

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Martina Tvrdá

Zákaz plnění smlouvy ve veřejných zakázkách

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na s názvem *Zákaz plnění smlouvy ve veřejných zakázkách* zpracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Lázu dne 30. 11. 2020

Martina Tvrdá

Poděkování

Ráda bych poděkovala Mgr. Michalovi Černému, Ph.D., za odborné vedení, připomínky a cenné rady při zpracování této diplomové práce. Poděkování dále patří mé rodině a příteli za trvalou podporu během mého studia.

Obsah

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Úvod | 8 |
| 2 | Původ a vývoj institutu zákazu plnění smlouvy | 10 |
| 3 | Podmínky a předpoklady zákazu plnění smlouvy dle ZZVZ | 14 |
| 3.1 | Návrh | 14 |
| 3.1.1 | Důvody | 16 |
| 3.1.2 | Náležitosti | 26 |
| 3.1.3 | Lhůta k podání návrhu | 30 |
| 3.1.4 | Vyjádření zadavatele a předložení dokumentace | 33 |
| 3.2 | Kauce | 35 |
| 3.2.1 | Případy případnutí kauce státu a navrácení kauce | 37 |
| 3.3 | Účastníci řízení | 39 |
| 4 | Předběžné opatření | 42 |
| 5 | Úkony a podmínky na straně zadavatele | 45 |
| 5.1 | Vyjádření zadavatele a předložení dokumentace | 45 |
| 5.2 | Zvláštní okolnosti a výjimky z uložení zákazu plnění smlouvy..... | 46 |
| 5.2.1 | Důvody zvláštního zřetele hodné vyžadující pokračování plnění smlouvy | 47 |
| 5.2.2 | Výjimky z uložení zákazu plnění | 49 |
| 6 | Neplatnost smlouvy a její koncepce | 50 |
| 6.1 | Následky zákazu plnění ze soukromoprávního hlediska | 51 |
| 6.2 | Bezdůvodné obohacení | 51 |
| 6.3 | Náhrada škody navrhovateli | 52 |
| 6.4 | Náhrada škody vybranému dodavateli | 54 |
| 7 | Komparace s právní úpravou dle zák. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách..... | 56 |
| 8 | Krátká komparace se Slovenskou právní úpravou dle zák. č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov | 59 |
| 9 | Závěr | 63 |

Seznam použitých zkratk

| | |
|---------|--|
| OZ | zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník |
| OZ 64 | zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník |
| OZ SR | zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník |
| SŘ | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád |
| Úřad | Úřad pro ochranu hospodářské soutěže |
| ÚVO | Úrad pre verejné obstaravanie |
| zákon | zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek |
| ZVO | zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov |
| ZVZ | zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách |
| ZVZ 04 | zákon č. 40/2004 Sb, o veřejných zakázkách |
| ZZVZ | zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek |
| ZZVZ 94 | zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek |

Anotace

Cílem této práce je přiblížení a komplexní zpracování problematiky institutu zákazu plnění smlouvy, jako nápravného opatření v rámci zadávání veřejných zakázek, včetně jeho kritického zhodnocení.

Pro účely této práce jsem si dále zvolila jednu hlavní výzkumnou otázku. Tato výzkumná otázka pak spočívá ve zhodnocení (bez)problémovosti aplikace institutu zákazu plnění smlouvy v rámci aktuální rozhodovací praxe.

V jednotlivých kapitolách své práce se zaměřuji konkrétně na vymezení náležitostí návrhu, stanovení okruhu účastníků, složení kauce a dalších podmínek, které jsou rozhodující pro úspěch samotného návrhu.

Kromě samotných zákonných důvodů pro uložení zákazu plnění smlouvy zmiňuji také specifické situace, kdy Úřad zákaz plnění smlouvy neuloží, případně uloží za současného odložení vykonatelnosti. Ve své práci se dále zabývám rozdíly mezi aktuální právní úpravou dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek v porovnání s předchozí právní úpravou, tedy zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Tato práce dále obsahuje krátkou komparaci české právní úpravy dle ZZVZ se slovenskou právní úpravou, již zakotvuje zákon č. 343/2015 Z.z., zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V neposlední řadě se pokusím o přiblížení důsledků uložení zákazu plnění smlouvy v podobě neplatnosti smlouvy a případné odpovědnosti zadavatele ze soukromoprávního hlediska, která spočívá v neplatnosti smlouvy a případné náhradě újmy v souladu s ustanoveními zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Cílem této práce je mimo jiné také zhodnocení institutu zákazu plnění smlouvy z hlediska vývoje a nastínění případných nedostatků nynější právní úpravy. V rámci všech jednotlivých kapitol diplomové práce je zohledněna aktuální i starší, avšak nadále aplikovatelná rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže i soudů, která podstatným způsobem napomáhá jednotnému výkladu předmětného institutu.

Klíčová slova

zákaz plnění smlouvy, veřejné zakázky, ZZVZ, zákon o zadávání veřejných zakázek

1 Úvod

Pod pojmem veřejné zakázky se skrývá poměrně komplikované právní odvětví, které mimo jiné představuje podstatnou část výdajů státního rozpočtu. Přestože si to často neuvědomujeme, veřejné zakázky jsou neodmyslitelným způsobem spojeny s každodenním životem celé společnosti, přičemž jsou nástrojem k naplňování různorodých potřeb nejen veřejnoprávních subjektů. Jednoduše řečeno, zadávací řízení na veřejnou zakázku je formalizovaným procesem, jehož realizaci iniciuje subjekt, který disponuje financemi z veřejných zdrojů, přičemž cílem je uzavření soukromoprávní smlouvy na plnění, která spočívá v dodávkách, službách či stavebních pracích, a to za současného dodržení ustanovení zákona.

Již ze své podstaty je s veřejnými zakázkami neodmyslitelně spojen konkurenční boj mezi dodavateli na straně nabídky a zároveň snaha zadavatele vstupujícího do zadávacího procesu na straně poptávky získat požadované plnění co nejvýhodněji. Právě s ohledem na potřebu hospodárnosti a efektivnosti vynakládaných veřejných prostředků ve spojení se zásadou transparentnosti, přiměřenosti a dalšími základními zásadami a principy je tedy zcela zřejmá nutnost regulace oblasti veřejných zakázek a s tím spojených zadávacích postupů. Zadávací řízení je tedy vysoce formalizovaným procesem, který obsahuje striktní pravidla. I k tomuto odvětví pak neodmyslitelně patří instituty, které slouží k ochraně práv dotčených subjektů. Jedním z těchto institutů je právě i návrh na uložení zakazu plnění smlouvy.

Zákaz plnění smlouvy je nápravným opatřením ukládaným v důsledku nesprávného postupu zadavatele v rámci zadávacího řízení, či mimo něj. Legální zakotvení nalezneme v zákoně č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, části třinácté, kterou jako celek nazýváme „ochrana před nezákonným postupem zadavatele“. Předchozí právní úpravou zakotvující daný institut pak byl zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách.

Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku je ukládán za situace, kdy již byla uzavřena smlouva na plnění veřejné zakázky, popřípadě rámcová dohoda, popřípadě smlouva uzavřená v dynamickém nákupním systému, a to v souladu s ustanovením § 254 ZZVZ. Podmínkami pro uložení zakazu plnění smlouvy je, podání návrhu na uložení zakazu plnění smlouvy a skutečnost, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jako orgán příslušný v prvním stupni k vydání rozhodnutí o uložení zakazu plnění na veřejnou zakázku posoudí, že byly naplněny zákonné podmínky, které uložení zakazu plnění smlouvy připouští.¹

¹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1239-1240.

Nespornou výhodou, kterou v rámci obrany proti postupu zadavatele tento institut navrhovatelům skýtá, je možnost podat návrh na uložení tohoto nápravného opatření bez předchozího podání námitek proti postupu zadavatele dle § 241-247 ZZVZ. Zákaz plnění již uzavřené smlouvy je tedy efektivním nástrojem pro nápravu situace, kdy zadavatel uzavřel smlouvu na předmět plnění veřejné zakázky s vybraným dodavatelem v rozporu se zákonem, a tak s ohledem na základní zásady zadávání veřejných zakázek je zcela žádoucí, aby nedošlo k plnění předmětu smlouvy, přestože je tak zpětně zasaženo do práv a povinností smluvních stran daného závazkového vztahu.²

K institutu zákazu plnění smlouvy dle aktuální právní úpravy je dostupné poměrně široké spektrum komentářové literatury. Jedná se o tituly od celkem 6 autorských kolektivů, které se zabývaly přímo výkladem ZZVZ. Jedná se konkrétně o komentáře: DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. 1320 s.; MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017. 848 s.; HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017. 640 s.; PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1108 s., KRUTÁK, Tomáš a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016*. 1. vydání. Olomouc: nakladatelství ANAG, 2016, 944 s.

Na tuto komentářovou literaturu je pak odkazováno v průběhu celé této práce. Již v úvodu bych ráda nastínila, že komentářovou literaturu k ZZVZ lze označit za jednotnou a ohledně aspektů zákazu plnění smlouvy, které jsou výkladově a aplikačně problematické, zde v zásadě nalezneme názorovou shodu autorských kolektivů. I přes četnost komentářové literatury a stávající rozhodovací praxe Úřadu i soudů, zůstávají některé problematické aspekty nedotčeny, případně o nich není zcela dostatečně pojednáno tak, aby došlo k naprosté eliminaci problematických aspektů zákazu plnění smlouvy v praxi.

V rámci kapitol, jejichž obsahem jsou soukromoprávní aspekty zákazu plnění smlouvy, jsem čerpala primárně z komentářové literatury k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, od autorského kolektivu v čele s doc. JUDr. Petrem Lavickým, Ph.D. - LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654)*. I. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. 2400 s.

² DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1202.

Konečně považuji za vhodné uvést jednotlivé metody, které jsou v rámci této práce použity a na základě kterých budou zjišťovány jednotlivé skutečnosti a následně tvořeny dílčí závěry. Vzhledem ke skutečnosti, že tato práce stojí na teoretickém základu, bude v rámci této práce ve velké míře použita metoda deskriptivní ve spojení s literární rešerší a rešerší rozhodovací praxe, na základě které by měl být zřejmý aktuální postoj především Úřadu a soudů při jejich rozhodovací praxi a v neposlední řadě také autorů komentářové literatury, jako odborníků v dané oblasti.

Dále bude použita metoda srovnávací, a to především pro účely kapitol, jejichž obsahem je komparace, ať už stávající právní úpravy s předchozí právní úpravou, či komparaci se slovenskou obdobou institutu zákazu plnění smlouvy.

Poslední z metod, které pro svou práci považuji za rozhodující, spatřuji v analytické metodě. Prostřednictvím analýzy budou poznávány a následně hodnoceny jednotlivé aspekty institutu zákazu plnění smlouvy (které odpovídají jednotlivým kapitolám této práce) a následně bude vytvořen souhrn těchto dílčích závěrů, který se promítne v celkovém závěru této práce.

2 Původ a vývoj institutu zákazu plnění smlouvy

Na okraj je nutné říci, že aktuálně platný právní předpis v podobě ZZVZ je v pořadí již čtvrtým kodexem, jehož obsahem je problematika zadávání veřejných zakázek. Úplně prvním kodexem v rámci vnitrostátní právní úpravy byl s účinností od 1. 1. 1995 zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Jeho cílem byla aplikace tržního mechanismu na oblast hospodaření s veřejnými prostředky, stanovení podmínek pro zabezpečení průhlednosti postupu zadávání s vyloučením diskriminace, protekce a s minimalizací možnosti korupčního jednání.³

Tento kodex byl ve znění pozdějších předpisů účinný až do 30. 4. 2004, kdy byl nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Záměrem této rekodifikace byla primárně nutnost, jenž vyvstala v souvislosti s očekávaným vstupem České republiky do Evropské unie, a tedy potřeba harmonizace vnitrostátní právní úpravy s legislativou na úrovni Evropské unie. Jak uvádí důvodová zpráva k ZVZ 40/2004 *„charakteristickým rysem stávající právní úpravy však je, že její koncepce nevychází z evropských zadávacích směrnic, nýbrž z tzv. modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, přijatého Komisí Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo. Z perspektivy přidruženého člena, který usiluje o plné členství v EU, takto zvolená koncepce nebyla nejšťastnějším řešením, neboť činí téměř nemožnou snahu*

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek, č. 199/1994 Dz.

ČR o efektivní harmonizaci svého práva v dané oblasti s právem ES.“⁴ Dalším důvodem pro přijetí tohoto nového kodexu pak byly výkladové nejasnosti, které vedly k podryvání právní jistoty, a ve svém důsledku k nadměrnému počtu návrhů na zahájení přezkumného řízení.⁵

Je však nutné podotknout, že ani jeden z těchto kodexů institut zákazu plnění smlouvy neobsahoval. ZZVZ 1994 ve svém ustanovení § 70 zakotvoval pouze institut neplatnosti smlouvy, a to v následujícím znění: „Smlouva na veřejnou zakázku uzavřená v rozporu s tímto zákonem je neplatná. Změny ve smlouvě v rozporu s podmínkami obchodní veřejné soutěže jsou neplatné.“⁶ ZVZ 2004 upravoval neplatnost smlouvy v § 90 odst. 1 následovně. „Zadavatel nesmí učinit úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje tomuto zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům. Takový úkon je od počátku neplatný.“⁷ Tento institut neplatnosti smlouvy však byl zcela jiné koncepce než zákaz plnění smlouvy tak, jak ho známe dnes, když koncepce neplatnosti smlouvy byla vystavěna na absolutní neplatnosti a rozsah důvodů, pro něž byla smlouva považována za neplatnou byl mnohem širší, než okruh dle ZZVZ, což potvrzuje i rozhodovací praxe soudů.⁸

Následně byl s účinností od 1. 7. 2006 přijat zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Z hlediska existence institutu zákazu plnění smlouvy byla podstatnou novela ZVZ č. 417/2009 Sb., s účinností od 1. 1. 2010, která zákaz plnění smlouvy zavedla úplně poprvé. Zavedení tohoto institutu bylo promítnutím požadavku čl. 2d a 2e Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. 12. 2007, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek, která vůči členským státům Evropské unie stanoví požadavky na zajištění neúčinnosti smluv či jiných alternativních sankcí.

Dle § 118 odst. 2 ZVZ bylo po uzavření smlouvy možné podat návrh pouze

- a) Proti uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění
- b) Proti porušení zákazu uzavření smlouvy nebo předběžným opatřením dle ZVZ

⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, č. 40/2004 Dz.

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, č. 40/2004 Dz.

⁶ Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, § 70.

⁷ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, § 90.

⁸ Např. rozsudek Nejvyššího soudu 23 Cdo 4561/2008, ze dne 21. 12. 2010, který řeší neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku z důvodu odchýlení se od zadávacích podmínek „Jde přitom o neplatnost absolutní, neboť nelze dovodit, že by neplatnost smlouvy podle ustanovení § 70 zákona o zadávání veřejných zakázek byla ve smyslu § 267 odst. 1 obch. zák. stanovena pouze na ochranu některého účastníka“. Dostupné na <http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/602002B86E751E09C1257A4E0066B744?openDocument&Highlight=0>.

- c) Pokud byla uzavřena smlouva v dynamickém nákupním systému nebo na základě rámcové smlouvy, a to před uplynutím lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.⁹

Nutno dodat, že se stále nejednalo o dnešní koncepci zákazu plnění smlouvy dle ZZVZ, který nabyl účinnosti 1. 10. 2016, když uložení zákazu plnění smlouvy dle ZVZ bylo nerozlučně spojeno se spácháním správního deliktu dle § 120 ZVZ.

Dále také nepanovala jasná shoda ohledně koncepce neplatnosti, když někteří odborníci byli stále ještě přesvědčeni o absolutní neplatnosti smlouvy, kdežto jiní se již přikláněli ke koncepci relativní neplatnosti. Prvotní výkladová nejistota je zřejmá například z článku D. Rause, který uvedl, že *„Smlouva na plnění (...) je právním úkonem. O jaký druh jeho neplatnosti se podle § 118 odst. 5 VeřZ má jednat? O absolutní? K té by, nebýt pravidla podávaného z § 118 odst. 5 VeřZ, žádného rozhodnutí (nota bene správního orgánu) zřejmě nemělo být zapotřebí. O relativní? Ta by však neplynula z rozhodnutí, neboť taková neplatnost se tu podle zákona o veřejných zakázkách „neurčuje“ (zde bez ohledu na to, kdo by ji určoval, tedy že by se jednalo o správní orgán), nýbrž vyplývá z rozhodnutí správního orgánu o jiné samostatné otázce – a sice o uložení zákazu plnění smlouvy. (...) Ať už budeme pravidlo podle § 118 odst. 5 VeřZ vnímat jakkoli, nalezení jeho smyslu a odpovídajícího způsobu aplikace bude nepochybně otázkou pro (civilní) soudy rozhodující spory o plnění ze smluv na veřejné zakázky...“*¹⁰

Dvořák pak ještě v roce 2014 zastával názor, že neplatnost smlouvy na základě uložení zákazu plnění dle ZVZ představuje speciální případ absolutní neplatnosti smlouvy pro rozpor se zákonem¹¹ přičemž se jedná o neplatnost, jenž nastává ex nunc.¹²

S konceptem relativní neplatnosti, která nastává ex tunc, se naopak ztotožňovali Mareš a Šebesta, kteří vycházeli z názoru Krenka, že *„Stávající právní úprava (konkrétně ust. § 118 odst. 5 ZVZ) koncepci absolutní neplatnosti smlouvy na veřejnou zakázku v podstatě opustila a mění ji na relativní za situace, kdy je zákonem podmíněna předchozím uložením zákazu jejího plnění ÚOHS v řízení zahájeném výlučně na návrh stěžovatele (tedy jejím dovoláním se stěžovatelem). Do doby úspěšného dovolání stěžovatele je proto smlouvu na veřejnou zakázku třeba pokládat za platnou, byť by byla uzavřena v rozporu se závaznými postupy stanovenými*

⁹ zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, § 118.

¹⁰ RAUS, David. Soukromoprávní důsledky porušení zákona o veřejných zakázkách nedůvěřivým pohledem s povytaženým obočím a vráskami na čele. Právní rozhledy. 2011, č. 18, s. 659-664, C. H. Beck [online].

¹¹ DVOŘÁK, David. Kapitola 4 [Změny smluv na plnění veřejných zakázek]. In: DVOŘÁK, David. Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 101.

¹² DVOŘÁK, David. Kapitola 3 [Uzavírání smluv ve veřejných zakázkách]. In: DVOŘÁK, David. Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 45.

*zákonem o veřejných zakázkách. V případě odůvodněného dovolání se neplatnosti uzavřené smlouvy stěžovatelem je smlouva stejně jako v případě absolutní neplatnosti neplatná od samého počátku.*¹³ Dále pak i Jurčík zastával koncept relativní neplatnosti, a to právě s ohledem na skutečnost, že smlouva, u níž byl vysloven zákaz plnění, se stala neplatnou až okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí, jímž byl zákaz vysloven.¹⁴

Je tedy zřejmé, že určení povahy neplatnosti dle ZVZ prošlo poměrně spletitým vývojem, avšak v dnešní době je výkladová praxe již ustálená v tom smyslu, že se jedná o relativní neplatnost *ex tunc*, když se s tímto východiskem neplatnosti ztotožňují i v této práci uváděné autorské kolektivy v rámci komentářové literatury k ZZVZ.

Na první pohled je také zřejmé, že ani výčet důvodů pro uložení zákazu plnění smlouvy nebyl zcela totožný, jako je ten dnešní, přičemž uvedené rozdíly ani zdaleka nepředstavují veškeré aspekty, v rámci kterých došlo v ZZVZ k výraznému posunu.

Problematika vývoje institutu zákazu plnění však není obsahem této kapitoly a podrobně se jí budu zabývat až v kapitole 13.1. Z důvodu systematiky totiž považuji za vhodné představit nejdříve samotný institut v souladu s aktuální právní úpravou a až následně institut komparovat, když předpokladem bezproblémového pochopení komparace je nepochybně jistá znalost úpravy daného institutu. Tato kapitola je tedy pouhým přiblížením původu zákazu plnění smlouvy a slouží k ozřejmění kontextu a prvotního záměru zákonodárce, není však vyčerpávajícím rozbořem vývoje zákazu plnění smlouvy.

¹³ MAREŠ, David, ŠEBESTA, Milan. *Pozor na změny ve smlouvách na realizaci veřejné zakázky*. [online]. epravo.cz, 24. 6. 2011 [cit. 10. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/pozor-na-zmeny-ve-smlouvach-na-realizaci-verejne-zakazky-74565.html>>.

¹⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 1028.

3 Podmínky a předpoklady zákazu plnění smlouvy dle ZZVZ

3.1 Návrh

Jak stanoví zákon, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je možné zahájit na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední.¹⁵ Zákaz plnění smlouvy je ale v tomto ohledu opatřením zvláštním. Úřad ho na rozdíl od nápravných opatření, která lze uložit pouze před samotným uzavřením smlouvy na plnění veřejné zakázky, vydá výhradně na návrh¹⁶, kterému nemusí předcházet podání námitek.¹⁷ Tato možnost podání návrhu na uložení zákazu plnění bez předchozího podání námitek je pak zcela důvodnou s ohledem na případy, pro které zákon podání návrhu na uložení zákazu plnění umožňuje. Z nich je totiž zřejmé, že navrhovatel ani neměl skutečnou možnost námitky podat¹⁸.¹⁹ ÚOHS zde tedy není oprávněn zahájit řízení z moci úřední a je zde zřetelně vyzdvižena podstata zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, prostupující do veřejného práva, když procesní aktivita spočívající v podání návrhu tíží právě osobu potenciálního navrhovatele.

Část odborné veřejnosti však tuto skutečnost považuje za nedostatek právní úpravy, a to zejména s ohledem na neoprávněné nadužívání jednacího řízení bez uveřejnění, kdy právě uložení zákazu plnění je často jediným možným způsobem nápravy, přičemž Úřad je zde stavěn do pozice, kdy mu nezbývá než čekat, zda bude někým podán návrh a Úřad dostane možnost o dané záležitosti rozhodnout.²⁰

Pokud přejdeme k samotným náležitostem návrhu, ze zákonné dikce pak vyplývá, že rozhodujícím aspektem pro úspěšné uplatnění návrhu je skutečnost, že v době jeho podání byla smlouva již uzavřena. V opačném případě je návrh bezpředmětný. V případě, kdy je návrh Úřadu doručen ještě před uzavřením smlouvy, Úřad řízení zastaví. Nutnost existence smlouvy pro podání návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy potvrdil také předseda Úřadu ve svém rozhodnutí ze dne 13. 2. 2015, č. j. ÚOHS-R48/2014/VZ-4321/2015/322/KHo „*Z citovaných ustanovení zákona vyplývá, že nápravné opatření v podobě zákazu plnění smlouvy uzavřené*

¹⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, § 249.

¹⁶ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 8. února 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁷ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1183-1184.

¹⁸ Příkladem může být situace, kdy zadavatel uzavře smlouvu na plnění veřejné zakázky bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, ke kterému byl povinen.

¹⁹ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 731.

²⁰ PFEFFER, Tomáš. *3x zákaz smlouvy. INDOC je v této disciplíně 100% úspěšný* [online]. indoc.cz, 27. 1. 2017 [cit. 13. 7. 2020]. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/indoc-uspech-zakaz-smluv-verejna-zakazka>>.

na veřejnou zakázku lze uložit pouze na základě návrhu podaného za podmínek § 114 odst. 2 zákona, tj. že návrh je podán až po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku a směřuje proti některému z postupů zadavatele specifikovaných v § 114 odst. 2 písm. a) až c) zákona. Jelikož v posuzovaném případě podal navrhovatel návrh před tím, než byla smlouva na veřejnou zakázku uzavřena, a tento návrh navíc nesměřoval proti žádnému z postupů zadavatele uvedených v § 114 odst. 2 písm. a) až c) zákona, nelze vést správní řízení, jehož cílem by mělo být uložení nápravného opatření v podobě zákazu plnění smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku, neboť nejsou splněny podmínky § 114 odst. 2 zákona...²¹ ²²

Tento předpoklad potvrzuje také další rozhodnutí, ve kterém Úřad uzavřel, že „je tedy zřejmé, že ačkoli § 250 odst. 1 zákona vymezuje možnosti podání návrhu proti úkonům i opomenutím zadavatele poměrně široce, je nutné jej vnímat v kontextu § 250 odst. 2 zákona, kde je stanoven jednoznačný okamžik, od kterého připadá v úvahu pouze podání návrhu na uložení zákazu plnění, a to je okamžik uzavření smlouvy. V daném případě je tedy pro posouzení druhu návrhu rozhodné, zda došlo k uzavření smlouvy či nikoli...“²³

Stejný názor zastávají s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu²⁴ i Dořičák a Hajdušek, když uvádí, že „navrhovatel tak nemůže svůj návrh na zákaz plnění ze smlouvy s úspěchem uplatnit k dřívějšímu okamžiku, než kdy byla smlouva skutečně uzavřena v písemné formě (§ 51 odst. 3 ZZVZ), a to i pokud by fakticky byla smlouva uzavřena dříve či se smluvní strany podle této smlouvy již dříve chovaly. Pokud by tak učinil, je potřeba shledat, že tento návrh byl uplatněn předčasně.“²⁵

Jak vyplývá z výše uvedeného, pro podání návrhu na zákaz plnění smlouvy je tedy rozhodný okamžik, kdy je smlouva uzavřena, a to za předpokladu splnění formálních náležitostí, které pro uzavření smlouvy stanoví ZZVZ a NOZ.

Dále nutno podotknout, že zákaz plnění smlouvy je zároveň jediným možným nápravným opatřením, které lze uložit po okamžiku uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Ačkoliv

²¹ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. 2. 2015, č. j. ÚOHS-R48/2014/VZ-4321/2015/322/KHo. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-12181.html>>.

²² Předchozí právní úpravu zákazu plnění smlouvy dle zákona č. 137/2006 Sb., zákona o veřejných zakázkách lze pro tento případ aplikovat obdobně.

²³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 2. 2019, č. j. ÚOHS-S0015/2019/VZ-02744/2019/541/SKu. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15939.html>>.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, sp. zn. 8 As 118/2016. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0118_8As__1600068_20170919091333_prevedeno.pdf>.

²⁵ DOŘIČÁK, Lukáš, HAJDUŠEK, Antonín. *Kdy lze uložit zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku?* [online]. epravo.cz, 12. 9. 2018 [cit. 3. února 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/kdy-lze-ulozit-zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-108110.html>> .

se jedná o zpětný zásah do práv a povinností již existujícího smluvního závazku, převažuje zájem na tom, aby na základě smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem nebylo plněno.²⁶

Pokud jde o návrh na uložení zákazu plnění smlouvy ve vztahu k rámcové dohodě, možnost navrhovatele po uzavření dohody je omezena výhradně na podání návrhu směřujícího proti rámcové dohodě samé. Jednotlivé smlouvy uzavírané na základě již existující rámcové dohody je tedy nutné napadat samostatně a každou zvlášť. V případě, že k uzavření těchto jednotlivých smluv ještě nedošlo, navrhovatel má možnost tyto veřejné zakázky, zadávané na základě již uzavřené rámcové dohody, napadnout prostřednictvím námitek v souladu s § 250 odst. 1 ZZVZ.²⁷ Oproti předchozí právní úpravě však dochází k určitému zmírnění podmínek, když návrh na uložení zákazu plnění smlouvy lze podat i v případě podlimitní veřejné zakázky.²⁸

Dle mého názoru lze právní úpravu dle ZZVZ ohodnotit kladně, právě s ohledem na širší spektrum případů, pro které je možné návrh na zákaz plnění smlouvy podat. Možným nedostatkem by mohla být výše zmiňovaná nemožnost podat návrh v případě, kdy se smluvní strany dle smlouvy již chovají, aniž by smlouva již reálně byla uzavřena. Jsem však přesvědčena, že zákaz plnění smlouvy má zcela jednoznačně mířit právě až na situace, kdy se navrhovatel nemůže bránit jiným způsobem, jelikož již byla uzavřena smlouva. K obraně proti postupu zadavatele před uzavřením smlouvy nepochybně slouží jiné instituty ZZVZ – viz podání námitek dle § 241 an. ZZVZ. Širší vymezení aplikačního prostoru pro zákaz plnění smlouvy by nedůvodně vedlo k jeho nadužívání a mohlo by vést k jistému potlačení primárního účelu daného institutu, a to jako poslední možnosti obrany.

3.1.1 Důvody

Důvody pro uložení zákazu plnění stanoví § 254 odst. 1 ZZVZ. Z pohledu systematiky je toto ustanovení speciálním ve vztahu k § 250 ZZVZ, když tento stanoví obecné náležitosti návrhu, kdežto § 254 odst. 1 ZZVZ vymezuje zvláštní předpoklady, jejichž naplnění musí navrhovatel ve svém návrhu tvrdit.²⁹ Dle dikce zákona může návrh na uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku podat navrhovatel, který tvrdí, že zadavatel uzavřel smlouvu a) bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, předběžného oznámení nebo výzvy k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení, ačkoli byl povinen toto oznámení, předběžné oznámení nebo výzvu k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním

²⁶ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1202.

²⁷ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 731.

²⁸ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 745.

²⁹ Tamtéž

řízení uveřejnit, ledaže uveřejnil dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu podle § 212 odst. 2,

b) přes zákaz jejího uzavření stanovený tímto zákonem nebo předběžným opatřením,

c) na základě postupu mimo zadávací řízení, ačkoli mu bylo pokračování v tomto postupu zakázáno rozhodnutím podle § 263 odst. 7, nebo

d) postupem podle § 135 odst. 3 nebo § 141 odst. 4, přičemž porušil pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému a tím ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr dodavatele.³⁰

Výše uvedený výčet je koncipován jako taxativní³¹ a podání návrhu z jiných důvodů není přípustné, respektive návrh nemůže být úspěšný. S tímto výkladem se ztotožňují také autoři komentářové literatury k ZZVZ. Například Macek k povaze výčtu důvodů k uložení zákazu plnění smlouvy uvádí, že prostřednictvím návrhu nelze napadat jiné úkony či opomenutí zadavatele, nýbrž pouze ty vymezené dle § 254 odst. 1 ZZVZ, zároveň nemůže po uzavření smlouvy uplatňovat jiné nápravné opatření než právě zákaz plnění.³²

Tento výklad potvrzuje také Úřad prostřednictvím své rozhodovací praxe. Zde lze odkázat například na rozhodnutí Úřadu ze dne 31. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S0348/2018/VZ-31792/2018/512/JHé, kde Úřad uvádí „*Ustanovení § 254 odst. 1 zákona vymezuje taxativní výčet případů, ve kterých je podání návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy přípustné, v ostatních případech návrh na uložení zákazu plnění smlouvy podat nelze.*“³³ Důvody tedy nemusí být naplněny kumulativně. Pro účely podání návrhu postačí, pokud navrhovatel tvrdí jeden z těchto zákonných důvodů.³⁴ Uvedení jiné skutečnosti je pak výslovným zákonným důvodem pro zamítnutí návrhu s ohledem na nezjištění důvodů pro uložení nápravného opatření dle § 265 písm. a) ZZVZ.

³⁰ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, § 254 odst. 1.

³¹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1203.

³² MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 731.

³³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S0348/2018/VZ-31792/2018/512/JHé. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15854.html>>.

³⁴ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 746.

3.1.1.1 K uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení dle § 254 odst. 1 písm. a)

První ze zákonných důvodů pro uložení zákazu plnění smlouvy spočívá v neuveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, předběžného oznámení nebo výzvy k podání nabídek, ačkoliv k tomu byl zadavatel povinen.

Uveřejňovací povinnost je již z logiky věci primárním prostředkem k zajištění transparentnosti průběhu zadávacího řízení. Při zohlednění systematického výkladu vyplývá dané tvrzení již ze směrnice 2014/24/EU, kde nalezneme úpravu uveřejňovací povinnosti v oddílu 2 nazvaném „Uveřejňování a transparentnost“. Obsah směrnice je i v tomto případě promítnut do vnitrostátní právní úpravy, a to konkrétně § 212 an. ZZVZ. Uveřejňovací povinnost je tedy dle mého názoru základním stavebním kamenem pro dodržení základních zásad dle § 6 ZZVZ a respektování právních předpisů na úrovni Evropské unie.

Dále budou stručně vymezeny konkrétní případy, se kterými je uveřejňovací povinnost spojena. Jedná se o způsoby zahájení zadávacího řízení. Prvním z nich je oznámení o zahájení zadávacího řízení. Oznámení o zahájení je spjata s otevřeným řízením na veřejnou zakázku dle § 56 ZZVZ, když tento stanoví, že „Zadavatel zahajuje otevřené řízení odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění způsobem podle § 212, kterým vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky“³⁵. První případ je primárně spojen s nadlimitními veřejnými zakázkami. Zadavatel však v otevřeném řízení může zadat i podlimitní veřejnou zakázku, a to v souladu s § 52 písm. a) ZZVZ.

Druhým případem je uveřejnění předběžného oznámení dle § 34 ZZVZ. Dle zmiňovaného ustanovení je zadavatel oprávněn uveřejnit formou předběžného oznámení svůj úmysl zahájit zadávací řízení, přičemž v takovém případě zadavatel předběžné oznámení odešle k uveřejnění dle § 212 ZZVZ. Zde Macek uvádí, že „V případě předběžného oznámení se musí jednat o taková zadávací řízení, u nichž může být předběžným oznámením zadávací řízení zahájeno. Bude se jednat o užší řízení (§ 58 odst. 2 ZZVZ), zjednodušený režim (§ 129 odst. 3 písm. a) ZZVZ), jednací řízení s uveřejněním (§ 61 odst. 2 ZZVZ)“.³⁶

Povinnost uveřejnit předběžné oznámení pak nastává pouze v případech, kdy zadavatel předběžným oznámením zahajuje zadávací řízení. V případě, že se předběžným oznámením

³⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, § 56.

³⁶ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 746.

zadávací řízení nezahajuje, není z logiky věci možné uložení zákazu plnění smlouvy z důvodu neuveřejnění předběžného oznámení navrhopat.³⁷

Posledním případem je uveřejnění výzvy k podání nabídek, kterým se zahajuje zjednodušené podlimitní řízení dle § 53 an. ZZVZ. Tato výzva se uveřejňuje na profilu zadavatele, který jejím prostřednictvím vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky.³⁸

Zákon však výslovně stanoví výjimku, spočívající v uveřejnění dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu dle § 212 odst. 2 ZZVZ: „*Pokud zadavatel v případě nadlimitní veřejné zakázky neodeslal oznámení o zahájení zadávacího řízení, může odeslat dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu prostřednictvím formuláře podle přímo použitelného předpisu Evropské unie*“³⁹. Tímto předpisem je prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1986 ze dne 11. listopadu 2015, kterým se stanoví standardní formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek a kterým se zrušuje prováděcí nařízení (EU) č. 842/2011. Jinými slovy, v tomto ustanovení je zadavateli nadlimitní veřejné zakázky garantováno oprávnění odeslat dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu pro případ, že neodeslal oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. Zadavatel tak uveřejněním dobrovolného oznámení může předejít nebezpečí uložení zákazu plnění smlouvy, když tímto způsobem umožnil potenciálně poškozeným dodavatelům napadnout postup zadavatele ještě v době před uzavřením smlouvy.⁴⁰

Potenciální dodavatelé tak získávají příležitost k podání námitek dle § 241 ZZVZ. Námitky proti dobrovolnému oznámení o záměru uzavřít smlouvu dle § 212 odst. 2 ZZVZ musí být doručeny zadavateli do 30 dnů od uveřejnění tohoto oznámení.⁴¹

Kruták zde uvádí, že dobrovolným uveřejněním záměru uzavřít smlouvu, se zadavatel vyhne uložení zákazu plnění smlouvy, nikoliv však případnému postihu za správní delikt.⁴² Zde je však nutno uvést, že v dnešní době již pojem správní delikt není terminologicky korektní. Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, pro nějž se vžil název „změnový zákon“. Změnový zákon přitom v rámci ZZVZ

³⁷ HERMAN, Pavel; FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 577.

³⁸ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 53 odst. 1.

³⁹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 212 odst. 2.

⁴⁰ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. pravni prostor.cz, 20. února 2018 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnu-zakazku-v-zzvz>>.

⁴¹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 242 odst. 5.

⁴² KRUTÁK, Tomáš a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016*. 1. vydání. Olomouc: nakladatelství ANAG, 2016, s. 631.

mění pojem správní delikt na přestupek a pojem sankce na pojem pokuta. Největší změnou, kterou změnový zákon do ZZVZ vnesl, je formální pojetí odpovědnosti za spáchání přestupku, což znamená, že jakýkoliv čin vykazující formální znaky přestupku dle ZZVZ je automaticky považován za společensky škodlivý.⁴³ Dále došlo k celkovému zpřesnění úpravy přestupků v ZZVZ, přičemž byly mimo jiné definovány přestupky při uveřejňování dle § 269 ZZVZ.⁴⁴ Právě přestupek při uveřejňování by tedy aktuálně byl pojmem příléhavým pro situaci, o které hovoří Kruták.

3.1.1.2 K porušení zákazu uzavření smlouvy dle § 254 odst. 1 písm. b)

Druhým důvodem pro uložení nápravného opatření v podobě zákazu plnění smlouvy je skutečnost, že zadavatel uzavřel smlouvu přes zákaz jejího uzavření stanovený ZZVZ, nebo předběžným opatřením. Z výše uvedeného je zřejmé, že v souvislosti s písm. b) přichází v úvahu více situací, pro které lze podat návrh na uložení zákazu plnění.

První případ zákazu uzavření smlouvy dle písm. b) vychází přímo ze ZZVZ. Dle § 246 odst. 1 ZZVZ „Zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem

- a) před uplynutím lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o vyloučení účastníka zadávacího řízení, o výběru dodavatele nebo proti úkonu dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu,
- b) do doby doručení rozhodnutí o námitkách stěžovateli, byly-li námitky podány,
- c) před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud podané námitky odmítl,
- d) ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud byl návrh na zahájení řízení podán včas; zadavatel však může i v této lhůtě smlouvu uzavřít, pokud bylo správní řízení zastaveno a takové rozhodnutí nabylo právní moci.“⁴⁵

V § 246 odst. 2 ZZVZ je pak obsaženo totožné pravidlo jako v § 246 odst. 1 písm. d) ZZVZ, avšak pro případ, že řízení bylo zahájeno z moci úřední.

Jedná se tedy o tzv. blokační lhůty, ve kterých zadavatel není oprávněn k uzavření smlouvy.

⁴³ STAŇKOVÁ, Kateřina. *Dopad rekodifikace správního trestání na zadávání veřejných zakázek*. [online]. pravni prostor.cz, 27. března 2018 [cit. 8. 4. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/dopad-rekodifikace-spravniho-trestani-na-zadavani-verejnych-zakazek>>.

⁴⁴ POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2017 [cit. 19. 3. 2020]. ISBN 978-80-7552-697-7. Dostupné na <<https://www.noveaspi.cz/products/lawText/12/163/1/2?vtextu=134/2016#lema0>>.

⁴⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 246 odst. 1.

Jak správně uvádí Dvořák, ZZVZ je koncipováno tak, aby jednotlivé blokační lhůty na sebe těsně navazovaly, a nevznikl tak zadavateli žádný prostor pro uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, aniž by dodavatelé mohli účinně uplatnit prostředky své obrany v zadávacím řízení.⁴⁶

Přestože zákonodárce kladl důraz na časovou souslednost jednotlivých fází v rámci zadávacího řízení, které jsou promítnuty právě do písm. a) až d), může nastat situace, kdy zadavatel v důsledku pochybení zadavatele reálně nemá možnost námitky podat. Zde mám na mysli například situaci, kdy zadavatel účastníkům zadávacího řízení nedoručí rozhodnutí o výběru dodavatele. Tyto situace sice výslovně ZZVZ již neřeší, avšak dle mého názoru se s nimi zcela korektně vypořádává Úřad v rámci své rozhodovací praxe. Zde konkrétně odkazují na rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0038/2018/VZ-12786/2018/513/JLÍ ze dne 27. 4. 2018, kde se Úřad vyjádřil následovně. „Úřad zjistil, že oznámení o výběru dodavatele bylo doručeno jen vybranému dodavateli, ostatním účastníkům zadávacího řízení však doručeno nebylo. Podle § 242 odst. 2 zákona platí, že námitky proti úkonům oznamovaným v dokumentech, které je zadavatel povinen podle tohoto zákona uveřejnit či odeslat stěžovateli, musí být doručeny zadavateli do 15 dnů od jejich uveřejnění či doručení stěžovateli. Z výše uvedeného vyplývá, že vybranému dodavateli nezačala běžet lhůta pro podání námitek podle § 242 odst. 2 zákona. S ohledem na logický a teleologický výklad ustanovení § 246 odst. 1 písm. a) zákona Úřad došel k závěru, že ustanovení § 246 odst. 1 písm. a) zákona je třeba vyložit tak, že účelem tohoto ustanovení je zabránit uzavření smlouvy nejen v situacích, kdy účastníci řízení mají reálnou možnost napadnout námitkami oznámení o výběru dodavatele, ale tím více i v situaci, kdy reálnou možnost napadnout námitkami oznámení o výběru dodavatele neměli, tj. v případě, kdy vzhledem k nezaslání oznámení o výběru dodavatele všem účastníkům zadávacího řízení (...) tato lhůta ani nezačala plynout. Lze tedy konstatovat, že navrhovatel byl v šetřeném případě oprávněn podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254 odst. 1 písm. b) zákona, když zadavatel uzavřel smlouvu před tím, než odeslal oznámení o výběru dodavatele ostatním účastníkům zadávacího řízení.“⁴⁷

Tato konstrukce lhůty pro zákaz uzavření smlouvy je stanovena zcela odlišně od předchozí právní úpravy, čemuž se budu podrobně věnovat v kapitole 11. Zde však nutno podotknout, že stanovením blokační lhůty, a to především tak, jak je uvedeno v písm. d), je Úřadu poskytnut

⁴⁶ DVORÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1172.

⁴⁷ Rozhodnutí úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 4. 2018, č. j. ÚOHS-S0038/2018/VZ-12786/2018/513/JLÍ. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15635.html>>.

dostatečný časový prostor k vydání prvostupňového rozhodnutí.⁴⁸ Písm. d) tedy směřuje na případ, kdy na základě návrhu proběhne řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Úřad v řízení rozhodne buď tak, že návrh dle § 265 písm. a) zamítne, jelikož byly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, nebo konstatuje, že došlo k porušení zákona a uloží nápravné opatření. Dle § 263 odst. 8 uloží-li Úřad nápravné opatření s výjimkou zákazu plnění smlouvy, zakáže zároveň zadavateli až do pravomocného skončení řízení uzavřít v zadávacím řízení smlouvu. Pokud tedy Úřad v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele uloží nápravné opatření, uloží zároveň i opatření spočívající v zákazu uzavření smlouvy dle § 263 odst. 8 ZZVZ. Zákaz uzavření smlouvy se zde tedy opírá o samotné rozhodnutí ve věci, jehož obsahem je nápravné opatření.

Zde Dvořák uvádí, že zákaz podle tohoto odstavce se vydává do doby pravomocného skončení přezkumného řízení, které může nastat buď marným uplynutím lhůty pro podání rozkladu proti rozhodnutí ve věci vůči všem účastníkům řízením či popřípadě vzdání se práva na podání opravného prostředku všemi účastníky, a byl-li rozklad podán, pak rozhodnutím předsedy Úřadu o tomto opravném prostředku. Podání rozkladu proti zákazu uzavřít smlouvu nemá odkladný účinek, což zadavateli neumožňuje obejít zákaz tím, že uplatní tento opravný prostředek.⁴⁹

Aktuální právní úprava tedy opouští koncepci užití předběžného opatření, když cílí přímo na rozhodnutí ve věci samé. To však v zásadě nevylučuje, aby Úřad nařídil předběžné opatření dle § 61 odst. 1 SŘ, neboť ZZVZ aplikaci obecné právní úpravy ukládání předběžných opatření nezakazuje.⁵⁰ Tím se dostáváme k druhému případu dle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ, při jehož porušení je návrhovátelem oprávněn požadovat uložení zákazu plnění smlouvy.

Dle § 61 odst. 1 SŘ *„Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídít předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.“*⁵¹

⁴⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

⁴⁹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1237.

⁵⁰ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 747.

⁵¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 61 odst. 1.

Důvodová zpráva k ZZVZ se k ukládání předběžných opatření dle SŘ vyjadřuje trochu zdrženlivěji, než výše uvedená komentářová literatura, když uvádí, že „s ohledem na blokační lhůty, které mají vést k zefektivnění a zrychlení dozorové činnosti Úřadu je zřejmé, že nařízení předběžného opatření dle SŘ po uplynutí této blokační zákonné lhůty by mělo být výjimečným institutem, přicházející v úvahu například v situaci, kdy dle § 56 SŘ závisí rozhodnutí Úřadu na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které Úřad nemá a nebylo-li odborné posouzení skutečností možné opatřit od jiného správního orgánu“⁵².

Ať už tedy zadavatel uzavře smlouvu v průběhu blokační lhůty dle § 246 ZZVZ, přes uložení nápravného opatření spočívajícího v zákazu uzavření smlouvy dle § 263 odst. 8 ZZVZ či za doby trvání předběžného opatření dle § 61 odst. 1 SŘ, je toto konání důvodem opravňujícím navrhovatele k podání návrhu na uložení zákazu plnění dle § 254 odst. 1 písm. b).

Pro zajímavost lze uvést, že ZZVZ dále nevyklučuje ani jiné, v úvahu připadající předběžné opatření. V teoretické rovině tedy lze připustit možnost uložení předběžného opatření například také v souvislosti s trestním řízením, v jehož rámci je uložen zákaz výkonu činnosti, jejíž povaha umožňuje pokračování trestné činnosti či dokonání trestného činu dle § 88 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.⁵³

3.1.1.3 K nerespektování nápravného opatření dle § 254 odst. 1 písm. c)

Dále se zaměříme na v pořadí třetí důvod pro uložení zákazu plnění smlouvy. Pro úspěch návrhu dle § 254 odst. 1 písm. c) je v první řadě nezbytné, aby navrhovatel tvrdil, že zadavatel uzavřel smlouvu na základě postupu mimo zadávací řízení, přestože mu bylo pokračování v takovém postupu zakázáno rozhodnutím dle § 263 odst. 7 ZZVZ.⁵⁴

Pro případ pochybnosti o správnosti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, totiž zákon stanoví možnost podat námitky dle § 241 odst. 2 písm. c) a následně návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 250 odst. 1 písm. f) ZZVZ.⁵⁵

Úřad pak zadavateli zakáže pokračovat v návrhem napadeném postupu, pokud v řízení o návrhu proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, zjistí, že postup zadavatele je v rozporu s tímto zákonem nebo jej obchází.

⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

⁵³ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 577.

⁵⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 1 písm. c).

⁵⁵ § 250 odst. 1 písm. f) ZZVZ: „Návrh lze podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu s tímto zákonem a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele, a to zejména proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení.“

Zde je nutné podotknout, že ukládá-li Úřad v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele nápravné opatření (s výjimkou zákazu plnění smlouvy), zároveň výrokem meritorního rozhodnutí obligatorně uloží zadavateli až do pravomocného skončení řízení právě zákaz uzavřít smlouvu, a to dle § 263 odst. 8 ZZVZ.⁵⁶ Pokud zadavatel i přes tento zákaz smlouvu s vybraným dodavatelem uzavře, vyvstává důvod dle § 254 odst. 1 písm. c) a ostatní dodavatelé mají možnost podat návrh na uložení zákazu plnění této smlouvy.⁵⁷

Karo a Stowasser zde pak podotýkají, že „*se jedná o nově upravený zvláštní důvod, který navazuje na možnost podat námitky proti postupu zadavatele mimo zadávací řízení, který směřuje k uzavření smlouvy [viz § 241 odst. 2 písm. c) ZZVZ] – dříve proti takovému postupu nebyla až do okamžiku uzavření smlouvy žádná obrana*“⁵⁸.

Je tedy patrné, že zákonodárce šel v daném případě naproti rozšíření možností pro obranu účastníků zadávacího řízení, když předchozí právní úprava daný důvod pro uložení zákazu plnění smlouvy vůbec neznala. Zakotvení možné obrany považují zcela namístě, a to vzhledem k četnosti případů, kdy postup zadavatele směřuje k neoprávněnému uzavření smlouvy mimo zadávací řízení.

3.1.1.4 K uzavření smlouvy před uplynutím lhůty pro podání námitek dle § 254 odst. 1 písm. d)

Poslední případ, pro který je možné podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy, spočívá v uzavření smlouvy na jednotlivou veřejnou zakázku na základě rámcové dohody postupem s obnovením soutěže mezi účastníky či v dynamickém nákupním systému. Zde však musí zadavatel porušit pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému a tím ovlivnit výběr dodavatele – popřípadě zde musí být alespoň potenciální možnost tohoto ovlivnění.⁵⁹ Zároveň musí být naplněn poslední předpoklad, a to že zadavatel využil možnosti dle § 135 odst. 3 ZZVZ či § 141 odst. 4 ZZVZ a smlouvu uzavřel před uplynutím lhůty pro podání námitek proti výběru dodavatele.⁶⁰

⁵⁶ DVORÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1172.

⁵⁷ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 577.

⁵⁸ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zakaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. právníprostor.cz, 20. února 2018 [cit. 17. 4. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-v-zzvz>>.

⁵⁹ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 578.

⁶⁰ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 748.

V těchto případech se totiž na zadavatele nevztahují blokační lhůty dle § 246 ZZVZ, a tak je zadavatel oprávněn uzavřít smlouvu ještě před uplynutím lhůty pro podání námitek dle § 246 ZZVZ.⁶¹

Zde správně uvádí Dvořák, že „pokud by zadavatel chtěl zabránit uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku, neměl by využít možnost uzavřít smlouvu před uplynutím lhůty pro podání námitek ve smyslu § 135 odst. 3 nebo § 141 odst. 4“⁶². Pokud tedy zadavatel smlouvu z opatrnosti uzavře až po řádném uplynutí lhůty pro podání námitek, podání návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy již nepřipadá v úvahu.

Lze tedy shrnout, že pro možnost podání návrhu, je nezbytné, aby zadavatel současně:

- a) uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku na základě rámcové dohody postupem s obnovením soutěže mezi účastníky rámcové dohody nebo uzavřel smlouvu v rámci dynamického nákupního systému
- b) smlouvu uzavřel před uplynutím lhůty pro podání námitek proti výběru dodavatele
- c) porušil pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému
- d) tímto jednáním ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr dodavatele.

S tímto názorem, z hlediska prevence a opatrnosti postupu zadavatele nelze než souhlasit, avšak na stranu druhou, tím, že zadavatel smlouvu uzavře před uplynutím lhůty k podání námitek dle § 246 ZZVZ se ještě žádného pochybení nedopouští, když se jedná o postup zákonem výslovně aprobovaný. Aby byl návrh na uložení zákazu plnění úspěšný, musí zde přistoupit ještě porušení zákonných pravidel a v neposlední řadě takové porušení musí být způsobilé ovlivnit výběr dodavatele. Co však lze považovat za jednání způsobilé ovlivnit výběr dodavatele? Ve své podstatě to znamená, že kromě vybraného dodavatele je zde ještě jiný potenciální dodavatel, který je způsobilý zakázku v odpovídající kvalitě plnit a je možné, že by podal nabídku, která je výhodnější než nabídka vybraného dodavatele, avšak z důvodu na straně zadavatele mu bylo fakticky znemožněno nabídku podat. Tímto omezením v konkrétní rovině rozumíme například nastavení příliš přísných, a tedy vzhledem k předmětu dané veřejné zakázky zcela nepřiměřených požadavků na kvalifikaci dodavatele.⁶³

⁶¹ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. února 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁶² DVORÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1201.

⁶³ LARIONOVA, Alena. *Vliv na výběr dodavatele neboli skryté 3E v zákoně o zadávání veřejných zakázek* [online]. epravo.cz, 14. listopadu 2018 [cit. 20. dubna 2020]. Dostupné

Dané kritérium je tedy nepochybným projevem takzvaných „pravidel 3E“ - tedy účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, do zadávacích postupů dle ZZVZ.

3.1.2 Náležitosti

Stejně jako každý jiný návrh, i návrh za uložení zakazu plnění smlouvy má své náležitosti. Tyto náležitosti zde můžeme rozdělit na obecné náležitosti návrhu dle SŘ, zvláštní náležitosti dle ZZVZ a dále náležitosti specifické přímo pro návrh na zákaz plnění smlouvy.

První skupinu tedy tvoří náležitosti dle § 37 odst. 2 SŘ, který uvádí, že „z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“⁶⁴

Dle Podešvy z logiky věci vyplývá, že návrh na zákaz plnění se vždy bude týkat podnikatelské činnosti navrhovatele. V případě návrhu na zákaz plnění smlouvy se tedy ve vztahu k identifikaci fyzické osoby neužije věta druhá, ale výhradně věta třetí citovaného ustanovení. S tímto názorem se plně ztotožňuji. Lze si jen těžko představit situaci, kdy by fyzická osoba návrh podávala mimo výkon své podnikatelské činnosti či samostatného výkonu svého povolání.

Dále nutno zdůraznit, že podání je nutné opatřit podpisem osoby, která je činí. Pojem podpis je však pojmem poměrně širokým – postačí zde tedy prostý podpis, či se musí jednat o kvalifikovanější formu? Zákonodárce však na tuto problematiku myslel a odpověď tak výslovně nalezneme v samotném ZZVZ. Dle § 252 odst. 3 ZZVZ je navrhovatel povinen návrh odeslat Úřadu prostřednictvím datové schránky nebo jako datovou zprávu podepsanou uznávaným elektronickým podpisem.

na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vliv-na-vyber-dodavatele-neboli-skryte-3e-v-zakone-o-zadavani-verejnych-zakazek-108377.html>>.

⁶⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 37 odst. 2.

Druhou skupinu náležitostí stanoví § 251 ZZVZ následovně „*Návrh musí vedle obecných náležitostí podání stanovených správním řádem obsahovat označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli vznikla nebo hrozí újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a čeho se navrhovatel domáhá. Navrhovatel je povinen k návrhu připojit v elektronické podobě písemné důkazní prostředky, jejichž provedení navrhl, nejsou-li součástí dokumentace o zadávacím řízení. Součástí návrhu je doklad o složení kauce podle § 255 odst. 1 nebo 2*“⁶⁵ Tyto náležitosti jsou společné všem návrhům dle ZZVZ, přičemž musí být splněny obligatorně.

Při pohledu na výše uvedené náležitosti je zřejmé, že některé z náležitostí jsou upraveny jak v SŘ tak v rámci ZZVZ. Stejně tak tomu bylo již v předchozí právní úpravě dle ZVZ. To však samozřejmě neindikuje povinnost uvádět stejné údaje vícekrát. Z logiky věci postačí, pokud bude duplicitní údaj uveden pouze jednou.⁶⁶

Následně se dostáváme k poslední obligatorní náležitosti návrhu. Návrh na uložení zákazu plnění oproti ostatním návrhům dle ZZVZ musí navíc obsahovat také údaj, kdy se navrhovatel dozvěděl o tom, že zadavatel uzavřel smlouvu. Obdobnou formulaci obsahovala již předchozí právní úprava, avšak i ve spojitosti se ZZVZ se autorské kolektivy vyjadřují jednotně, a to tak že skutečný účel a smysl daného ustanovení není zřejmý, neboť možnost podat návrh na uložení zákazu plnění se neváže na žádnou subjektivní lhůtu. Informace o tom, kdy se navrhovatel dozvěděl o uzavření smlouvy je tedy pro samotné posouzení věci zcela irelevantní.⁶⁷

Nutno dodat, že řádné uvedení všech zákonem stanovených náležitostí je pro úspěch návrhu zcela nezbytné. Absence byť jen jedné náležitosti je totiž důvodem pro zastavení již zahájeného správního řízení dle § 257 písm. a) ZZVZ. Jejich uvedení je tedy třeba věnovat náležitou pozornost, a to již s ohledem na § 251 odst. 4 ZZVZ, jenž zcela zásadně reguluje možnost (respektive nemožnost) dodatečné změny či doplnění náležitostí návrhu. Dle zmiňovaného ustanovení tedy platí, že v návrhu nelze dodatečně měnit ani doplňovat:

- označení zadavatele,
- v čem je spatřováno porušení zákona, jehož důsledku navrhovateli vznikla či hrozí újma,
- návrhy na provedení důkazů,

⁶⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek, § 251.

⁶⁶ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 734-

⁶⁷ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. února 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

- čeho se navrhovatel domáhá,
- písemné důkazní prostředky v elektronické podobě, pokud jejich provedení navrhovatel navrhl a nejsou součástí dokumentace o veřejné zakázce,⁶⁸

tedy až na výjimky.

Touto výjimkou je v daném případě učinění výzvy ze strany Úřadu k doplnění náležitostí ve stanovené lhůtě. Úřad má totiž s ohledem na § 37 odst. 3 SŘ obecnou povinnost navrhovateli takové nedostatky pomoci odstranit. Jinak řečeno, navrhovatel je kromě uvedené výjimky vázán svým návrhem tak, jak jej v zákonné lhůtě podal (nelze tedy např. dodatečně měnit uvedený petit)⁶⁹ a pokud navrhovatel uvedené náležitosti změní nebo doplní, aniž byl k doplnění vyzván, Úřad k těmto změnám a doplněním nepřihlédne.⁷⁰ Dále je zde třeba zmínit ustanovení § 257 písm. a) ZZVZ, z jehož dikce je zřejmé, že na základě výzvy lze dále kromě již uvedených obecných náležitostí stanovených SŘ a některých náležitostí dle ZZVZ na základě výzvy doplnit také chybějící doklad o složení kauce dle § 255 ZZVZ.⁷¹ Na základě výzvy tedy lze Úřadem zjištěné nedostatky odstranit a předejít tak zastavení zahájeného správního řízení.⁷²

Dále považuji za nezbytné zohlednit § 257 písm. b) ZZVZ, kde nastává poměrně zásadní výkladová nejasnost. Dle § 257 písm. b) ZZVZ: „*Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže návrh neobsahuje, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli vznikla nebo hrozí újma na jeho právech*“⁷³. Na rozdíl od § 257 písm. a) ZZVZ zde zákon nepředpokládá existenci jakékoliv lhůty k doplnění náležitosti. K této problematice se vyjadřuje také Dvořák, který zastává názor, že zde zadavateli skutečně není dle zákona dána možnost daný nedostatek doplnit na základě výzvy Úřadu, avšak zároveň poznamenává, že taková úprava může být považována za zcela nedůvodnou vzhledem k obecně stanovené povinnosti správního orgánu poskytnout navrhovateli pomoc při odstranění nedostatků podání dle § 37 odst. 3 SŘ. Autorský kolektiv se však i přes výše uvedené přiklání k názoru, že pro bezvadnost návrhu bude třeba ustanovení § 257 písm. b) ZZVZ skutečně respektovat

⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

⁶⁹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1192-1193.

⁷⁰ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 571.

⁷¹ Otázkou kauce se budu podrobně zabývat v kapitole 3.2.

⁷² DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1191.

⁷³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 257 písm. b).

a výzvu k doplnění skutečnosti, ve které navrhovatel spatřuje porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli vznikla nebo hrozí újma na jeho právech, nepřipustit.⁷⁴

Zde považuji za vhodné uvést, jak se k danému problému staví Úřad v rámci své rozhodovací praxe. Předseda Úřadu v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0166/2018/VZ-00267/2019/321/ZSř potvrdil prvostupňové rozhodnutí Úřadu a uvedl: „Z citovaného ustanovení § 251 odst. 1 zákona vyplývá, že povinnost navrhovatele uvést, v čem spatřuje porušení zákona, v jehož důsledku hrozí nebo vznikla újma na jeho právech (předmětná náležitost dále též jen „tvrzené porušení zákona“, patří k povinným náležitostem návrhu. V případě, že navrhovatel v návrhu tvrzené porušení zákona neuvede, Úřad v souladu s § 257 písm. b) zákona zahájené správní řízení zastaví, aniž by navrhovatele vyzýval k odstranění nedostatků návrhu. Podle § 251 odst. 4 věty první zákona nemohou být náležitosti dodatečně měněny ani doplňovány s výjimkou odstranění nedostatků návrhu ve lhůtě stanovené Úřadem; Úřad k takovým změnám a doplněním nepřihlíží. Odstranění vad návrhu ve lhůtě stanovené Úřadem zákon předvídá pro případ, že návrh neobsahuje obecné náležitosti podání podle správního řádu nebo označení zadavatele nebo v něm není uvedeno, čeho se navrhovatel domáhá, nebo k návrhu není připojen doklad o složení kauce podle § 255 zákona, v tomto případě Úřad správní řízení v souladu § 257 písm. a) zákona zastaví až v případě, kdy navrhovatel tyto nedostatky neodstraní ani ve lhůtě stanovené Úřadem. Tvrzené porušení zákona tedy patří k povinným náležitostem návrhu, které nelze dodatečně měnit ani doplňovat, a to ani na výzvu Úřadu.“⁷⁵

Co se týče písemných důkazních prostředků, které nejsou součástí dokumentace o veřejné zakázce (např. znalecké posudky), samy o sobě náležitostí návrhu být nemusí. Pokud však navrhovatel jejich provedení navrhne, situace se mění. Povinnost přiložit příslušné důkazní prostředky v elektronické podobě je v dnešní době již samozřejmostí, přičemž celá komunikace v rámci zadávacího řízení, až na výjimky probíhá dle § 211 odst. 2 ZZVZ elektronicky, tedy prostřednictvím datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem či datové schránky.⁷⁶ Zde lze pro zajímavost uvést poznámku Podešvy, že v praxi může nastat situace, kdy přílohy návrhu mohou přesahovat povolenou maximální velikost datové zprávy,

⁷⁴ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1212.

⁷⁵ Rozhodnutí úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 1. 2019, č. j. ÚOHS-R0166/2018/VZ-00267/2019/321/ZSř. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15865.html>>.

⁷⁶ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 251 Náležitosti návrhu* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 20. dubna 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

kteřá je omezena na 20 MB. Podešva je vřak nřzoru, že § 252 odst. 3 ZZVZ stanoví povinnost elektronického podání vřhradně pro přřpad podání nřvrhu samotného. Na přřlohy se vřak tato podmřnka jřř nevztahuje. Autorský kolektiv se tedy shoduje, že navrhovatel přřdmetnou povinnost splnř i pokud dřkazy doručí napřřklad na datovém nosiči, a to i s ohledem na skutečnost, že takovř způsob doručení akceptovala i přřdchozř přřvnř řprava dle ZVZ.⁷⁷

Zřvřrem této kapitoly lze shrnout, že nřležitosti nřvrhu na uložení zřkazu plnění smlouvy nalezneme jak v obecně řpravě v řramci SŘ, tak v řramci ZZVZ, přřčemř každou z požadovanřch nřležitostí stačí uvést pouze jednou. Nřležitostem je třeba vřnovat zřvřšenou pozornost, jelikoř opomenutřm byt jen jedné z nich se dostřvřme do situace, kdy nřř nřvrh bude s jřstotou zamřtnut, tedy ař na zmiřovanou vřjimku ze zřsady koncentrace pro doplnění chybějřcích nřležitostí. Ta se vřak i přřs zdřnlivě kladně vypovřdajřcí § 251 odst. 1 ZZVZ s ohledem na znění § 257 přřsm. b) ZZVZ a rozhodovacř praxř řřradu nevztahuje na uvedení skutečnosti, ve kterě navrhovatel spatřuje poruřšení zřkona, v jehoř dřsledku vznikla nebo mřže vzniknout řjma na přřvech navrhovatele.

3.1.3 Lhřta k podání nřvrhu

Stejně jako ostatnř zřkonem upraveně nřvrhy dle ZZVZ, i nřvrh na uložení zřkazu plnění mř stanovenu urřitou lhřtu, v řramci kterě lze tento nřvrh podat a po jejřmř uplynutř tato mořnost zanřkř. Tato lhřta je vřslovně uvedena v § 254 odst. 3 ZZVZ, a to nřsledovně. „*Nřvrh doručí navrhovatel řřradu a ve stejnopisu zadavateli do 1 mřřce ode dne, kdy zadavatel uveřejnř oznřmenř o uzavřření smlouvy způsobem podle § 212 odst. 2 s uvedenřm dřvodu pro zadání veřejnř zřkřzky bez uveřejnění oznřmenř o zahřjení zadřvacřho řřzení, přřdběžnřho oznřmenř nebo vřzvy k podání nabřdek ve zjednoduřeněm podlimitnřm řřzení, nejpozdějř vřak do 6 mřřcř od uzavřření této smlouvy.*“⁷⁸

Jak lze z vřře uvedeněho ustanovenř zpozorovat, lhřta dle ZZVZ nekopřruje typickř koncept lhřt, kdy je nejčastějř stanovena lhřta subjektivnř, u kterě je rozhodujřcí vřdomost navrhovatele o rozhodně skutečnosti, a dře lhřta objektivnř, kterř uplyne nezávisle na subjektivnřch okolnostech. Pro přřpad nřvrhu na uložení zřkazu plnění totiž ZZVZ stanovř dvě objektivnř lhřty. Lhřta pro podání nřvrhu tedy uplyne 1 mřřc po dni, kdy dořlo k uveřejnění oznřmenř o uzavřření smlouvy (ať uř o nřm potenciřlnř navrhovatelé vřdřli, či nikoliv), avřak pro přřpad, že oznřmenř uveřejnřno nebylo, uplyne lhřta 6 mřřcř ode dne

⁷⁷ PODEŠVA, Vřlřm a kol. *Zřkon o zadřvání veřejnřch zřkřzek: Komentřř. § 251 Nřležitosti nřvrhu* [Systřm ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 20. dubna 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupnř v Systřmu ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁷⁸ Zřkon ř. 134/2016 Sb., o zadřvání veřejnřch zřkřzek, § 254 odst. 3 ZZVZ.

uzavření smlouvy na plnění dané veřejné zakázky. Lhůty musí být přitom naplněny kumulativně, Pokud tedy uplyne lhůta jednoho měsíce od uveřejnění oznámení, nelze se domáhat uplynutí pozdější lhůty 6 měsíců a naopak.⁷⁹ Dále nutno zdůraznit, že lhůty mají s ohledem na potřebu právní jistoty prekluzivní povahu a po uplynutí lhůty se tedy již nelze uložení zákazu plnění úspěšně domáhat, jelikož možnost podání návrhu zaniká.⁸⁰ Pokud je tedy návrh podán opožděně – po uplynutí jedné z prekluzivních lhůt, Úřad řízení dle § 257 písm. e) ZZVZ zastaví.

Co se týče lhůty v délce jednoho měsíce od uveřejnění oznámení, nutno upozornit na pravděpodobnou legislativní chybu v rámci § 254 odst. 3 ZZVZ, když dané ustanovení pojí lhůtu k podání návrhu s institutem obsaženým v § 212 odst. 2 ZZVZ. Dle mého názoru, je však tento odkaz nesprávný, když z logiky věci vyplývá, že zákonodárce chtěl počátek lhůty spojit s okamžikem uveřejnění oznámení o uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky, nikoliv s okamžikem uveřejnění předběžného oznámení dle § 212 ZZVZ. Uvedená koncepce předně odpovídá znění důvodové zprávy k ZZVZ, když tato uvádí, že „navrhovatel doručí návrh ÚOHS a ve stejnopisu zadavateli do 1 měsíce ode dne, kdy zadavatel uveřejnil oznámení o uzavření smlouvy“.⁸¹ Stejný názor pak vyjadřuje Podešva, který uvádí, že „odkazované ustanovení § 212 odst. 2 se vztahuje k uveřejnění záměru a není tedy v souladu s formulací komentovaného ustanovení, které uvádí formulaci „oznámení o uzavření smlouvy“⁸² Spojení počátku běhu lhůty s předběžným oznámením dle § 212 odst. 2 ZZVZ pak institutu zákazu plnění smlouvy neodpovídá koncepčně ani z toho pohledu, když vůči záměru k uzavření smlouvy je na místě podat námitky podle § 242 odst. 5 ZZVZ a jde tedy o postup, který spadá ještě do fáze před uzavřením smlouvy⁸³, přičemž jak už bylo uvedeno v kapitole 3.1, návrh na uložení zákazu plnění je bezvýjimečně úkonem, který lze učinit až ve fázi po uzavření smlouvy.

Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že okamžikem uveřejnění oznámení o uzavření smlouvy je okamžik, kdy dojde k uveřejnění stanoveného formuláře, nikoliv

⁷⁹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1204.

⁸⁰ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. února 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

⁸² PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. února 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁸³ KRUTÁK, Tomáš a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016. § 254*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2016. ISBN 978-80-7554-040-9. Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

tedy již okamžikem odeslání formuláře v souladu s § 126 ZZVZ.⁸⁴ V případě nadlimitních veřejných zakázek je přitom určující uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, nikoliv ve Věstníku veřejných zakázek.⁸⁵

Dále lze konstatovat, že v rámci úpravy lhůty pro podání návrhu se objevuje ještě jedna nesrovnalost. Dle § 254 odst. 2 je totiž nutné, aby navrhovatel ve svém návrhu uvedl, kdy se dozvěděl, že zadavatel uzavřel smlouvu. Zde se autorské kolektivy jednotlivých komentářů k ZZVZ zcela jednoznačně shodují, že není známo, jaký smysl má příslušné ustanovení naplňovat, když podání návrhu na uložení zakazu plnění se neváže na žádnou subjektivní lhůtu a tato informace je tak pro podání návrhu a jeho samotný úspěch zcela irelevantní. Tento pohled na věc potvrzuje také Úřad v rámci své rozhodovací praxe, kdy např. ve svém rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0086,0087,0088/2018/VZ-22465/2018/321/Edo ze dne 6. 9. 2018 uvedl následující: „*Zcela irelevantní je rovněž okamžik, kdy se navrhovatel o pochybení zadavatele dozvěděl, jelikož pro posouzení včasnosti podání tohoto návrhu je rozhodující pouze dodržení objektivní lhůty podle § 254 odst. 3, což v daném případě splněno bylo.*“⁸⁶

Speciálně je pak v § 254 odst. 4 ZZVZ stanovena lhůta pro podání návrhu na uložení zakazu plnění pro případ rámcové dohody a dynamického nákupního systému dle § 135 odst. 3 a § 141 odst. 4 ZZVZ. Není však zcela zřejmé, z jakého důvodu zákonodárce lhůtu pro tyto případy upravil samostatně, když lhůta je totožná jako dle § 254 odst. 3 ZZVZ. Určité specifikum však lze spatřovat ve skutečnosti, že rozhodujícím okamžikem je oznámení nikoli o uzavření rámcové dohody jako takové, ale o uzavření jednotlivých smluv uzavřených na základě rámcové dohody.⁸⁷ I přesto však lze konstatovat, že vše výše uvedené o lhůtě k podání návrhu platí i pro návrh v případě rámcové dohody a dynamického nákupního systému.

Konečně se v krátkosti zmíním také o účincích doručení návrhu. Vzhledem k formulaci předmětného ustanovení je zřejmé, že návrh musí být ve lhůtě nikoliv pouze odeslán, ale doručen. Vzhledem k povinné elektronické formě komunikace je třeba si ujasnit, kdy lze návrh považovat za doručený. K tomuto se vyjadřuje komentářová literatura, která

⁸⁴ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 749.

⁸⁵ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 578.

⁸⁶ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 9. 2018, č. j. ÚOHS-R0086,0087,0088/2018/VZ-22465/2018/321/Edo. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15636.html>>.

⁸⁷ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 578.

je uplatňována i v samotné rozhodovací praxi Úřadu⁸⁸, tedy že „*jakýkoliv dokument zasílaný prostřednictvím datové schránky zadavatelem dodavateli či naopak je doručen již okamžikem dodání.*“⁸⁹ Dostačujícím důkazem o doručení je tedy již dodejka, nikoliv až doručenka.⁹⁰ Pro doručení orgánu veřejné moci – v tomto případě Úřadu, se použije ustálený výklad o tom, že doručeno je již doručením do datové schránky příslušného orgánu.⁹¹

3.1.4 Vyjádření zadavatele a předložení dokumentace

Touto kapitolou se již dostáváme do fáze po podání návrhu, avšak následně uvedené povinnosti zadavatele jsou pro výsledek řízení z pohledu zadavatele prakticky stejně tak důležité, jako splnění náležitostí návrhu na straně navrhovatele. Jedná se především o povinnosti stanovené zadavateli dle § 254 odst. 5 a 6 ZZVZ, přičemž se konkrétně jedná o povinnost zadavatele doručit Úřadu do 10 dnů od doručení návrhu veškeré dokumenty obsahující zadávací podmínky a dokumentaci o zadávacím řízení.⁹² V totožné lhůtě je zadavatel dále povinen Úřadu doručit své vyjádření k návrhu a pokud zadavatel zamýšlí prokazovat existenci důvodů hodných zvláštního zřetele dle § 264 odst. 3 nebo 4 ZZVZ, součástí tohoto vyjádření musí být i tvrzení a návrhy důkazních prostředků k jejich prokázání, přičemž tato tvrzení a návrhy důkazních prostředků nelze po uplynutí lhůty měnit či rozšiřovat.⁹³

Tyto dvě povinnosti spojené se zahájením správního řízení jsou stanoveny tak, že je zadavatel musí naplnit obligatorně. Ač se může na první pohled zdát, že vyjádření by mělo sloužit primárně ku prospěchu zadavatele, a tak je primárně v jeho zájmu uplatnit relevantní skutečnosti, zadavatel zde nemá ani v případě vyjádření a už vůbec ne pro případ přeložení zadávací dokumentace pouhou možností volby vyjádřit se k podanému návrhu, ale jedná se o zákonem výslovně stanovenou povinnost, přičemž důsledkem jejich porušení je spáchání přestupku zadavatele dle § 268 odst. 1 písm. e) ZZVZ, přičemž zadavateli může být uložena pokuta až do výše 1 000 000 Kč. Pokud se tedy zadavatel nechce dobrovolně vystavovat riziku uložení často nemalé pokuty, je k procesní aktivitě víceméně donucen.

Pokud však zadavatel s obsahem podaného návrhu nesouhlasí, měl by se z následujících důvodů vyjádřit i za předpokladu, kdy by zákon tuto povinnost nestanovil obligatorně. Lhůta

⁸⁸ Například rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-R0104/2018/VZ-25300/2018/323/JKt ze dne 30. 8. 2018.

⁸⁹ KRUTÁK, Tomáš a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016*. 1. vydání. Olomouc: nakladatelství ANAG, 2016, s. 546.

⁹⁰ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2019, č. j. 7 As 131/2019 - 31. V daném případě je sice pojednáváno o institutu námitek, jako předstupni správního řízení, avšak s ohledem na výklad a *minoris ad maius* se domnívám, že pokud se toto pravidlo vztahuje na předstupeň správního řízení v podobě námitek, musí být použitelné i na samotné správní řízení.

⁹¹ Například usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 28/2010-79 ze dne 15. 7. 2010.

⁹² Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 5.

⁹³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 6.

deseti dnů po doručení návrhu je totiž rozhodující jak z hlediska naplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, tak i z hlediska samotného unesení břemena tvrzení a břemena důkazního. Po uplynutí desetidenní lhůty totiž nastává jakýsi „stopstav“ ohledně tvrzení dalších skutečností a navrhování důkazních prostředků. Ve své podstatě jde o klasický institut koncentrace řízení, který slouží k zajištění rychlého a efektivního rozhodnutí ve věci a je prevencí průtahů řízení. Zadavatel by této lhůtě měl věnovat náležitou pozornost zejména v případě, kdy hodlá prokazovat existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, v důsledku kterých by Úřad rozhodl o odložení zákazu plnění, či o jeho úplném upuštění⁹⁴, nebo pokud chce zadavatel prokázat skutečnost, která zakládá tzv. „bezpečnostní výjimku“ pro uložení zákazu plnění smlouvy dle § 264 odst. 5 ZZVZ.⁹⁵

Obsah povinnosti k zaslání zadávací dokumentace je pak zcela zřejmý, když rozsah zadávací dokumentace, kterou je zadavatel povinen zaslat, odpovídá rozsahu povinnosti k uchování zadávací dokumentace dle § 216 ZZVZ a jedná se tedy o „*všechny dokumenty v listinné nebo elektronické podobě a výstupy z ústní komunikace, jejichž porřízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje tento zákon, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů...*“⁹⁶

Pokud jde o určení počátku běhu lhůty pro splnění předmětných povinností, je třeba ji spojovat s okamžikem doručení návrhu. Je pravdou, že zákon sice neuvádí, zda je pro určení počátku běhu lhůty, pokud nebylo oběma subjektům doručeno ve stejný den, rozhodující okamžik, kdy byl návrh doručen Úřadu či zadavateli, dle komentářové literatury však lze za určující považovat doručení zadavateli, a to právě s ohledem na důsledky případného zmeškání lhůty, spočívající v koncentraci řízení a přestupku zadavatele.⁹⁷ V dané lhůtě musí být navíc nejen odesláno, ale i doručeno.⁹⁸ Na doručení se totožně aplikují pravidla uvedená v kapitole 3.1.3.

⁹⁴ Koncentrace je zde natolik přísná, že zadavatel po uplynutí lhůty není oprávněn svoji argumentaci měnit ani v tom smyslu, že by zkusil prokázat důvody pro upuštění od uložení zákazu plnění smlouvy namísto původně zamýšleného prokázání důvodu k odložení. In: HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 579.

⁹⁵ DVORÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1205.

⁹⁶ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 216.

⁹⁷ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 579.

⁹⁸ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 750.

3.2 Kauce

Pokud zákon umožňuje zahájit určité řízení na návrh, ve většině případů s tímto návrhem spojí uhrazení určité peněžité částky – nejčastěji se pravděpodobně setkáme s povinností uhradit soudní poplatek při zahájení řízení před soudem. ZZVZ však podání návrhu na uložení zákazu plnění s žádným správním poplatkem nespojuje. Namísto toho stanoví povinnost složení kauce dle § 255 ZZVZ, jejíž složení zároveň představuje jednu z obligatorních náležitostí návrhu na uložení zákazu plnění.

Kauce má sloužit jako prevence před šikanózním chováním potenciálních navrhovatelů, a tedy svévolným podáváním nedůvodných návrhů. Pro případ návrhu na zákaz plnění smlouvy ZZVZ stanoví povinnost složit kauci v jednotné výši 200 000 Kč. Složením kauce v odpovídající výši navrhovatel dostatečně prokáže, že má na věci skutečný zájem. To samozřejmě nikterak nepředurčuje rozhodnutí ve věci samé, avšak navrhovatel tímto úkonem dává zřetelně najevo, že je alespoň subjektivně přesvědčen o důvodnosti podaného návrhu.

Stanovená výše kauce dle mého názoru zcela odpovídá intenzitě zásahu do práv a povinností smluvních stran, když tento je obzvlášť vysoký, vzhledem k tomu, že je zasahováno do již uzavřeného smluvního vztahu.

Kauci je navrhovatel povinen složit před uplynutím lhůty pro podání návrhu. Složením se přitom myslí, že kauce musí být ve lhůtě již skutečně připsána na účet.⁹⁹ Kauce se skládá bezhotovostně na účet Úřadu vedený u České národní banky. Číslo účtu je uveřejněno na webových stránkách Úřadu.¹⁰⁰

S uhrazením kauce neodmyslitelně souvisí také doklad o složení kauce. Ten musí být součástí návrhu, jelikož je jeho podstatnou náležitostí. Je však možné ho doložit dodatečně ve lhůtě kterou k tomu Úřad stanoví. V této dodatečné lhůtě ale není možné kauci teprve platit. Nicméně pokud lhůta pro doplnění dokladu marně uplyne, nastává stejný důsledek jako v případě nesložení kauce samé ve lhůtě pro podání návrhu. Úřadu pak nezbyde nic než řízení dle § 257 písm. a) ZZVZ zastavit.¹⁰¹ Na újmu však nebude skutečnost, že navrhovatel podal návrh před uplynutím celé lhůty pro podání návrhu, přičemž kauce by byla připsána až po jeho

⁹⁹ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 754.

¹⁰⁰ Webová stránka Úřadu: www.compet.cz

¹⁰¹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1207.

podání, ale před uplynutím lhůty pro podání návrhu. Komentované ustanovení totiž ukládá povinnost složit kauci ve lhůtě pro doručení návrhu, nikoliv již současně s návrhem.¹⁰²

V neposlední řadě je nutné upozornit na nutnost složení kauce v plné výši. Pokud navrhovatel složí pouze část předepsané výše peněžité kauce, Úřad řízení zastaví. Tento postup vyplývá například z rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0032/2019/VZ-12345/2019/323/PMo ze dne 3. 5. 2019.

Otázkou je, jakým způsobem se kauce skládá v případě veřejné zakázky rozdělené na části. Dle předchozí právní úpravy platilo, že je-li zakázka rozdělena na části, vztahuje se povinnost k uhrazení kauce na každou samostatně část veřejné zakázky zvlášť. Tento výklad byl také respektován Úřadem a správními soudy.¹⁰³ Dle komentářové literatury lze takový výklad užít i na stávající právní úpravu.¹⁰⁴ K tomuto pohledu se názorově přikláním, a to s ohledem na skutečnost, že do jednotlivých částí veřejné zakázky jsou podávány samostatné nabídky mnohdy rozdílných účastníků, přičemž zadávací řízení vyústí v uzavření jednotlivých smluv jako vzájemně zcela samostatných a nezávislých smluvních vztahů. Co se týče přezkumu obecně, například i institut námitek se vždy vztahuje pouze ke konkrétní námitkami napadené části veřejné zakázky a stejně tak se na jednotlivé smlouvy pohlíží samostatně například v rámci určení hodnoty změny závazku ze smlouvy dle § 222 ZZVZ. V rámci nové právní úpravy však již dle mého názoru dostatečně jednoznačnou odpověď na uvedenou otázku dal přímo Úřad ve svém stanovisku k výpočtu výše kauce ze dne 23. 7. 2018, kde se s názory o samostatnosti částí a případnou nutností sčítání hodnot při podání návrhu do více částí ztotožnil.¹⁰⁵ Odraz daného výkladového postoje pak lze ve vztahu k ZZVZ spatřovat už i v rámci rozhodovací praxe Úřadu.¹⁰⁶

¹⁰² PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zápisu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 16. května 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰³ Například rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 57/2010-535 ze dne 9. 12. 2010. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/soubory/Krajsky-soud-v-Brne-Rozsudek-62-Af-57-2010.pdf>>; Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R37/2012/VZ-10178/2013/310/Pse ze dne 3. 6. 2013. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-10451.html>>.

¹⁰⁴ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 755.

¹⁰⁵ Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výpočtu výše kauce dle § 255 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů ze dne 23. 7. 2018. Dostupné na <http://www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/Methodiky/Kauce-vykkladove-standovisko-a-priklady-UPDATED.pdf>.

¹⁰⁶ Například rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 12. 2018, č. j. ÚOHS-S0445/2018/VZ-35447/2018/533/LHI. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15838.html>>.

3.2.1 Případy připadnutí kauce státu a navrácení kauce

Je třeba uvést, že zákon výslovně stanoví dvě konkrétní situace, ve rámci kterých kauce tzv. propadá státu. Tento důsledek představuje riziko na straně dodavatele, které je ochoten akceptovat ve chvíli, kdy se rozhodne podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy. Toto riziko se však stává skutečností ve chvíli, kdy Úřad meritorně rozhodne tak, že návrh navrhovatele zamítne, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. V takové chvíli navrhovatel ztrácí nárok na vrácení složené kauce, a to v její plné výši. Druhým případem, kdy kauce propadá státu je situace, kdy Úřad pravomocným rozhodnutím zastaví řízení, pokud vzal navrhovatel svůj návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ. Kauce se přitom stává příjmem státního rozpočtu,¹⁰⁷ přičemž si ji ponechává přímo Úřad pro své vlastní potřeby.¹⁰⁸

V prvním případě jde tedy o situaci, kdy Úřad neshledá důvod pro uložení nápravného opatření. Druhým případem je zpětvzetí návrhu na uložení zákazu plnění ve chvíli, kdy Úřad již nepravomocně rozhodl o zamítnutí návrhu, a to taktéž s ohledem na neshledání důvodu pro uložení nápravného opatření. Ve druhém z uvedených případů tedy lze spatřovat jakousi pojistku zákonodárce pro případ, že by se navrhovatel chtěl propadnutí kauce vyhnout ve chvíli, kdy již Úřad rozhodl ve věci samé, avšak nikoli pravomocně.¹⁰⁹ Jediným možným prostředkem, kterým ještě v dané chvíli lze odvrátit propadnutí kauce, je podání rozkladu, přičemž předseda Úřadu musí rozhodnutí prvního stupně na základě podaného rozkladu zrušit.¹¹⁰ Popřípadě musí ke zrušení dojít v řízení před soudem.

Dále nutno zmínit § 255 odst. 4 ZZVZ, který uvádí, že pokud vezme navrhovatel svůj návrh na uložení zákazu plnění zpět ještě před vydáním meritorního rozhodnutí, státu nepřipadá celá kauce, ale pouze její část. Tato část dosahuje výše 35 % složené kauce, avšak musí činit nejméně 30 000 Kč,¹¹¹ což odpovídá výši paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek.

¹⁰⁷ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1209.

¹⁰⁸ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 255 Kauce* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. května 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰⁹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1209.

¹¹⁰ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 255 Kauce* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. května 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹¹¹ Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, § 255 odst. 4.

Pokud tedy nedojde k jedné ze tří uvedených situací, kauce bude vždy navrhovateli navracena v plné výši, a to do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí ve věci.¹¹² Ze znění zákona a důvodové zprávy tedy jednoznačně vyplývá, že případy propadnutí kauce dle § 255 odst. 3 a 4 jsou stanoveny taxativně a je vyloučeno, aby kauce státu připadla z jiného důvodu.¹¹³ ZZVZ také oproti předchozí právní úpravě nestanoví, že se kauce vrací spolu se zákonnými úroky. Kauci tedy Úřad vrací v původně složené výši.¹¹⁴

Zajímavým případem je pak situace, kdy Úřad na základě návrhu shledal důvody pro uložení zákazu plnění, avšak zákaz plnění smlouvy neuložil z důvodu existence důvodů hodných zvláštního zřetele, pro které je nutné v plnění smlouvy pokračovat. Předchozí právní úprava ZZVZ explicitně uváděla řešení dané situace, když obsahovala přímo ustanovení, na základě kterého lze zamítnout návrh právě z důvodu liberace s ohledem na existenci důvodů hodných zvláštního zřetele.¹¹⁵ Tento důvod pak nespadal pod případy připadnutí kauce státu a kauce byla navrhovateli vrácena. Co se týče aktuální právní úpravy dle ZZVZ, situace je poměrně nejasná, když ZZVZ obdobné ustanovení neobsahuje. Je tedy otázkou, zda se jedná o nezamýšlenou mezeru v zákoně, nebo chtěl zákonodárce změnit přístup k navrácení kauce pro případ existence důvodů hodných zvláštního zřetele. K této problematice se pak nevyjadřuje ani důvodová zpráva. V rámci dostupných zdrojů se k této problematice v krátkosti vyjádřili Karo a Stowasser, přičemž se domnívají, *„že i v případě, kdy se Úřad rozhodne z důvodů hodných zvláštního zřetele zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku neuložit, je nezbytným předpokladem pro úvahu a posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele právě shledání Úřadu, že došlo ke „zjištění důvodů“ (§ 254 odst. 1 ZZVZ) pro případné uložení zákazu plnění smlouvy. Máme tedy za to, že v takovém případě by ÚOHS neměl návrh zamítnat podle § 265 písm. a) ZZVZ, a kauce by tudíž neměla připadat státu. Absenci zvláštního důvodu zamítnutí návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy tak lze podle našeho názoru částečně považovat za legislativní chybu, kterou bude nutné výkladem překlenout.“*¹¹⁶

Ke stejnému závěru bych se přiklonila i z důvodu, že propadnutí kauce má představovat sankci v případě jisté svévole a sloužit jako prevence šikanózních návrhů. V daném případě, jsou však důvody pro uložení skutečně shledány a navrhovatel se tedy oprávněně mohl

¹¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹¹³ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1209.

¹¹⁴ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 757.

¹¹⁵ zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, § 118 odst. 5 písm. b).

¹¹⁶ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. pravni prostor.cz, 20. února 2018 [cit. 21. 5. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-v-zzvz>>.

domnívat, že jeho návrh je důvodný, avšak návrh je zamítnut s ohledem na další okolnosti. Navrhovatel tedy v dané situaci objektivně nikterak nepochybil - splnil veškeré předpoklady pro podání řádného návrhu, včetně naplnění břemena tvrzení i důkazního ohledně důvodů § 254 odst. 1 ZZVZ. V požadavku, aby byl schopen identifikovat také existenci okolností hodných zvláštního zřetele, když toto posouzení je výlučně úkolem soudu a v dnešní době, kdy stále ještě není ve vztahu k důvodům zvláštního zřetele příliš široká a konzistentní rozhodovací praxe, o kterou se lze s jistotou opřít, bych však shledávala jistou nespravedlnost a právní úprava by v tomto ohledu byla k potenciálním navrhovatelům nepřiměřeně přísná.

3.3 Účastníci řízení

Jedním z nejdůležitějších předpokladů jakéhokoliv řízení je správné vymezení účastníků řízení. Jinak tomu není ani v případě zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku. Zde nám ZZVZ dává jednoznačnou odpověď, a to prostřednictvím poslední věty ustanovení § 256. „*V řízení o uložení zákazu plnění smlouvy je účastníkem řízení navrhovatel a strany smlouvy.*“¹¹⁷ Dané ustanovení představuje úpravu speciální vůči obecnému vymezení účastenství dle § 27 SŘ. Obecné ustanovení se tedy nepoužije, což je také vysvětlením skutečnosti, že účastníky řízení o návrhu na uložení zákazu plnění nemohou být jiné, potenciálně dotčené osoby, přestože by rozhodnutím Úřadu mohly být dotčeny jejich práva a povinnosti.¹¹⁸ Na tom se nic nemění ani v situaci, kdy bylo s osobou jednáno jako s účastníkem řízení, avšak tato jím nebyla. V takovém případě je na danou osobu pohlíženo, jako by účastníkem nebyla od počátku správného řízení.¹¹⁹

V komparaci s vymezením účastníků řízení v rámci SŘ je úprava dle ZZVZ přísnější a užší, když účastníky řízení určuje na základě jejich role v rámci řízení o uložení zákazu plnění smlouvy.¹²⁰

Zákon k tomuto tématu více neuvádí. Opačně je tomu však v rámci rozhodovací praxe Úřadu a soudů, které se v průběhu let musely potýkat s celou řadou případů, u nichž byl okruh účastníků nějakým způsobem sporný. Následně tedy uvedu několik podstatných rozhodnutí, které potvrzují přednostní postavení § 256 ZZVZ vůči obecné právní úpravě dle SŘ.

¹¹⁷ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 256.

¹¹⁸ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. května 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹¹⁹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 7. 2014, č. j. ÚOHS-R195/2013/VZ-14650/2014/310/IPs. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-11650.html>>.

¹²⁰ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 760.

V první řadě uvádím rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. R0170/2019, ze dne 9. 12. 2019, které potvrdilo vyloučení užití § 27 SŘ, a to v následujícím případě, kde žadatel namítal, že je subjektem, který je ze zákona povinný a nese zodpovědnost za řádné zajištění základní dopravní obslužnosti v rámci svého území a za účelem splnění dané povinnosti zřídil zadavatele jako svoji příspěvkovou organizaci. Ve vztahu k ní vykonává kontrolu, ze svého rozpočtu hradí její případné ztráty, a tak fakticky přeneseně odpovídá za její činnost. Žadatel byl z toho důvodu přesvědčen, že je v rámci řízení osobou, jejíž práva a povinnosti mohou být v rámci předmětného společného řízení dotčena, a proto by jí mělo být přiznáno postavení účastníka řízení. Úřad však konstatoval, že § 256 je lex specialis a skutečně vylučuje obecná ustanovení o účastenství dle § 27 SŘ. Předseda rozhodnutí úřadu o nepřiznání postavení účastníka řízení potvrdil a doplnil, že názor žadatele, že z § 27 odst. 3 SŘ, který říká, že „účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon“ vyplývá, že zvláštní zákon doplní, které další osoby jsou účastníky řízení je nesprávný. Odporuje jasné dikci ustanovení § 1 odst. 2 SŘ a nepodepírá jej ani žádná relevantní judikatura.¹²¹

Druhým v pořadí je rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 74/2014-535 ze dne 17. 10. 2016¹²², který vymezuje dvě situace, které mohou při stanovení okruhu účastníků řízení nastat „*První možností je, že se vychází z obecného vymezení okruhu účastníků správního řízení ve správním řádu, ale zvláštní zákon navíc vedle toho přiznává postavení účastníků řízení i dalším osobám, kterým by postavení účastníka řízení ze samotného správního řádu nevyplývalo. Druhou možností je, že zvláštní zákon stanoví okruh účastníků řízení ve vztahu k § 27 odst. 1 a 2 správního řádu zcela samostatně a nevychází z obecného vymezení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 a 2, které se proto nepoužije, ale sám taxativně stanoví okruh účastníků tohoto kterého správního řízení (...) Takovými případy jsou například (...) i § 116 zákona o veřejných zakázkách. Z jeho obsahu je totiž zřejmé, že usiluje o taxativní výčet účastníků jednotlivých druhů správních řízení před žalovaným (před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže – pozn. předsedy), a to speciálně vůči ustanovení § 27 správního řádu.*“¹²³ Uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 310/2016-52 ze dne 14. 6. 2017.

¹²¹ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 12. 2019, č. j. R0170/2019 /VZ-33918/2019/321/TMi. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16424.html>>.

¹²² Jeho závěry byly použity i v poměrně nedávno publikovaném rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-R0171/2019/VZ-32447/2019/322/JSr ze dne 26. 11. 2019.

¹²³ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 74/2014-535 ze dne 17. 10. 2016. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/30_Af_74_2014_20170807083359_prevedeno.pdf>

Velice přínosným je také rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R140/2014/VZ-8645/2015/323/LPt ze dne 7. 4. 2015, kdy se předseda ve shodě s Úřadem vyjádřil k problematice postavení účastníků řízení v případě společného řízení tak, že „...*institut společného správního řízení je pojmán pouze jako procesní institut, jehož hlavním cílem je zjednodušení a zefektivnění procesních postupů správních orgánů, jehož uplatnění však v žádném případě nemůže vést ke změně právního postavení účastníků řízení oproti jejich postavení za situace, že by se správní řízení vedla odděleně. Spojením jednotlivých řízení do společného řízení tak nemůže mít za následek to, že by subjekty, které neměly dříve postavení účastníka řízení, pouhým procesním úkonem správního orgánu toto postavení získaly. Vzhledem k tomu, že rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení se odvíjí od jejich vztahu k předmětu řízení, obdobně se bude i rozsah jejich procesních práv a povinností ve spojeném správním řízení posuzovat tak, jako by byla řízení vedena odděleně. (...)* Z uvedeného vyplývá závěr, že procesní postavení účastníků společného řízení tedy zůstává ve stejném rozsahu, jako by ke spojení věcí nikdy nedošlo.“¹²⁴

Závěrem této kapitoly lze shrnout, že v rámci vymezení okruhu účastníků řízení je nutné se zcela striktně řídit ustanovením § 256 ZZVZ, který má přednost před obecnou právní úpravou dle SŘ a tento okruh účastníků není možné nikterak rozšiřovat, a to ani za předpokladu, že se rozhodnutí ve věci může reálně dotýkat práv a povinností dalších osob. Uvedené pojetí dlouhodobě potvrzuje také konstantní postoj Úřadů a správních soudů.

¹²⁴ Rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R140/2014/VZ-8645/2015/323/LPt ze dne 7. 4. 2015. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-12334.html>>

4 Předběžné opatření

V této kapitole si přiblížíme postavení institutu předběžného opatření ve spojitosti s návrhem na uložení zákazu plnění smlouvy. Stručně řečeno, předběžné opatření lze považovat za institut, který dočasně řeší určitou nastalou situaci do doby, než bude rozhodnuto ve věci samé tak, aby v mezidobí nedošlo k prohloubení důsledků, které vyvěrají z napadené skutečnosti či aby byla zajištěna možnost výkonu následného pravomocného rozhodnutí ve věci.

V tomto případě se však ZZVZ vyjadřuje zcela jasně, a to tak, že v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy předběžné opatření nařídit nelze.¹²⁵ Odůvodnění pak nalezneme v důvodové zprávě, která se k předběžnému opatření pro případ návrhu dle § 254 odst. 1 ZZVZ staví tak, že předběžné opatření by zde představovalo velice razantní zásah do práv smluvních stran, který je srovnatelný s účinky meritorního rozhodnutí, a to aniž by byl Úřadu dán prostor pro odpovídající hodnocení postupu zadavatele z pohledu souladu ze zákonem, přičemž v rámci zákazu plnění smlouvy vyvstávají i další rozhodná hlediska, jako zohlednění důvodů hodných zvláštního zřetele, pro jejichž řádné přezkoumání by v rámci rozhodnutí o uložení předběžného opatření nebyl prostor.

Ustanovení § 254 odst. 7 ZZVZ je navíc *lex specialis* vůči obecné úpravě předběžného opatření dle § 61 SŘ. V tomto případě je tedy aplikace obecného ustanovení o nařízení předběžného opatření vyloučena.¹²⁶

S ohledem na nedostatečný prostor pro přezkum rozhodných skutečností, je pochopitelné, proč zákonodárce k takovému kroku přistoupil. Pokud však věc vezmeme z druhého úhlu pohledu – tedy z pohledu navrhovatele, může se vyloučení předběžného opatření v jistých případech zdát nespravedlivé. Zde mám na mysli především případy, kdy veřejná zakázka spočívá v jednorázovém plnění. Navrhovateli totiž není umožněno domáhat se jakéhosi „předběžného zákazu plnění“ ani v případě, že je zde zcela skutečné a objektivní riziko, že předmět plnění bude zkonsumován dříve, než dojde k rozhodnutí ve věci samé.¹²⁷ Je tedy možné a v některých případech dokonce více než pravděpodobné, že Úřad skutečně nestihne rozhodnout dříve, než bude celý předmět smlouvy zkonsumován – tedy bude

¹²⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 7.

¹²⁶ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1205.

¹²⁷ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 750.

již zcela splněno a návrh se tak stane bezpředmětným. V takové situaci pak Úřadu nezbývá než řízení dle speciálního ustanovení¹²⁸ § 257 písm. l) ZZVZ zastavit.¹²⁹

Není tedy přípustná žádná jiná možnost, včetně správního uvážení, k čemuž se vyjádřil i Úřad ve svém rozhodnutí č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc ze dne 12. 3. 2014, když uvedl: „V době zahájení správního řízení bylo možné o návrhu navrhovatele rozhodnout. Po zániku závazku uplynutím doby, na kterou byl sjednán, však o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, která (...) již zanikla, nemohl tedy již Úřad v požadovaném rozsahu meritorně rozhodnout, poněvadž Úřad nemohl věcně návrhu v rozsahu vymezeném navrhovatelem ani vyhovět, ani jej zamítnout. Byly tedy naplněny podmínky pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. K tomu Úřad považuje za vhodné doplnit, že předmětné ustanovení zákona je formulováno tak, že nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda správní řízení zastaví či nikoliv. Pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené správním řádem, pak je povinností správního orgánu řízení zastavit, a proto je Úřadu ze zákona zapovězeno, aby se dále zabýval oprávněností výtek navrhovatele uvedených v návrhu ohledně právního posouzení věci samé.“¹³⁰ Stejně tak Úřad rozhodl (tentokrát již dle § 257 písm. l ZZVZ) ve věci č. j. ÚOHS-S0065/2019/VZ-30185/2019/541/AHr ze dne 6. 11. 2019, dle jehož výroku „Správní řízení zahájené na návrh navrhovatele se zastavuje, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zjistil, že závazek z výše specifikované kupní smlouvy, (...) byl splněn.“¹³¹

Na závěr kapitoly uvádím, že s ohledem na výše uvedené, zde vidím nedostatek zákona v tom smyslu, že zde vyvstává potencialita zneužití ustanovení zákona o nepřipustnosti předběžného opatření ve prospěch zadavatele. Zde mám na mysli zadavatele, který skutečně postupovat v rozporu s § 254 odst. 1 ZZVZ, návrh navrhovatele by tedy byl způsobilý dosáhnout úspěchu ve věci samé, avšak zadavatel svým jednáním způsobí takové záměrné průtahy řízení, které mu však a priori nelze vytýkat (např. opakované podání námítky podjatosti vůči jednotlivým osobám pověřeným rozhodnutím ve věci samé, které však nebude ve svém výsledku důvodné) a tímto docílí pozdržení průběhu řízení ve svůj prospěch, přičemž v mezidobí bude předmět plnění zkonsumován. Zároveň, jak jsem již zmiňovala výše,

¹²⁸ Obecným ustanovením, dle kterého bylo zastavováno dříve je § 66 odst. 1 písm. g) SŘ.

¹²⁹ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 254 Zvláštní ustanovení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15. května 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹³⁰ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc ze dne 12. 3. 2014. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-12442.html>>

¹³¹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0065/2019/VZ-30185/2019/541/AHr ze dne 6. 11. 2019. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16394.html>>

nezpochybněji důvody, pro které zákonodárce předběžné opatření v daném případě vyloučil, avšak je otázkou, zda případný zásah do práv a povinností smluvních stran převyšuje zájem na řádném průběhu zadávacího řízení a zabránění splnění na základě nezákonné smlouvy, když k prevenci šikanózních návrhů slouží např. již institut kauce, o kterém bylo pojednáno v kapitole 3.2.

5 Úkony a podmínky na straně zadavatele

5.1 Vyjádření zadavatele a předložení dokumentace

Touto kapitolou se již dostáváme do fáze po podání návrhu, avšak následně uvedené povinnosti zadavatele jsou pro výsledek řízení z pohledu zadavatele prakticky stejně tak důležité, jako splnění náležitostí návrhu na straně navrhovatele. Jedná se především o povinnosti stanovené zadavateli dle § 254 odst. 5 a 6 ZZVZ, přičemž se konkrétně jedná o povinnost zadavatele doručit Úřadu do 10 dnů od doručení návrhu veškeré dokumenty obsahující zadávací podmínky a dokumentaci o zadávacím řízení.¹³² V totožné lhůtě je zadavatel dále povinen Úřadu doručit své vyjádření k návrhu a pokud zadavatel zamýšlí prokazovat existenci důvodů hodných zvláštního zřetele dle § 264 odst. 3 nebo 4 ZZVZ, součástí tohoto vyjádření musí být i tvrzení a návrhy důkazních prostředků k jejich prokázání, přičemž tato tvrzení a návrhy důkazních prostředků nelze po uplynutí lhůty měnit či rozšiřovat.¹³³

Tyto dvě povinnosti spojené se zahájením správního řízení jsou stanoveny tak, že je zadavatel musí naplnit obligatorně. Ač se může na první pohled zdát, že vyjádření by mělo sloužit primárně ku prospěchu zadavatele, a tak je primárně v jeho zájmu uplatnit relevantní skutečnosti, zadavatel zde nemá ani v případě vyjádření a už vůbec ne pro případ přeložení zadávací dokumentace pouhou možnost volby vyjádřit se k podanému návrhu, ale jedná se o zákonem výslovně stanovenou povinnost, přičemž důsledkem jejich porušení je spáchání přestupku zadavatele dle § 268 odst. 1 písm. e), přičemž zadavateli může být uložena pokuta až do výše 1 000 000 Kč. Pokud se tedy zadavatel nechce dobrovolně vystavovat riziku uložení často nemalé pokuty, je k procesní aktivitě víceméně donucen.

Pokud však zadavatel s obsahem podaného návrhu nesouhlasí, měl by se z následujících důvodů vyjádřit i za předpokladu, kdy by zákon tuto povinnost nestanovil obligatorně. Lhůta deseti dnů po doručení návrhu je totiž rozhodující jak z hlediska naplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, tak i z hlediska samotného unesení břemena tvrzení a břemena důkazního. Po uplynutí desetidenní lhůty totiž nastává jakýsi „stop stav“ ohledně tvrzení dalších skutečností a navrhování důkazních prostředků. Ve své podstatě jde o klasický institut koncentrace řízení, který slouží k zajištění rychlého a efektivního rozhodnutí ve věci a je prevencí průtahů řízení. Zadavatel by této lhůtě měl věnovat náležitou pozornost zejména v případě, kdy hodlá prokazovat existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, v důsledku

¹³² Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 5.

¹³³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 254 odst. 6.

kterých by Úřad rozhodl o odložení zákazu plnění, či o jeho úplném upuštění¹³⁴, nebo pokud chce zadavatel prokázat skutečnost, která zakládá tzv. „bezpečnostní výjimku“ pro uložení zákazu plnění smlouvy dle § 264 odst. 5 ZZVZ.¹³⁵

Obsah povinnosti k zaslání zadávací dokumentace je pak zcela zřejmý, když rozsah zadávací dokumentace, kterou je zadavatel povinen zaslat, odpovídá rozsahu povinnosti k uchování zadávací dokumentace dle § 216 ZZVZ a jedná se tedy o „*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...*“¹³⁶

Pokud jde o určení počátku běhu lhůty pro splnění předmětných povinností, je třeba ji spojovat s okamžikem doručení návrhu. Je pravdou, že zákon sice neuvádí, zda je pro určení počátku běhu lhůty, pokud nebylo oběma subjektům doručeno ve stejný den, rozhodující okamžik, kdy byl návrh doručen Úřadu či zadavateli, dle komentářové literatury však lze za určující považovat doručení zadavateli, a to právě s ohledem na důsledky případného zmeškání lhůty, spočívající v koncentraci řízení a přestupku zadavatele.¹³⁷ V dané lhůtě musí být navíc nejen odesláno, ale i doručeno.¹³⁸ Na doručení se totožně aplikují pravidla uvedená v kapitole 3.1.3.

5.2 Zvláštní okolnosti a výjimky z uložení zákazu plnění smlouvy

V této kapitole budou rozebrány důvody, pro které i za předpokladu, že budou naplněny veškeré podmínky, nebude zákaz plnění smlouvy uložen. ZZVZ řešení těchto situací výslovně souhrnně upravuje v § 264 odst. 3 až 5. Tyto situace lze typově rozdělit do dvou kategorií. První kategorii představují důvody zvláštního zřetele hodné, ať už je předmět veřejné zakázky jakýkoliv, druhou pak představují výluky z uložení zákazu plnění v případě, že se jedná o veřejnou zakázku v oblasti obrany či bezpečnosti, za splnění dalších předpokladů.

¹³⁴ Koncentrace je zde natolik přísná, že zadavatel po uplynutí lhůty není oprávněn svoji argumentaci měnit ani v tom smyslu, že by zkusil prokázat důvody pro upuštění od uložení zákazu plnění smlouvy namísto původně zamýšleného prokázání důvodu k odložení. In: HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 579.

¹³⁵ DVORÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1205.

¹³⁶ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 216.

¹³⁷ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 579.

¹³⁸ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 750.

5.2.1 Důvody zvláštního zřetele hodné vyžadující pokračování plnění smlouvy

V případě existence důvodů zvláštního zřetele hodných dále rozlišujeme dva možné důsledky. Od zákazu plnění smlouvy lze buď úplně upustit, anebo se nabízí možnost odložení zákazu plnění. Oba uvedené případy předpokládají, že Úřad shledá důvody hodné zvláštního zřetele, které jsou spojeny s existencí veřejného zájmu na pokračování plnění smlouvy.¹³⁹ ZZVZ tedy takto zmírňuje tvrdost zákazu plnění smlouvy, spočívající v její neplatnosti ex tunc v případech, kdy by zákaz plnění mohl vyvolat celospolečenské důsledky.¹⁴⁰

Oproti právní úpravě dle ZVZ, zavádí ZZVZ „dvoustupňový test“, který neznamena nic jiného, než že pokud zadavatel prokáže existenci důvodů zvláštního zřetele hodných spojených s veřejným zájmem, které vyžadují pokračování plnění smlouvy, měly by tyto skutečnosti prvotně směřovat pouze k odložení zákazu plnění dané smlouvy. Upuštění od zákazu plnění by mělo být aplikováno až v případě, že k ochraně veřejného zájmu výše uvedené odložení nepostačí, přičemž břemeno důkazní ohledně této skutečnosti zde nese zadavatel.¹⁴¹

Preferovaným řešením by tedy mělo být odložení účinnosti zákazu plnění smlouvy, kdy plnění je zakázáno uplynutím lhůty nikoliv delší než dvanáct měsíců.¹⁴² Délku lhůty pro konkrétní případ stanoví Úřad ve výroku rozhodnutí o zákazu plnění, přičemž běh lhůty počíná okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí ve věci.

Co se týče pojmu „důvody zvláštního zřetele hodné“, tyto zákon nijak blíže nedefinuje. Zákon pouze v § 264 odst. 3 zmiňuje, že ve výjimečných případech může tyto důvody zvláštního zřetele hodné představovat i ekonomický zájem, avšak jen za výjimečných okolností, kdy by přerušení plnění smlouvy vedlo k nepřiměřeným důsledkům. Dále uvádí několik případů, kdy ekonomický zájem nepředstavuje důvody hodné zvláštního zřetele, a to tak, že jimi nejsou „zejména náklady vyplývající z prodloužení při plnění veřejné zakázky, náklady spojené se zahájením nového zadávacího řízení, náklady spojené se změnou osoby plnící

¹³⁹ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 264 Zvláštní ustanovení k uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 5. července 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁴⁰ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 788.

¹⁴¹ Informační list 3/2016. *Veřejné zakázky v novém* [online]. s. 12. [cit. 5. července 2020]. Dostupné na <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwjRqpvq0NjnAhXPSsAKHYdvChsQFjAEegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uohs.cz%2Fdownload%2FInformacni_listy%2F2016%2Finfoлист_2016.3_final.pdf&usg=AOvVaw1HVdfbMpYWCaytEZw4AQDE>.

¹⁴² Informační list 3/2016. *Veřejné zakázky v novém* [online]. s. 12 [cit. 5. července 2020]. Dostupné na <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwjRqpvq0NjnAhXPSsAKHYdvChsQFjAEegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uohs.cz%2Fdownload%2FInformacni_listy%2F2016%2Finfoлист_2016.3_final.pdf&usg=AOvVaw1HVdfbMpYWCaytEZw4AQDE>.

veřejnou zakázku a náklady spojené s právními povinnostmi vyplývajícími ze zákazu plnění smlouvy...“¹⁴³ Z užitého pojmu „zejména“ lze dovodit, že se jedná o demonstrativní výčet a vzhledem k poměrně nedostatečnému vymezení důvodů zvláštního zřetele hodných, včetně ekonomického zájmu bude třeba přihlédnout k rozhodovací praxi, která alespoň částečně tento neurčitý pojem v průběhu let objasňuje. Zde lze uvést např. případ, kdy rozhodovací praxe uznala za důvod hodný zvláštního zřetele zájem na pokračování svozu komunálního odpadu, neboť okamžitý zákaz by nepochybně působil hromadění odpadu a vedl by ke znečištění životního prostředí s možnými dopady na zdraví obyvatelů.¹⁴⁴ Ani 4 roky po nabytí účinnosti zákona však nelze daný pojem považovat za jednoznačný a jeho výklad může bezpochyby činit v praxi potíže.

V daném případě navíc zadavatel musí jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní unést již v rámci svého vyjádření k návrhu, tedy ve lhůtě 10 dní od doručení návrhu. Okamžikem jejího uplynutí zadavatel ztrácí oprávnění tvrdit další rozhodné skutečnosti a předkládat návrhy důkazních prostředků, popřípadě je měnit. Dané pochybení zadavatele pak nelze napravit ani v případě, že by veřejný zájem na pokračování smlouvy skutečně existoval.¹⁴⁵

Právě v tomto aspektu se pak odlišují případy, kdy dochází k upuštění od uložení zákazu plnění. V těchto případech je zadavatel oprávněn tvrzené skutečnosti a navrhované důkazy rozšířit či doplnit i v průběhu správního řízení.¹⁴⁶ Pokud tedy zadavatel kromě existence důvodů pro odložení zákazu plnění prokáže, že k ochraně daných zájmů tento odklad nepostačí, Úřad návrh na uložení zákazu plnění zamítne dle § 265 písm. a) pro neexistenci důvodů pro uložení nápravného opatření.¹⁴⁷ Pro ilustraci lze uvést, že Úřad v minulosti upustil od uložení zákazu plnění v případě existence veřejného zájmu na výběru mýtného a veřejném zájmu na splnění závazku povinné implementace právních předpisů EU či v případě nutnosti zajištění provozu informačního systému, jehož funkčnost je nezbytná pro přípravu a realizaci maturitních zkoušek.¹⁴⁸

¹⁴³Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 264 odst. 3.

¹⁴⁴Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 3. 2014, č. j. ÚOHS-R35,37/2013/VZ-5980/2014/310/PMo. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-11310.html>>.

¹⁴⁵ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 264 Zvláštní ustanovení k uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 7. července 2020]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 789.

¹⁴⁸ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. pravni prostor.cz, 20. února 2018 [cit. 7. července 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnu-zakazku-v-zzvz>>.

5.2.2 Výjimky z uložení zákazu plnění

Kromě existence důvodů zvláštního zřetele hodných, které mohou spočívat prakticky v jakékoliv oblasti zajišťování potřeb zadavatele je nutno odlišit ještě jednu speciální kategorii, upravenou v § 264 odst. 5 ZZVZ. Jedná se o výjimku z uložení zákazu plnění smlouvy pro případ, že se jedná o veřejnou zakázku v oblasti obrany nebo bezpečnosti, přičemž uložení zákazu plnění by byla závažně ohrožena existence širšího obranného nebo bezpečnostního programu, který má nepochybný význam z hlediska bezpečnostních zájmů ČR. Břemeno tvrzení i důkazní však i v tomto případě nese pouze zadavatel, a tak i pokud by byla podmínka pro uplatnění výjimky materiálně naplněna, Úřad k ní nemůže přihlídnout ex offo, nýbrž výlučně na základě tvrzení zadavatele.¹⁴⁹

¹⁴⁹ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1241.

6 Neplatnost smlouvy a její koncepce

V této kapitole bude podrobněji rozebrán následek plynoucí z uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku, tedy sankce v podobě neplatnosti smlouvy.

V první řadě je nutno uvést, že zákon pro případ uložení zákazu plnění volí následek v podobě relativní neplatnosti. K tomu došlo na základě postupného vývoje právní úpravy, jak je podrobněji uvedeno v kapitole 2, když relativní neplatnost nahradila dřívější koncepci neplatnosti absolutní. Neplatnost smlouvy pro porušení ZZVZ může být konstatována pouze rozhodnutím Úřadu v rámci správního řízení, zahájeného řádným a včasným návrhem, jímž Úřad ukládá zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku. Sankce v podobě neplatnosti smlouvy na základě uložení zákazu plnění tedy může nastat pouze pro případy porušení zákona taxativně vyjmenované v § 254 odst. 1 – viz kapitola 3.1.1.¹⁵⁰ Jinak řečeno, ať už se jedná o jakékoliv pochybení zadavatele při zadávání veřejné zakázky dle ZZVZ, toto pochybení není způsobilé ovlivnit platnost smlouvy, pokud Úřad neuloží zákaz plnění.¹⁵¹ Smlouva na veřejnou zakázku, u které nebyly prokázány důvody zvláštního zřetele hodné pro pokračování jejího plnění, se stává neplatnou nabytím právní moci rozhodnutí Úřadu o uložení zákazu plnění,¹⁵² přičemž zákon stanoví, že tato smlouva je neplatná od počátku, tedy *ex tunc*. Neplatnost smlouvy tedy při uložení zákazu plnění nastupuje zcela automaticky, aniž by o ní Úřad skutečně rozhodoval. K této zvláštní koncepci se Dvořák vyslovuje následovně „*ÚOHS však sám o platnosti či neplatnosti smlouvy přímo nerozhoduje, řeší pouze uložení zákazu plnění smlouvy, v jehož důsledku automaticky dochází k založení neplatnosti smlouvy. Tato konstrukce je právně poměrně zvláštní, nicméně z ní lze dovozovat, že rozhodování o neplatnosti smluv zákonodárce ponechává nadále ve výlučné pravomoci soudu v řízení dle OSŘ, jelikož pouze obecný soud je oprávněn posuzovat platnost právního jednání.*“¹⁵³

Pokud však Úřad pro existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, či na základě výjimky z uložení zákazu plnění dle § 264 odst. 3 až 5 ZZVZ zákaz plnění neuloží, smlouva se nestává neplatnou, a to i kdyby se zadavatel dopustil přestupku dle § 268 ZZVZ.¹⁵⁴

¹⁵⁰ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 264 Zvláštní ustanovení k uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-7-8]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁵¹ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 592.

¹⁵² MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 787.

¹⁵³ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1241.

¹⁵⁴ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1240.

Zároveň však § 264 odst. 2 ZZVZ stanoví, že „neplatnost z jiných důvodů tím není dotčena“. Uložení zákazu plnění tedy není jediným možným důvodem neplatnosti smlouvy. Zde je mířeno na možnou existenci důvodů neplatnosti dle občanského zákoníku, případně i jiných právních předpisů. I v případě smlouvy na veřejnou zakázku se jedná o dvoustranné právní jednání, které musí naplňovat obecné požadavky OZ na kvalitu právního jednání.¹⁵⁵ V kontextu OZ může příčina neplatnosti právního jednání spočívat v rozporu se zákonem, dobrými mravy, počáteční nemožnosti plnění, neschopnosti či nezpůsobilosti právně jednat, případně v nedostatku formy.¹⁵⁶ Neplatnost může dále nastat v případech, kdy určité náležitosti pro uzavření, nebo samotný obsah smlouvy předpokládá jiný právní předpis (např. předchozí souhlas určitého orgánu zadavatele).¹⁵⁷

6.1 Následky zákazu plnění ze soukromoprávního hlediska

S uložením zákazu plnění a neplatností smlouvy vyvstává také potřeba vypořádat vzájemné závazky zadavatele a dodavatele, včetně již uskutečněného plnění mezi zadavatelem a dodavatelem. Tuto problematiku však ZZVZ vůbec neupravuje, a tak je třeba vycházet z obecné úpravy vypořádání vzájemných práv a povinností dle OZ.¹⁵⁸

6.2 Bezdůvodné obohacení

Na dosud vzájemně poskytnuté plnění je třeba aplikovat úpravu bezdůvodného obohacení dle § 2991 an. OZ. V daném případě pak bude rozhodující zejména znění § 2993 OZ, tedy: „*Plnila-li strana, aniž tu byl platný závazek, má právo na vrácení toho, co plnila. Plnily-li obě strany, může každá ze stran požadovat, aby jí druhá strana vydala, co získala; právo druhé strany namítnout vzájemné plnění tím není dotčeno.*“¹⁵⁹ Vzhledem k účinkům neplatnosti smlouvy ex tunc je bezdůvodným obohacením vše, co bylo poskytnuto, byť i dobrovolně, na základě tohoto právního jednání, a to již od okamžiku, kdy bylo poskytnuto – tedy od počátku plnění ze smluvního vztahu.

¹⁵⁵ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 264 Zvláštní ustanovení k uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-7- 8]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁵⁶ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1240.

¹⁵⁷ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. § 264 Zvláštní ustanovení k uložení zákazu plnění smlouvy* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-7- 8]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁵⁸ HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 592.

¹⁵⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 2993.

6.3 Náhrada škody navrhovatelem

S uložením nápravného opatření v podobě zákazu plnění smlouvy a deklarací pochybení zadavatele pak vyvstává otázka, zda je tu možnost navrhovatele, domáhat se náhrady škody, která mu byla jednáním zadavatele způsobena. Ač tuto možnost ZZVZ nezmiňuje, lze uvažovat možnost náhrady škody dle § 2894 an. OZ, konkrétně pak nejčastěji dle § 2910, který míří na náhradu škody při porušení zákonné povinnosti.

Nutno podotknout, že o náhradě škody bude rozhodováno v rámci civilního soudního řízení. K této problematice pravomoci se jednoznačně vymezuje konstantní judikatura, a to následovně. *„Zadávání veřejných zakázek totiž není výkonem veřejné moci, jde o civilní kontrakční proces modifikovaný zvláštními předpisy závaznými pro veřejné zadavatele a další subjekty. Odpovědnost zadavatele za škodu způsobenou dodavateli či uchazeči o veřejnou zakázku je pak občanskoprávním odpovědnostním vztahem. Soudy rozhodující v občanském soudním řízení jsou pak kompetentní i k posouzení otázky, zda došlo k porušení povinností zadavatele vyplývajících z právních předpisů upravujících zadávání veřejných zakázek, což je jedním ze základních předpokladů vzniku odpovědnosti zadavatele za škodu.“*¹⁶⁰

Pro možnost uplatnění nároku na náhradu újmy vůči zadavateli je dle Pfeffera podstatné aby se jednalo o následující situaci:

- 1) zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky (v daném případě jeden z důvodů dle § 254 odst. 1 ZZVZ);
- 2) opravné prostředky uplatňoval poškozený dodavatel (v tomto případě bude naplněno podáním návrhu na uložení zákazu plnění navrhovatelem);
- 3) pravomocné rozhodnutí Úřadu o protizákonném jednání zadavatele (tedy existence rozhodnutí, jímž Úřad ve svém výroku ukládá zákaz plnění smlouvy).¹⁶¹

Pokud jsou tyto body naplněny, můžeme uvažovat o uplatnění nároku na náhradu škody dle OZ. S tímto názorem se však neztotožňuji, a to s ohledem na rozhodovací praxi, kdy již několikrát se NSS vyslovil tak, že k uplatnění nároku v rámci civilního řízení není třeba předchozího rozhodnutí Úřadu ve prospěch navrhovatele, respektive, že zamítnutí návrhu nebrání uplatnění nároku prostřednictvím žaloby na náhradu škody, když NSS uvádí: *„Ostatně je třeba zdůraznit, že civilní soudy rozhodující o žalobě na náhradu škody způsobené*

¹⁶⁰Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2018, č. j. 3 As 109/2017–64. Dostupné na <http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0109_3As__1700064_20180711145622_20180712090045_prevedeno.pdf>.

¹⁶¹ PFEFFER, Tomáš. *Chybující zadavatelé veřejných zakázek a náhrada škody dodavatelům* [online]. indoc.cz, 30. 11. 2011 [cit. 11. 7. 2020]. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/nahrada-skody-chybujicimi-zadavateli>>.

*zadavatelem by závěrem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o pochybení zadavatele vysloveným v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí návrhu nebyly vázány. Nejedná se totiž ani o rozhodnutí o osobním stavu ani o rozhodnutí o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt (srov. § 135 odst. 1 občanského soudního řádu)*¹⁶²

Abychom se s úspěchem mohli domáhat náhrady škody, je však bezpochyby třeba kumulativně naplnit předpoklady pro vznik nároku na náhradu škody dle OZ. Prvním předpokladem je porušení právní povinnosti. Toto porušení může přitom spočívat jak v konání tak opomenutí. Dále zde musí dojít ke vzniku škody na straně navrhovatele, přičemž navrhovatel musí prokázat existenci a výši této škody. K těmto dvěma předpokladům pak musí přistoupit kauzální nexus, tedy existence příčinné souvislosti mezi porušením zákonné povinnosti zadavatele a vznikem škody.¹⁶³

Přestože to na první pohled nemusí být zřejmé, třetí kritérium, tedy prokázání existence kauzálního nexu mezi porušením zákonné povinnosti a vznikem škody a její výše, je v praxi dosti problematické. Ač je navrhovatel nepochybně motivován vidinou náhrady skutečné škody – tedy toho, o co skutečně v důsledku jednání zadavatele v rozporu se ZZVZ přišel - tedy z pohledu navrhovatele nepochybně také o náklady na zpracování nabídky nebo právní zastoupení v souvislosti s kroky učiněnými v rámci obrany proti nesprávnému postupu zadavatele, popřípadě ušlý zisk, o který by se jejich majetek zvětšil v případě, že by zadavatel nepostupoval v rozporu se ZZVZ a smlouvu uzavřel právě s navrhovatelem, rozhodovací praxe zastává názor zcela odlišný. Dle judikatury totiž nelze dovozovat jakékoliv subjektivní právo účastníka zadávacího řízení na získání veřejné zakázky a uzavření smlouvy se zadavatelem, tudíž lze jen těžko prokázat příčinnou souvislost mezi porušením povinnosti zadavatele a vznikem škody, když nelze nikdy s jistotou říci, že pokud by zadavatel postupoval v souladu se ZZVZ, stal by se vybraným dodavatelem právě tento účastník.¹⁶⁴ Dle mého názoru tedy nejenže prakticky nelze dovodit kauzální nexus, nýbrž za problematické považuji také stanovení výše škody, když vzhledem k neexistenci subjektivního práva na uzavření smlouvy se zadavatelem nejsme s jistotou schopni ani říci, zda vůbec nějaká škoda vznikla. Dále nutno uvést, že navrhovateli v rámci civilního soudního řízení nemohou být přiznány ani náklady řízení před Úřadem. Dle nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 30. 6. 2004,

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 30 Af 62/2015–39. Dostupné na <http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2015/30Af_62_2015_12_20170918084308_prevedeno.pdf>.

¹⁶³ PFEFFER, Tomáš. *Chybující zadavatelé veřejných zakázek a náhrada škody dodavatelům* [online]. indoc.cz, 30. 11. 2011 [cit. 11. 7. 2020]. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/nahrada-skody-chybujicimi-zadavateli>>.

¹⁶⁴ RIEGEROVÁ, Adela. *K odpovědnosti za škodu v oblasti veřejného zadávání: odpovědnost zadavatele* [online], epravo.cz, 28. 1. 2015 [25. 7. 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/k-odpovednosti-za-skodu-v-oblasti-verejneho-zadavani-odpovednost-zadavatele-96695.html>>.

sp. zn. III. ÚS 321/03¹⁶⁵ totiž rozhodnutí o náhradě nákladů správního řízení je ve výlučné pravomoci orgánu, který dané správní řízení vede a soudy v rámci civilního soudního řízení nemohou rozhodovat o nákladech řízení – v tomto případě správního řízení před Úřadem.¹⁶⁶

Ač tedy existuje odpovídající právní úprava pro uplatnění nároku na náhradu škody pro případy související s návrhem na uložení zákazu plnění smlouvy, reálná šance, že žalobce (navrhovatel) prokáže existenci a odůvodněnost nároku, je, s ohledem na výše uvedené, mizivá.

6.4 Náhrada škody vybranému dodavateli

Stejně jako je tomu u navrhovatele, i vybranému dodavateli zákon umožňuje nárokovat škodu vzniklou v důsledku protiprávního jednání zadavatele. V daném případě se nabízí náhrada škody vzniklé v důsledku zneplatnění již uzavřené smlouvy mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, k němuž dochází právě při uložení zákazu plnění smlouvy. V tomto případě budeme postupovat dle § 579 OZ, který stanoví, že „*kdo způsobil neplatnost právního jednání, nahradí škodu z toho vzniklou straně, která o neplatnosti nevěděla*“.¹⁶⁷

Povinnost k náhradě škody na založené neplatnosti právního jednání však nesmíme směřovat s předšmluvní odpovědností dle § 1729 OZ, jelikož tato na rozdíl od našeho případu vzniká v případě, že k uzavření smlouvy nedojde.¹⁶⁸

Zákon pak výslovně v § 579 odst. 2 stanoví, že povinnost k náhradě škody má pouze ten, kdo o neplatnosti nevěděl. Tímto je tedy zajištěno, aby se náhrady škody nemohla domáhat taková smluvní strana, která se na důvodu neplatnosti podílela. Pokud tedy účastník o důvodu neplatnosti věděl a přesto právně jednal – tedy smlouvu uzavřel – nese také plně důsledky svého právního jednání a nárok na náhradu škody dle uvedeného ustanovení OZ mu nevzniká.¹⁶⁹ Není

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 321/03. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-321-03>>.

¹⁶⁶ RIEGEROVÁ, Adela. K odpovědnosti za škodu v oblasti veřejného zadávání: odpovědnost zadavatele [online], epravo.cz, 28. 1. 2015 [25. 7. 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/k-odpovednosti-za-skodu-v-oblasti-verejneho-zadavani-odpovednost-zadavatele-96695.html>>.

¹⁶⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 579.

¹⁶⁸ HANDLAR, Jiří In: LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2074-2075.

¹⁶⁹ Srov. viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 431/2010. „*Liberační důvod pro zproštění odpovědnosti škůdce (osoby, která neplatnost právního úkonu způsobila) je založena na tom, že poškozený (osoba, již byl právní úkon určen) o neplatnosti právního úkonu věděl, tj. rozhodující je skutečná (faktická) vědomost poškozeného o neplatnosti právního úkonu (nikoliv měl, mohl či musel vědět). Vědomost poškozeného o neplatnosti právního úkonu nelze proto dovozovat z toho co by „průměrný“ podnikatel za daných okolností vědět mohl, měl či musel, popř. vykládat jako pouhé podezření či předpoklad, že důvod neplatnosti nastal, ale ani jako utvoření právního závěru poškozeného o tom, že právní úkon, který mu byl určen, je neplatný. Pokud však skutkové okolnosti, o nichž poškozený ví jako o možném důvodu neplatnosti právního úkonu, jsou způsobilé učinit závěr o neplatnosti právního úkonu, je vědomost poškozeného o neplatnosti právního úkonu dána.*“ Dostupné na <<https://www.noveaspi.cz/products/lawText/4/194896/1/2/rozsudek-rc-c-23-cdo-431-2010-ke-zprosteni-odpovednosti-za-skodu-v-obchodnim-pravu>>.

zde přitom vyloučena ani aplikace ustanovení OZ o spoluzavinění poškozeného dle § 2198 an. OZ.¹⁷⁰

Co se týče náhrady škody, v daném případě je možné dovodit, že se nahrazuje pouze škoda majetková, jelikož náhrada nemajetkové újmy se nahrazuje pouze v případech výslovně zákonem uvedených, pod které daný případ nespadá.¹⁷¹

¹⁷⁰ HANDLAR, Jiří In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2075.

¹⁷¹ ZUKLÍNOVÁ, Michaela, In: ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654), § 579 Význam způsobení neplatnosti* [online]. noveaspi.cz, [12. 7. 2020]. Dostupné na <<https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=švestka%20zukl%C3%ADnov%C3%A1#lema0>>.

7 Komparace s právní úpravou dle zák. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Předchozí právní úprava zakotvovala institut zákazu plnění smlouvy v § 118 odst. 2 ZVZ. Neodmyslitelným předpokladem uložení zákazu plnění smlouvy bylo současné rozhodnutí Úřadu o tom, že se zadavatel dopustil při uzavírání smlouvy správního deliktu dle § 120 odst. 1 ZVZ. Tuto koncepci ZZVZ opouští a uložení zákazu plnění tak není podmíněno existencí správního deliktu dle ZZVZ. Toto se samozřejmě zadavatel mimo jiné v daném případě může dopustit, existence přestupku (v souladu s novou terminologií) však není podmínkou pro uložení samotného zákazu plnění smlouvy. ZZVZ tedy v tomto světle předmětný institut upravuje přehledněji, když taxativně stanoví 4 důvody na základě kterých může Úřad zákaz plnění uložit.

V nezměněné podobě pak můžeme pozorovat koncept návrhovosti uložení zákazu plnění smlouvy, a to v okamžiku, kdy je již smlouva na plnění veřejné zakázky uzavřena. Tedy dle ZVZ ani ZZVZ není možné zahájit řízení o uložení zákazu plnění ex offio, nýbrž pouze na návrh k tomu oprávněné osoby. Návrh je dle ZZVZ nově třeba doručit ve stejnopisu také zadavateli, když předchozí právní úprava požadovala doručení návrhu pouze Úřadu. Oproti ZVZ dále ZZVZ obsahuje speciální úpravu lhůt a náležitostí návrhu. Návrh je nyní třeba doručit do 1 měsíce ode dne, kdy zadavatel uveřejnil oznámení o uzavření smlouvy dle § 254 odst. 3 ZZVZ, namísto 30 kalendářních dnů dle § 114 odst. 4 ZVZ. Významným rozdílem je také rozšíření možného podání návrhu také na podlimitní veřejné zakázky, když dle ZVZ byla tato možnost dána pouze pro veřejné zakázky v nadlimitním režimu.¹⁷²

Spolu s podáním návrhu byla rovněž v rámci ZVZ povinnost složení kauce. Již dle § 115 odst. 1 ZVZ byla kauce požadována ve výši 200 000,- Kč, tento aspekt tedy zůstává do dnešního dne nezměněn. Jistým progresem však institut kauce nepochybně s přijetím ZZVZ prošel, a to v souvislosti s propadnutím kauce ve prospěch státu. Pokud byl návrh vzat zpět před vydání rozhodnutí, kauce dle ZVZ propadala do výše 20 % částky. ZZVZ je v tomto ohledu podstatně přísnější, když kauce propadá do výše 35 %. ZVZ oproti ZZVZ také zcela jednoznačně upravoval postup pro vypořádání kauce v případě, že byl návrh pro uložení zákazu plnění shledán důvodným, avšak tento zákaz pro důvody hodné zvláštního zřetele nebyl uložen. ZVZ v § 118 odst. 5 zakotvovalo přímo důvod pro takový případ zamítnutí, na který se pak následně neaplikovala ustanovení o propadnutí kauce ve prospěch

¹⁷² DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1205.

státu.¹⁷³ V ZZVZ tato konstrukce absentuje, a jeho výklad je v daném případě méně jednoznačný a bylo nutno jej dotvořit v rámci rozhodovací praxe Úřadu. Opuštění explicitně uvedeného důvodu pro zamítnutí návrhu pro případ důvodů zvláštního zřetele hodných tedy považuji spíše za krok zpět, co se týče jednoznačnosti výkladu zákona.

Změny dále doznala také úprava okruhu účastníků řízení o uložení zákazu plnění, když § 256 ZZVZ nově uvádí, že „*V řízení o uložení zákazu plnění smlouvy je účastníkem řízení navrhovatel a strany smlouvy*“.¹⁷⁴ Účastníkem řízení je tedy také osoba, se kterou byla předmětná smlouva uzavřena (vybraný dodavatel) a ZZVZ tak významně rozšiřuje okruh účastníků řízení.

Dalším podstatným rozdílem je úprava institutu vyjádření zadavatele. V ZZVZ je nově výslovně zakotvena povinnost uvést veškeré rozhodné skutečnosti a důkazní prostředky již ve vyjádření zadavatele, včetně těch k prokázání existence důvodů zvláštního zřetele hodných, přičemž následně tato tvrzení již nelze měnit a doplňovat. Zde se dle Dvořáka jedná o nejpřísnější úpravu koncentrace v rámci celého ZZVZ.¹⁷⁵ O to přísnější navíc úprava je, když dle § 114 odst. 6 ZVZ stačilo ve stanovené lhůtě vyjádření odeslat, kdežto dle ZZVZ je nutno v desetidenní lhůtě stihnout vyjádření doručit. V tomto ohledu je zákonodárce k zadavateli mnohem přísnější, než tomu bylo dříve.

ZZVZ dále nově přichází s možností odkladu zákazu plnění až na 12 měsíců. Tento odklad ZVZ vůbec neumožňovalo, a tak byly případy, kdy skutečně byl důvod k uložení zákazu plnění prokázán, avšak zároveň existoval důvod zvláštního zřetele hodný, zamítány. Institut odložení zákazu plnění tedy považuji za velký přínos ZZVZ, když umožňuje zajistit, že nezbytné plnění bude ještě po určitou dobu poskytováno, avšak zároveň bude navrhovateli přiznán úspěch ve věci a plnění smlouvy bude po uplynutí nezbytné doby skutečně zakázáno. Konečně nutno uvést, že rozdíl je také v koncepci neplatnosti smlouvy, která při uložení zákazu plnění automaticky nastává. Dnes jde o neplatnost *ex tunc* a smlouva je tedy neplatná od počátku, dle ZVZ tomu bylo přesně naopak, když ke zneplatnění smlouvy docházelo s účinky *ex nunc*, tedy až od okamžiku uložení zákazu plnění.¹⁷⁶

¹⁷³ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. *pravniprostor.cz*, 20. února 2018 [cit. 13. 7. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-v-zzvz>>.

¹⁷⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 256.

¹⁷⁵ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1242.

¹⁷⁶ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1242.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že co se týče institutu zákazu plnění smlouvy, ZZVZ je oproti předchozí právní úpravě nepochybně preciznější, propracovanější a lze ho uplatnit pro větší okruh případů než tomu bylo dříve. Zároveň je zde patrná tendence zákonodárce zpřísnit průběh správního řízení, a to jak z pohledu zadavatele – zde mám namysli především přísnou koncentraci, tak z pohledu navrhovatele (zvýšení procentní hranice částky, která propadá státu). Za největší přínos pak považuji umožnění uložení zákazu plnění s odkladem, který je vhodným řešením pro případ naplnění kritérií pro uložení zákazu plnění v kombinaci se zohledněním veřejného zájmu a potřeby dalšího plnění veřejné zakázky.

8 Krátká komparace se Slovenskou právní úpravou dle zák. č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Stejně jako v ČR i na Slovensku byl poměrně nedávno přijat nový zákon upravující postup při zadávání veřejných zakázek. Tímto je právě ZVO. Stejně jako u českého ZZVZ je zde patrná tendence zakotvení takové úpravy, která bude souladná s příslušnými evropskými směrnicemi. Ačkoliv ZVO nezakotvuje přímo institut zákazu plnění smlouvy, jeho obdoba je však vtělena do § 181 ZVO, potažmo § 180 ZVO, který upravuje postup pro dosažení neplatnosti smlouvy při naplnění níže uvedených taxativně stanovených důvodů. Ač jsou obě právní úpravy vedeny evropskými směrnicemi, výsledný postup je s ohledem na odlišnost právní kultury promítnut s určitými odchylkami.

První zřejmou odlišností je pravomoc k rozhodování o neplatnosti smlouvy. Jak již víme, v českém právním prostředí o uložení zákazu plnění rozhoduje Úřad, kdežto na Slovensku tuto funkci zastává soud. S tím logicky souvisí i to, že neplatnosti dle § 181 ZVO se nelze domáhat prostřednictvím návrhu, nýbrž žaloby, přičemž skutečnost, že byla žaloba podána se Úřadu pre verejné obstarávanie „ÚVO“ pouze oznamuje (přičemž neoznámení nepodléhá žádné sankci)¹⁷⁷ a tento není ani účastníkem soudního řízení o určení neplatnosti. Žalobu je přitom oprávněn podat „*uchádzač, záujemca, účastník alebo osoba, ktorá mohla mať záujem o získanie konkrétnej nadlimitnej zákazky alebo nadlimitnej koncesie a ktorej práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa*“¹⁷⁸.

Kromě těchto osob je však legitimován také ÚVO, který na je základě § 180 ZVO oprávněn podat návrh na určení neplatnosti, a to v následujících případech, „*Ak úrad pri výkone dohľadu nad verejným obstarávaním zistí, že verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 v rozpore s týmto zákonom uzavrie zmluvu, koncesnú zmluvu, rámcovú dohodu alebo dodatok k zmluve, koncesnej zmluve alebo rámcovej dohode, v lehote jedného roka odo dňa jej uzavretia podá návrh na určenie jej neplatnosti súdom*“.¹⁷⁹

¹⁷⁷ LAKTIŠOVÁ, Simona. *Komentár k ZVO (343/2015 Z. z. - detailné spracovanie) - § 181 Návrh na určenie neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody* [online]. Verejné obstarávanie, 15. 2. 2019 [10. 8. 2020]. Dostupné na <https://www.davoportal.sk/33/komentar-k-zvo-343-2015-z-z-detailne-spracovanie-181-navrh-na-urcenie-neplatnosti-zmluvy-koncesnej-zmluvy-alebo-ramcovej-dohody-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAF_sTsKx6cidMfwUY-SIZVjJRNofs91Raw/?serp=1>.

¹⁷⁸ Zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 181 odst. 1.

¹⁷⁹ Zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 180.

Z citovaného ustanovení je však již na první pohled zřejmé, že jeho působnost je širší a nevztahuje se pouze na případy dle § 181 ZVO. Zde však nastává rozpor právní úpravy, spočívající ve střetu koncepcí neplatnosti, který v praxi jistě může způsobit značné obtíže. Na základě úspěšné žaloby dle § 181 ZVO je smlouva relativně neplatnou, kdežto návrh dle § 180 je spojován s neplatností absolutní. Ústavní soud SR ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 69/2010 ze dne 10. 7. 2010¹⁸⁰ potvrdil, že úprava neplatnosti smlouvy na základě návrhu ÚVO není v poměru speciality k obecné úpravě neplatnosti dle slovenského zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník, „OZ SR“ ale je úpravou doplňující, kterou lze aplikovat právě vedle důvodů neplatnosti dle OZ SR. Pokud zohledníme tyto závěry rozhodovací praxe, dojdeme k závěru, že pokud bude neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku uložena na základě návrhu ÚVO, půjde o neplatnost absolutní a pokud na základě žaloby osoby oprávněné dle § 181 odst. 1 ZVO, pak půjde o neplatnost relativní. Navíc je třeba si uvědomit, že ustanovení § 181 upravuje jako důvody pro prohlášení neplatnosti smlouvy nebo rámcové dohody jen ta nejzávažnější (taxativně vymezená) porušení zákona, přičemž ustanovení § 180 ZVO takovou limitaci nemá. Z hlediska principu právní jistoty tak není tato úprava optimální.¹⁸¹ Vzhledem k tomu, že judikatura k danému tématu zatím není příliš rozsáhlá a institut neplatnosti dle § 181 se v rozhodovací praxi skoro nevyskytuje, bude pravděpodobně třeba vyčkat, jak se k této sporné skutečnosti soudy postaví a zda bude do budoucna výše uvedená praxe Ústavního soudu SR překonána ku prospěchu jednoduššího řešení právní úpravy.

Co se žaloby týče, je možno ji stejně jako dle ZZVZ podat až po uzavření smlouvy, přičemž lhůta k podání je 30 dnů od uveřejnění oznámení o výsledku, popřípadě do 6 měsíců a koncepčně lhůta tedy odpovídá spíše předchozí právní úpravě v rámci ZVZ než právní úpravě v ZZVZ. Účastníky jsou oprávněná osoba dle § 181 odst. 1 ZVO, zadavatel a vybraný dodavatel.

Dále § 181 odst. 4 ZVO, stejně jako ZZVZ, stanoví povinnost předložit kompletní dokumentaci, která je vymezena v § 24 ZVO, a to i bez výzvy. V případě jejího nepředložení je naplněn jeden z důvodů pro zneplatnění smlouvy dle § 181 ZVO. ZZVZ pak pro případ nepředložení dokumentace stanoví sankci v podobě pokuty za spáchání přestupku

¹⁸⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 7. 7. 2010, č. j. III. ÚS 69/2010-60. Dostupné na <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiQ-_DogZjrAhWJJcAKHYNEDFMQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ustavnysud.sk%2Fussr-intranet-portlet%2FdocDownload%2Fcad58090-fb18-40c6-9c0b-3f4dd43cd970%2FRozhodnutie%2520-%2520Rozhodnutie%2520III.%2520%25C3%259AS%252069_2010.pdf&usg=AOvVaw2CUEUPX2Lf0oLxg4tex1ED>.

¹⁸¹ Azud Ján a kol. *Zákon o verejnom obstarávaní*. 1. vydání. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 1677.

dle § 268 odst. 1 písm. e). Oba právní řády tak pro případ nečinnosti zadavatele stanoví jistou sankci, jako negativní hodnocení postupu zadavatele.

Konečně se dostáváme k důvodům pro zneplatnění smlouvy dle § 181 ZVO. Jedná se o taxativní výčet důvodů, který se z části shoduje s důvody dle ZZVZ, které odpovídají požadavkům evropských směrnic. Jsou zde však obsaženy i důvody, které vychází čistě z národní právní úpravy. Dle § 181 odst. 5 ZVO soud rozhodne o neplatnosti smlouvy, koncesní smlouvy nebo rámcové dohody, pokud veřejný zadavatel:

- a) neuveřejní oznámení o vyhlášení zadávacího řízení, oznámení ve smyslu výzvy k podání nabídek, oznámení o koncesi nebo vyhlášení soutěže o návrh dle ZVO,
- b) při uzavření smlouvy, koncesní smlouvy nebo rámcové dohody nedodrží lhůty pro uzavření smlouvy, ve kterých je možno brojit proti postupu zadavatele před uzavřením smlouvy, a to dle § 56 odst. 2 až 7 ZVO
 1. a tím oprávněné osobě zmaří použití revizních postupů před uzavřením smlouvy, koncesní smlouvy na práce nebo rámcové dohody, anebo zmaří účinnou nápravu prostřednictvím použití revizních postupů před uzavřením smlouvy, koncesní smlouvy na práce nebo rámcové dohody a
 2. poruší tento zákon způsobem, kterým ovlivní možnost oprávněné osoby získat zakázku, anebo
- c) nepředloží soudu kompletní dokumentaci dle § 181 odst. 4 ZVO.¹⁸²

Dle § 181 odst. 6 pak soud rozhodne o neplatnosti smlouvy, když

- a) veřejný zadavatel uzavře smlouvu v rámci dynamického nákupního systému v rozporu s § 60 odst. 1 a 3 ZVO (úprava zařazování zájemců do zadávacího řízení) a nepostupoval podle § 56 odst. 2 až 6 nebo ZVO
- b) veřejný zadavatel uzavřel smlouvu na základě rámcové dohody v rozporu s § 83 odst. 5 písm. b) a c) (pravidla pro uzavření rámcové dohody s opětovným otevřením soutěže) a nepostupoval podle § 56 odst. 2 až 6 ZVO.¹⁸³

Již na první pohled je tedy zřejmé, že česká právní úprava je jednodušší a přehlednější, zároveň zde není vnitřní rozpor právního předpisu co do koncepce neplatnosti, jako je tomu zde v případě neplatnosti dle § 181 ve spojení s § 180, kdy návrh podává ÚVO.

Stejně jako v případě ZZVZ, i ZVO stanoví zadavateli možnost, jak zabránit možnosti zneplatnění smlouvy, a to prostřednictvím oznámení o záměru uzavřít smlouvu v Evropském

¹⁸² Zákon č. 343/2015 Z.z., o veřejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 181 odst. 5.

¹⁸³ Zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 181 odst. 6.

věstníku veřejných zakázek, přičemž stejně tak platí podmínky, že smlouva může být uzavřena nejdříve jedenáctý den od uveřejnění oznámení.¹⁸⁴

Co se týče výjimek z uložení zákazu plnění, ani tyto v ZVO neabsentují, avšak od české právní úpravy se do jisté míry liší. V ZVO nalezneme výjimku, která může za výjimečných okolností spočívat v ekonomickém zájmu, kdy by neplatnost smlouvy vedla k nepřiměřeným následkům. Tento ekonomický zájem však nikdy nesmí být upřednostněn před veřejným zájmem.¹⁸⁵ § 181 odst. 9 pak zakotvuje bezpečnostní výjimku, která je obdobou § 254 odst. 4 ZZVZ. ZVO však na rozdíl od ZZVZ neumožňuje odklad neplatnosti smlouvy. Naopak ale ZVO pro případy, kdy neplatnost smlouvy nebude uložena právě na základě zákonných výjimek, zadavateli bude uložena sankce v podobě pokuty v souladu s § 182 odst. 1 písm. a) ZVO. Veřejný zájem na pokračování plnění smlouvy tedy zůstane nedotčen, avšak zadavatel bude stížen pokutou, která je účinným prostředkem represe. Tato pokuta je pak již ukládána v navazujícím řízení před ÚVO, kterému je soud povinen doručit rozhodnutí o neplatnosti smlouvy dle § 181 ZVO, a to nejpozději v prekluzivní lhůtě 1 roku od doručení tohoto rozhodnutí ÚVO.¹⁸⁶

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že ač se jedná o poměrně blízké právní kultury, výsledek transpozice příslušných směrnic do českého a slovenského právního řádu je dosti odlišný. Lze shrnout, že z pohledu koncepce neplatnosti je česká právní úprava ve srovnání se slovenskou koncepčně jednodušší, když je zastáván jednotný konsenzus o povaze neplatnosti smlouvy. Konflikt, zda se zákazem plnění smlouvy bude spojován důsledek v podobě absolutní nebo relativní neplatnosti v českém právním prostředí sice nastal, avšak byl již v minulosti jednoznačně vyřešen ve prospěch neplatnosti relativní¹⁸⁷. K tomuto tématu podrobně viz kapitola 2 a kapitola 6 této práce. Nutno však podotknout, že slovenský zákonodárny sbor má úlohu podstatně složitější, když musí přihlídnout právě také k možnosti ÚVO iniciovat řízení dle § 180 ZVO. Lze také konstatovat, že při pohledu na slovenskou právní úpravu se tato spíše podobá úpravě institutu dle ZVZ, než aktuálního ZZVZ. Daný názor zastávám hlavně s ohledem na úpravu lhůty k podání žaloby a neexistenci možnosti odkladu účinků neplatnosti ve smyslu § 254 odst. 4 ZZVZ.

¹⁸⁴ Zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 181 odst. 7.

¹⁸⁵ Zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 181 odst. 8.

¹⁸⁶ Azud Ján a kol. *Zákon o verejnom obstarávaní*. 1. vydání. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, 2019, s. 1686.

¹⁸⁷ Viz období transformace absolutní neplatnosti na relativní. Podrobně v kap. 2.

9 Závěr

Právo veřejných zakázek je živým a stále se vyvíjejícím odvětvím, které je nuceno reagovat na neustálý vývoj společnosti a tudíž i právního řádu jako celku s ohledem na evropské tendence. Se zadáváním veřejných zakázek je neodmyslitelně spojena kontrola tohoto procesu, když lze nepochybně dovést zájem veřejnosti a samotného státu na transparentním hospodaření s veřejnými prostředky. Jedním z prostředků dohledu je právě návrh na uložení zákazu plnění, jako poslední možnost k zabránění realizace plnění smluvního vztahu, který byl uzavřen za současné existence protiprávního postupu zadavatele v rámci zadávacího řízení, či mimo něj.

Jedním z cílů této práce bylo přiblížení institutu zákazu plnění smlouvy. Jednotlivé aspekty zákazu plnění, včetně návrhu, okruhu účastníků, náležitostí a další je rozebráno v jednotlivých kapitolách. Takto jsem se snažila dosáhnout uceleného pohledu na daný institut při zohlednění rozhodovací praxe Úřadu a soudů.

Hlavní výzkumnou otázkou pak bylo zhodnocení, zda aplikace zákazu plnění smlouvy v rámci českého právního prostředí je bezproblémová. S ohledem na výše uvedené v rámci nynější právní úpravy nutno říci, že v aktuální právní úpravě zákazu plnění shledávám výkladové nejasnosti a aplikační nedostatky, popřípadě aspekty, nad kterými lze diskutovat ve smyslu *de lege ferenda* a které nepochybně mohou činit problémy při aplikaci institutu. Dále tedy považuji za vhodné tyto jednotlivé nedostatky, na které bylo poukazováno v průběhu této práce, shrnout.

Prvním případem je nemožnost zahájení správního řízení o uložení zákazu plnění *ex offio* ze strany Úřadu, když po zavedení této možnosti některé hlasy zjevně volají. Jak bylo uvedeno již výše, v rámci odborné veřejnosti se objevují hlasy, které brojí proti tomuto nedostatku právní úpravy. Tento postoj, se kterým se sama ztotožňuji, je založen na vědomí neoprávněného nadužívání jednacích řízení bez uveřejnění ze strany zadavatelů, přičemž Úřad nedisponuje prostředky, kterými by v okamžiku, kdy je již smlouva uzavřena, mohl *ex offio* její plnění zvrátit.

Dalším problematickým aspektem je zastavení řízení pro případ konzumace předmětu plnění, což úzce souvisí s nemožností uložení předběžného opatření za účelem zabránění splnění smlouvy. Ač zde jisté úskalí právní úpravy spatřuji, jsem toho názoru, že právní úprava v daném případě sleduje legitimní cíl, jelikož je zde na druhé straně nutné zohlednit zájem na zachování právní jistoty a nezasahování do živých smluvních vztahů. Je tak zároveň vyloučena možnost šikanózních návrhů, které by cílily pouze na újmu zadavateli a vybranému

dodavateli v důsledku „pozastaveného“ plnění na základě předběžného opatření. Problematictější je již situace, kdy by ke konzumaci předmětu plnění došlo z důvodu průtahů na straně Úřadu, zde pak již výše uvedenými legitimními cíli lze jen těžko argumentovat.

V rámci úpravy zákazu plnění lze nalézt i ustanovení, která jsou matoucí a někdy i nadbytečná. Zde mám namysli především § 254 odst. 2 ZZVZ, který stanoví povinnost navrhovatele uvést, kdy se dozvěděl o tom, že zadavatel uzavřel smlouvu v rozporu s důvody dle § 254 odst. 1 ZZVZ. V daném případě se komentářová jednoznačně literatura shoduje na neúčelnosti daného ustanovení, když lhůty k podání návrhu jsou stanoveny jako objektivní a tedy uvedení údaje o době zjištění skutečností rozhodných pro podání návrhu je zde zcela irelevantní. Do budoucna tedy považují za vhodné dané ustanovení úplně odstranit, jelikož nemá faktický význam a naopak může působit matoucím dojmem.

Problematické je také ustanovení týkající se výjimek z uložení zákazu plnění. Konkrétně pak § 264 odst. 3 věta druhá ZZVZ stanoví, že „*ekonomický zájem na plnění smlouvy může být považován za takový důvod pouze za výjimečných okolností, kdy by přerušení plnění smlouvy vedlo k nepřiměřeným důsledkům*“. Zákon sice stanoví, jaké skutečnosti tento ekonomický zájem nepředstavují, avšak jejich výčet je dle komentářové literatury¹⁸⁸ pouze demonstrativní, a nedává nám tedy ucelený obraz o tom, co lze považovat za ekonomický zájem ve smyslu citovaného ustanovení. Neméně výkladově nejasným je pak sousloví „nepřiměřené důsledky“. Ze zákona nikde dále nevyplývá, jakou intenzitu zásahu zde zákonodárce předpokládal, když i důvodová zpráva v tomto ohledu mlčí. V daném případě je tedy zcela ponecháno na rozhodovací praxi, aby tento neurčitý pojem postupem času formovala a postavila tak na jisto mantinely pro výklad a následnou aplikaci daného pojmu. Rozhodovací praxe v tomto ohledu však k dnešnímu dni není příliš četná a mnohdy tedy nelze učinit jasné závěry o tom, kdy bude předmětná nabídka naplněna. Tato skutečnost pak nepochybně může být velmi problematickou pro navrhovatele, kteří svůj návrh mnohdy musí opírat o skutečnosti, o kterých není jasno, zda je Úřad nepodřadí právě pod rozsah dané výjimky a jejich návrh tak bude bezpředmětný. Upřesnění uvedených pojmů ze strany zákonodárce by tak jistě napomohla jasné a určité možnosti interpretace zákona.

K nedostatkům právní úpravy tedy lze uzavřít, že určité nedostatky právní úprava nepochybně obsahuje a bylo by vhodné se do budoucna těmito aspekty zabývat, nicméně je ale nutno uvést, že institut zákazu plnění smlouvy nepochybně v průběhu let prošel značnými

¹⁸⁸ DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1241.

změnami, které mu byly ku prospěchu. S touto skutečností již souvisí další cíl této práce, který spočíval ve zhodnocení vývoje právní úpravy.

Institut zákazu plnění se v české právní úpravě poprvé objevuje až v rámci ZVZ, a to prostřednictvím novely zákona č. 417/2009 Sb., s účinností od 1. 1. 2010. Největší změny institut nepochybně zaznamenal s účinností ZZVZ. Tento vývoj byl popsán již výše, v kapitole osmé. Zde si pouze závěrem dovolím vyzdvihnout z mého pohledu nejpřínosnější změny v koncepčním pojetí zákazu plnění v porovnání se ZVZ. Za nejpřínosnější považuji umožnění odkladu zákazu plnění smlouvy až na 12 měsíců, která vhodným způsobem odstraňuje tvrdost zákona a umožňuje uložit zákaz plnění za současného zohlednění veřejného zájmu na dočasném pokračování plnění smlouvy. Do jisté míry může úprava v ZZVZ působit přísněji, jak bylo podrobněji uvedeno již v předchozích kapitolách (např. z pohledu nutnosti uvedení veškerých skutečností a označení důkazů ve lhůtě pro vyjádření zadavatele), avšak tuto tendenci naopak považuji za poměrně účinný nástroj zajištění aktivní participace účastníků řízení a plnění jejich povinností v rámci správního řízení, což se ve výsledku odrazí v rychlosti jeho průběhu, a tedy i efektivitě uložení zákazu plnění. Aktuální právní úpravu tedy ve srovnání se ZVZ hodnotím kladně, když institut je více propracovaný, detailnější a schopný dynamičtěji reagovat a jednotlivé možné situace, se kterými se bude muset Úřad při rozhodování o jeho uložení potýkat.

Závěrem byla provedena krátká komparace se slovenskou právní úpravou, přičemž zde hodnotím koncepci české právní úpravy jako systematičtější. Lze uzavřít, že obě právní úpravy je možno považovat za souladné s požadavky na transpozici právní úpravy EU do vnitrostátních právních řádů. V případě slovenské právní úpravy bych vyzdvihla skutečnost, že zákon umožňuje podání návrhu ze strany Úřadu, avšak ve svém důsledku tato možnost naopak působí výkladové a aplikační problémy, a to s ohledem na střet relativní a absolutní neplatnosti, který byl popsán v kapitole 8. Co se týče případných úvah *de lege ferenda*, diskuzi by jistě mohla vyvolat myšlenka svěření kontroly v již v prvním stupni soudům v rámci správního soudnictví namísto Úřadu, tedy po vzoru slovenské právní úpravy. Tuto variantu však osobně nepovažuji za zcela vhodnou. Tuto skutečnost by pravděpodobně doprovázel nepříznivý důsledek v podobě přehlcení soudní soustavy, a tedy i prodloužení doby pro vydání rozhodnutí, když Úřad zpravidla rozhoduje v poměrně krátkých lhůtách. Rychlost prvostupňového řízení je přitom nepochybně nutno zachovat, a to s ohledem na potřeby zadavatelů, potažmo veřejnosti na realizaci jednotlivých veřejných zakázek. Nad rámec výše uvedeného již zbývá jen dodat, že problematika veřejných zakázek je velice specifická a aby rozhodování soudů již v prvním stupni bylo efektivní, s velkou pravděpodobností by tato

prvostupňová agenda musela být soustředěna jednomu konkrétnímu soudu, přičemž těžko říci, který by to byl.

Abstract

The aim of this work is to approximate and comprehensively process the issue of the non-performance of the contract as a remedy in public procurement, including its critical assessment.

For the purposes of this work, I have also chosen one major research question. This research question, in turn, is to assess the (no)problem-free nature of the application of the prohibition of performance under current decision-making practice.

In the different chapters of my work, I focus specifically on the definition of the elements of the proposal, the determination of the circle of participants, the composition of the bail and other conditions that are critical to the success of the proposal itself.

In addition to the very legal grounds for prohibiting the performance of the contract, I also mention the specific situations in which the Office does not impose a prohibition on the performance of the contract, possibly by imposing a prohibition on the performance of the contract, with enforcement suspended. In my work I also look at the differences between the current legislation under Law No 134/2016 Sb., on public procurement, compared to the previous legislation, namely Law No 137/2006 Sb., on public procurement.

This work also contains a brief comparison of Czech legislation under the ZZVZ with Slovak legislation, already enshrined in Act No 343/2015 Z.z., the law on public procurement.

Last but not least, I shall endeavour to approximate the consequences of the imposition of a prohibition on performance of the contract in the form of the nullity of the contract and the possible liability of the contracting authority from a private point of view, consisting in the nullity of the contract and any compensation for damage, in accordance with the provisions of Law No 89/2012 on the Civil Code.

This work also aims, among other things, to assess the concept of the prohibition on performance of the contract in terms of development and to outline any shortcomings in the current legislation. In all the individual chapters of the thesis, account is taken of the current and older, but still applicable, decision-making practice of both the competition authority and the courts, which materially contributes to a uniform interpretation of the institution in question.

Keywords

ban on contract performance, public procurement, Public Procurement Act

Seznam literatury

Komentáře

1. DVOŘÁK, David a kol., *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.
2. HERMAN, Pavel, Fidler, Vlastimil. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, 640 s.
3. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 1252 s.
4. KRUTÁK, Tomáš a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k I. 10. 2016*. 1. vydání. Olomouc: nakladatelství ANAG, 2016, 944 s.
5. LAKTIŠOVÁ, Simona. *Komentár k ZVO (343/2015 Z. z. - detailné spracovanie)* [online]. verejne-obsaravenie.dashofer.sk.
6. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s.
7. MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 848 s.
8. PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1108 s.
9. AZUD, Ján a kol. *Zákon o verejnom obstarávaní*. 1. vydání. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, 1816 s.
10. ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654), § 579 Význam způsobení neplatnosti* [online]. noveaspi.cz.

Monografie

11. DVOŘÁK, David. *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 263 s.
12. POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-697-7

Zákony, důvodové zprávy a další právní předpisy

13. zákon č. 194/1999 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
14. zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
15. zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

16. zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
17. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
18. zákon č. 343/2015 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov
19. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek
20. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách
21. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Rozhodovací praxe

22. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 6. 2013, č. j. ÚOHS-R37/2012/VZ-10178/2013/310/Pse
23. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc ze dne 12. 3. 2014
24. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 7. 2014, č. j. ÚOHS-R195/2013/VZ-14650/2014/310/IPs
25. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 4. 2018, č. j. ÚOHS-S0038/2018/VZ-12786/2018/513/JLí
26. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 8. 2018, č. j. ÚOHS-R0104/2018/VZ-25300/2018/323/JKt
27. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 9. 2018, č. j. ÚOHS-R0086,0087,0088/2018/VZ-22465/2018/321/Edo
28. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S0348/2018/VZ 31792/2018/512/JHé
29. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 12. 2018, č. j. ÚOHS-S0445/2018/VZ-35447/2018/533/LHI
30. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 2. 2019, č. j. ÚOHS-S0015/2019/VZ-02744/2019/541/SKu
31. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2019, č. j. ÚOHS-S0065/2019/VZ-30185/2019/541/AHr
32. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 11. 2019, č. j. ÚOHS-R0171/2019/VZ-32447/2019/322/JSr.
33. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 3. 2014, č. j. ÚOHS-R35,37/2013/VZ-5980/2014/310/PMo

34. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. 2. 2015, č. j. ÚOHS-R48/2014/VZ-4321/2015/322/KHo
35. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 1. 2019. č. j. ÚOHS-R0166/2018/VZ-00267/2019/321/ZSř
36. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 4. 2015, č. j. ÚOHS-R140/2014/VZ-8645/2015/323/LPt
37. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 5. 2019, č. j. ÚOHS-R0032/2019/VZ-12345/2019/323/PMo
38. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 12. 2019, č. j. ÚOHS-R0170/2019 /VZ-33918/2019/321/Tmi
39. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 62 Af 57/2010
40. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2016, sp. zn. 30 Af 74/2014
41. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 4561/2008
42. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 431/2010
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017 sp. zn. 2 As 310/2016
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, sp. zn. 30 Af 62/2015
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, sp. zn. 8 As 118/2016
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2018, sp. zn. 3 As 109/2017
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2019, sp. zn. 7 As 131/2019
48. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 9 Afs 28/2010
49. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 321/03
50. Nález Ústavního soudu Slovenskej republiky ze dne 7. 7. 2010, sp. zn. III. ÚS 69/2010

Odborné časopisy a články

51. DOŘIČÁK, Lukáš, HAJDUŠEK, Antonín. *Kdy lze uložit zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku?* [online]. epravo.cz, 12. 9. 2018. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/kdy-lze-ulozit-zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-108110.html>>
52. KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku v ZZVZ* [online]. pravni prostor.cz, 20. února 2018. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/zakaz-plneni-smlouvy-na-verejnou-zakazku-v-zzvz>>
53. LARIONOVA, Alena. *Vliv na výběr dodavatele neboli skryté 3E v zákoně o zadávání veřejných zakázek* [online]. epravo.cz, 14. listopadu 2018. Dostupné

- na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vliv-na-vyber-dodavatele-neboli-skryte-3e-v-zakone-o-zadavani-verejnych-zakazek-108377.html>>
54. MAREŠ, David, ŠEBESTA, Milan. *Pozor na změny ve smlouvách na realizaci veřejné zakázky*. [online]. epravo.cz, 24. 6. 2011. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/pozor-na-zmeny-ve-smlouvach-na-realizaci-verejne-zakazky-74565.html>>
55. PFEFFER, Tomáš. *3x zákaz smlouvy. INDOC je v této disciplíně 100% úspěšný* [online]. indoc.cz, 27. 1. 2017. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/indoc-uspech-zakaz-smluv-verejna-zakazka>>
56. PFEFFER, Tomáš. *Chybující zadavatelé veřejných zakázek a náhrada škody dodavatelům* [online]. indoc.cz, 30. 11. 2011. Dostupné na <<http://www.indoc.cz/nahrada-skody-chybujicimi-zadavateli>>
57. RAUS, David. *Soukromoprávní důsledky porušení zákona o veřejných zakázkách nedůvěřivým pohledem s povytaženým obočím a vráskami na čele*. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck. [online]. č. 18, 2011.
58. RIEGEROVÁ, Adela. *K odpovědnosti za škodu v oblasti veřejného zadávání: odpovědnost zadavatele* [online], epravo.cz, 28. 1. 2015. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/k-odpovednosti-za-skodu-v-oblasti-verejneho-zadavani-odpovednost-zadavatele-96695.html>>
59. STAŇKOVÁ, Kateřina. *Dopad rekodifikace správního trestání na zadávání veřejných zakázek*. [online]. pravni prostor.cz, 27. března 2018. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/dopad-rekodifikace-spravniho-trestani-na-zadavani-verejnych-zakazek>>

Ostatní zdroje

60. Informační list 3/2016. *Veřejné zakázky v novém* [online]. s. 12. Dostupné na <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwjRqpvtq0NjnAhXPSsAKHYdvChsQFjAEegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uohs.cz%2Fdownload%2FInformacni_listy%2F2016%2Finfoлист_2016.3_final.pdf&usg=AOvVaw1HVdfbMpYWCaytEZw4AQDE>
61. Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výpočtu výše kauce dle § 255 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů ze dne 23. 7. 2018. Dostupné

na <http://www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/Methodiky/Kauce-vykladove- stanovisko-a-priklady-UPDATED.pdf >