUHROVEC Jiří: Rozhodovací praxe ÚOHS – mýty a fakta. *Econlab.cz*. [online]. 26. 1. 2017. Dostupné z <http://www.econlab.cz/wp-content/uploads/2014/10/2017-01-26-studie-uohs-final.pdf>.

NIKOLOVOVÁ Pavla a kol.: Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů? *Studie 5/2012*. Národohospodářský ústav AVČR, 2012.

Výroční zpráva ÚOHS za rok 2015. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

#### Internetové zdroje

BÁRTA Jan: Urychlí vzdání se práva na podání námitek uzavření smlouvy? *Epravo.cz* [online]. 30. 3. 2015. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/urychli-vzdani-se-prava-na-podani-namitek-uzavreni-smlouvy-97300.html>.

FIALA Petr, KOUKAL Pavel: Podnět k zahájení správního řízení ve světle zákona o zadávání veřejných zakázek. *Epravo.cz*. [online]. 12. 5. 2017. Dostupné <https://www.epravo.cz/top/clanky/podnet-k-zahajeni-spravniho-rizeni-ve-svetle-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-105875.html>.

KÁŇOVÁ Marcela: Konec nejasností ohledně přezkumu VZMR? *Epravo.cz* [online]. 30. 5. 2016. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/konec-nejasnosti-ohledne-prezkumu-vzmr-101649.html>.

KÁŇOVÁ Marcela: Nezákonné zrušení zadávacího řízení už nebude dle ZZVZ správním deliktem. *Epravo.cz* [online]. 29. 3. 2016. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezakonne-zruseni-zadavaciho-rizeni-uz-nebude-dle-zzvz-spravnim-deliktem-100920.html>.

KOVAŘÍK Martin: Vláda chce 10 milionů za přezkum veřejné zakázky. *Indoc.cz*. [online]. 24. 9. 2014. Dostupné z <http://www.indoc.cz/vlada-chce-10-milionu-za-prezkum-verejne-zakazky>.

KRUMBHOLC Filip, MACHUREK Tomáš: Změny v řízení před ÚOHS v souvislosti s tzv. transparenční novelou ZVZ. *Epravo.cz* [online]. 17. 1. 2012. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-rizeni-pred-uohs-v-souvislosti-s-tzv-transparencni-novelou-zvz-79924.html>.

MILOTA Daniel: Alternativní možnosti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu. *Epravo.cz* [online]. 25. 11. 2016. Dostupné z

<https://www.epravo.cz/top/clanky/alternativni-moznosti-dohledu-nad-zadavanim-verejnych-zakazek-maleho-rozsahu-103503.html>.

RIEGEROVÁ Adela: K bezpředmětnosti návrhu po uzavření smlouvy na realizaci veřejné zakázky. Epravo.cz. [online]. 11. 12. 2014. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-bezpredmetnosti-navrhu-po-uzavreni-smlouvy-na-realizaci-verejne-zakazky-96198.html>.

MIKULECKÁ Šárka: Žamberk musí zaplatit pokutu. Orlický deník. [online]. 9. 11. 2016. Dostupné z [http://orlicky.denik.cz/zpravy\\_region/zamberk-musi-zaplatit-pokutu-20161109.html](http://orlicky.denik.cz/zpravy_region/zamberk-musi-zaplatit-pokutu-20161109.html).

SŮRA Jan: Smlouva za pět miliard, podpis v neděli. Ťok s Kapschem obešli konkurenci. IDnes.cz. [online]. 1. 9. 2016. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/stat-obesel-skytoll-podpisem-smlouvy-s-kapschem-v-nedeli-pzq-/eko-doprava.aspx?c=A160830\\_175428\\_eko-doprava\\_suj](http://ekonomika.idnes.cz/stat-obesel-skytoll-podpisem-smlouvy-s-kapschem-v-nedeli-pzq-/eko-doprava.aspx?c=A160830_175428_eko-doprava_suj).

ŠOURKOVÁ Martina: K problematice dělení veřejných zakázek. Epravo.cz [online]. 11. 10. 2012. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-problematice-deleni-verejnych-zakazek-86201.html>.

TEJKAL Jan, PERNICA Petr: Doručování a okamžik doručení písemnosti prostřednictvím datové schránky a prostřednictvím elektronických nástrojů v režimu zákona o veřejných zakázkách. Epravo.cz [online]. 30. 11. 2012. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/dorucovani-a-okamzik-doruceni-pisemnosti-prostrednictvim-datove-schranky-a-prostrednictvim-elektronicky-nastroju-v-rezimu-zakona-o-verejnych-zakazkach-86910.html>.

Tisková zpráva sdružení Oživení: Zveřejňují úřady transparentně zakázky? Analýza objevila půl milionu chyb a nedohledatelných smluv. [online]. 23. 11. 2015. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/2015/11/zverejnuji-urady-transparentne-zakazky-analyza-objevila-pul-milionu-chyb-a-nedohledatelnych-smluv/>.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Návrh na přezkoumání úkonů zadavatele dle zákona č. 134/2016 Sb., účinného od 1. 10. 2016. [online]. Dostupné z <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/navrh-na-prezkoumani-ukonu-zadavatele/navrh-na-prezkoumani-ukonu-zadavatele-dle-zakona-c-134-2016-sb-ucinneho-od-1-10-2016.html>.

Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. 16. 5. 2016. Dostupné z <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/107-16-vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2015-t-16-5-2016.aspx>.

Žaloba ve věci zpoplatnění podnětu na ÚOHS. [online]. 23. 2. 2017. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/2017/02/zaloba-ve-veci-zpoplatneni-podnetu-na-uohs/>.

## Právní předpisy a související

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek

Návrh zákona č. 40/2015 Sb. včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 300/0, část č. 1/4. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=300&CT1=0>.

Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 637/0, část č. ¼. VI. n. z. o zadávání veřejných zakázek. Str. 308. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122292>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 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 (ve znění pozdějších novel).

Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce. 89/665/EHS (ve znění pozdějších novel).

Vyhláška ze dne 21. července 2016 o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Zákon č. 343/2015 Z. z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Rozhodnutí soudů a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 2 Afs 55/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, č. j. Afs 132/2009-275.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 195/2015-55.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195-2015-73.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 1. 2015, č. j. R307/2014/VZ-2791/2015/322/DRU.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 2. 2013, č. j. S518/2012/VZ-1620/2013/523/KRK.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 3. 2017, č. j. S0109/2017/VZ-09617/2017/551/OPa.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 4. 2017, č. j. S0098/2017/VZ-12065/2017/523/ASo.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 6. 2014, č. j. S364/2014/VZ-12948/2014/511/MON.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 7. 2010, č. j. R158/2009/VZ-10447/2010/310/ASc.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 8. 2013, č. j. S196,259,303/2012/VZ-15372/2013/511/MFl.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 10. 2015, č. j. R280/2014/VZ-32594/2015/322/IJu.

## **Abstrakt**

Název práce: Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele

Tato práce se zabývá ochranou proti nesprávnému postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek. Za tímto účelem jsem analyzoval část zákona o zadávání veřejných zakázek věnující se přezkumným postupům, včetně uvedení některých dopadů právní úpravy.

Po úvodní části práce následuje kapitola vykládající základní pojmy problematiky. V kapitole třetí se věnuji především problematice námitek a blokačních lhůt, které brání zadavateli v uzavření smlouvy. Další kapitola se celá zabývá řízením před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a to od podání návrhu, přes institut kauce či nově založené povinnosti zaplatit poplatek za podání podnětu, vyzdvihnuty jsou specifické odlišnosti řízení před Úřadem proti standardnímu správnímu řízení, až po možné způsoby a důvody ukončení správního řízení. Opravné prostředky proti rozhodnutí Úřadu, včetně možné žaloby ke správnímu soudu, jsou tématem kapitoly páté. V samotném závěru shrnuji získané poznatky, odpovídám na v úvodu položené otázky a přidávám úvahy de lege ferenda.

Osobně považuji analyzovanou právní úpravu za poměrně zdařilou. Na základě poznatků mezi její největší přínosy kladu posílení role námitek a vylepšení podmínek pro zrychlení rozhodovací činnosti Úřadu, naopak velmi negativně hodnotím zavedení poplatku za podání podnětu Úřadu. Větší důraz by bylo vhodné klást také na přezkum jednacích řízení bez uveřejnění, či umožnit uložení zákazu plnění smlouvy z moci úřední.

Klíčová slova – veřejná zakázka, námítka, přezkumné řízení, kauce, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

## **Abstract**

Thesis title: Protection against irregular practises of contracting authority

This thesis deals with the protection against irregular practises of the contracting authority in awarding public contracts. I analyzed part of the Government Procurement Act on Review Procedures, including some of the regulatory impacts.

The introductory part of the thesis is followed by a chapter explaining the basic concepts of the issue. In the chapter three, I deal mainly with the institute of objections and blocking deadlines that prevent the contracting authority from entering into a contract. Next chapter is dedicated to the proceedings before the Office for the Protection of Competition, from the submission of the petition, through the deposit institution or the newly established obligation to pay the claim fee, the specific differences in the proceedings before the Office against the standard administrative procedure are highlighted, up to the possible ways and reasons of the termination of the administrative procedure. Appeals against the Office's decision, including possible appeals to the administrative court, are the subject of chapter five. In the end, I summarize the lessons learned, I respond to the questions asked in the introduction and I come up with considerations about legislation.

Personally, I consider the analyzed legislation to be quite good. I consider the strengthen role of objections and the improved conditions for accelerating the decision-making activities of the Office among its greatest benefits, on the contrary, I assess very negatively the introduction of a fee for filing an action against the Office. Greater emphasis should also be placed on the review of negotiated procedures without publication or that the ban on performance of the contract should be able to be enforced officially.

Key words – public procurement, review procedure, deposit, The Office for the Protection of the Competition