

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Mgr. Michala Ošlejšková**

**Veřejnoprávní prostředky obrany v zadávacím řízení se zaměřením  
na přezkum ve správním řízení a ve správním soudnictví**

**Rigorózní práce**

**Olomouc 2016**

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Veřejnoprávní prostředky obrany v zadávacím řízení se zaměřením na přezkum ve správním řízení a ve správním soudnictví vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 7. 3. 2016

.....  
Mgr. Michala Ošlejšková

## **Poděkování**

Touto cestou bych ráda poděkovala JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za její ochotu při výběru tématu mé rigorózní práce. Dále bych chtěla poděkovat obchodní společnosti IWWAL consulting, s. r. o., za příležitost získat bohaté a jedinečné zkušenosti v oblasti veřejných zakázek. Dík patří rovněž mým rodičům za jejich podporu a trpělivost.

## Obsah

Seznam použitých zkratk	7
1 Úvod	8
2 Právo veřejných zakázek	11
2.1 Prameny práva veřejných zakázek	12
3 Vymezení pojmů	16
3.1 Zadavatel	16
3.1.1 Veřejný zadavatel	16
3.1.2 Dotovaný zadavatel	18
3.1.3 Sektorový zadavatel	19
3.2 Dodavatel	20
3.3 Uchazeč	20
3.4 Zájemce	20
3.5 Veřejná zakázka	20
3.5.1 Veřejná zakázka na dodávky	22
3.5.2 Veřejná zakázka na stavební práce	23
3.5.3 Veřejná zakázka na služby	24
3.5.4 Nadlimitní veřejná zakázka	24
3.5.5 Podlimitní veřejná zakázka	25
3.5.6 Veřejná zakázka malého rozsahu	25
4 Základní zásady práva veřejných zakázek	27
4.1 Zásada transparentnosti	28
4.2 Zásada rovného zacházení	29
4.3 Zásada zákazu diskriminace	30
4.4 Zásady přezkumu úkonů zadavatelů	31
4.5 Další zásady práva veřejných zakázek	32
4.6 Základní zásady činnosti správních orgánů a správního řádu	33
5 Procesní obrana dodavatele	35
5.1 Námitkové řízení	35
5.1.1 Náležitosti námitek	36
5.1.2 Lhůty pro podání námitek	38
5.1.3 Vzdání se práva na podání námitek a zpětvzetí námitek	39
5.1.4 Postup zadavatele při vyřizování námitek	40

5.1.5	Autoremedura zadavatele.....	42
5.2	Řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže .....	42
5.2.1	Řízení na návrh.....	45
5.2.1.1	Náležitosti návrhu .....	45
5.2.1.2	Lhůty .....	47
5.2.1.3	Kauce.....	49
5.2.1.4	Účastenství.....	51
5.2.1.5	Předběžné opatření .....	51
5.2.1.6	Rozhodování o návrhu.....	52
5.2.2	Řízení z moci úřední .....	55
5.2.3	Rozklad .....	57
5.2.4	Problematika přezkumu zakázek malého rozsahu .....	58
5.3	Správní soudnictví .....	60
5.3.1	Žaloba proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže .....	60
5.3.1.1	Účastenství.....	61
5.3.1.2	Náležitosti žaloby.....	62
5.3.1.3	Předběžné opatření .....	63
5.3.1.4	Rozhodování o žalobě .....	63
5.3.2	Kasační stížnost .....	66
5.4	Ústavní přezkum, pravomoc Soudního dvora Evropské unie .....	70
5.5	Nově připravovaný zákon o zadávání veřejných zakázek a jeho ustanovení o obraně dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele .....	72
6	Procesní obrana zadavatele .....	74
6.1	Možnosti obrany zadavatele.....	74
6.1.1	Smlouva o poskytnutí dotace .....	75
6.1.2	Rozhodnutí o poskytnutí dotace .....	75
6.1.3	Krácení dotace před jejím vyplacením .....	76
6.1.4	Krácení dotace po jejím vyplacení .....	77
6.1.5	Krácení dotace na základě domněnky poskytovatele dotace .....	77
6.1.5.1	Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k právní povaze oznámení o krácení dotace.....	78
7	Srovnání prostředků obrany dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele a prostředků obrany zadavatele proti oznámení o krácení dotace poskytovatelem dotace .....	85
8	Závěr .....	87

9	Seznam použité literatury a pramenů.....	90
10	Shrnutí.....	101
11	Klíčová slova .....	106

## Seznam použitých zkratek

čl.	- článek
ČR	- Česká republika
Dohoda	- Dohoda o veřejných zakázkách
DPH	- daň z přidané hodnoty
ESD	- Soudní dvůr Evropské unie
EU	- Evropská unie
kontrolní řád	- zákon o kontrole
KS	- krajský soud
Listina	- Listina základních práv a svobod
MajČR	- zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
NKÚ	- Nejvyšší kontrolní úřad
NS	- Nejvyšší soud
NSS	- Nejvyšší správní soud
odst.	- odstavec
OSŘ	- občanský soudní řád
OZ	- občanský zákoník
rozpočtová pravidla	- zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
SEU	- Smlouva o Evropské unii
SFEU	- Smlouva o fungování Evropské unie
SŘ	- správní řád
SŘS	- soudní řád správní
stavební zákon	- zákon o územním plánování a stavebním řádu
ÚOHS	- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚS	- Ústavní soud
VS	- vrchní soud
ZVZ	- zákon o veřejných zakázkách

# 1 Úvod

Problematika veřejných zakázek je v současné době velice sledovanou oblastí jak na úrovni národní, tak na úrovni mezinárodní, neboť v rámci nich dochází k přerozdělování velkého množství veřejných prostředků. V posledních letech prošla právní úprava veřejných zakázek dynamickým vývojem, zejména s ohledem na transpozici směrnic EU do našeho právního řádu a řadu novel ZVZ<sup>1</sup>. Ve své práci se proto věnuji především oblastem, které jsou v rámci veřejných zakázek v současné době nejvíce problematické a diskutované.

Institut veřejných zakázek obecně jako téma rigorózní práce je pro mě zajímavý pro dynamiku vztahů mezi subjekty podílejícími se na zadávacích řízeních a jejich kontrole, tzn. mezi státem, zadavatelem a uchazeči, pro protichůdnost motivů těchto subjektů a v neposlední řadě z důvodu blízkosti tématu mé pracovní praxi, když tato práce odráží praktické zkušenosti nabyté během mé koncipientké praxe, kdy jsem měla možnost po dobu jednoho roku zastupovat převážně veřejné zadavatele v rámci právního zajišťování a organizace zadávacích řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku velice rozsáhlou, zaměřím se pouze na její část, a to na popis jednotlivých prostředků obrany dodavatelů a zadavatelů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. K zaměření této práce mě tak vedlo hned několik důvodů.

Při zpracování práce jsem se snažila klást důraz na systematicčnost, komplexnost a vzájemné provázání jednotlivých ustanovení ZVZ, SŘ<sup>2</sup> a SŘS<sup>3</sup> a v duchu výše uvedeného rovněž poukázat nejen na jednotlivé vztahy uvnitř ZVZ, s nimiž musí zadavatel počítat, ale také na vztahy vůči jiným relevantním právním předpisům a úpravám.

Výzkumné otázky této rigorózní práce, jejichž položením psaní práce zahajuji, zní: „Jsou prostředky obrany dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele a prostředky obrany zadavatele proti krácení dotace poskytovatelem dotace dostatečné a efektivní?“.

Vzhledem ke skutečnosti, že se problematikou, která souvisí se zadáváním veřejných zakázek, ve svých diplomových, rigorózních, disertačních, habilitačních a jiných akademických pracích zabývalo před vznikem této práce již mnoho mých předchůdců, jejichž zájem byl především teoreticko-právní a jejichž cílem bylo vystihnout výklad a interpretaci relevantních platných právních úprav, snažila jsem se v rámci této práce nejen objasnit základní problematiku a popsat teorii, ale také uvést poznatky, které jsem získala za dobu své praxe. Již na samotném úvodu podotýkám, že není účelem této práce podat vyčerpávající

---

<sup>1</sup> zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

výklad o veřejných zakázkách ve všech jejich aspektech a souvislostech, definovat veškeré instituty a zaobírat se jejich právním výkladem. Naopak. Zaměřuji se především na problematiku spojenou s kontrolními mechanismy veřejných zakázek. Cílem této práce je tedy systematicky analyzovat jak veřejnoprávní prostředky obrany dodavatelů proti nezákonnému postupu zadavatelů, a to i s praktickým přihlédnutím k relevantní rozhodovací praxi ÚOHS a správních soudů<sup>4</sup>, tak veřejnoprávní prostředky obrany zadavatelů proti neoprávněnému krácení dotací s přihlédnutím k aktuální judikatuře NSS a nálezu ÚS týkajícího se této problematiky. Určitý důraz kladu i na kritické posouzení efektivity jednotlivých právních prostředků obrany a na některá jejich teoretická i praktická úskalí. Snažila jsem se upozornit také na konkrétní ustanovení ZVZ, která podle mého názoru činí problémy při praktické aplikaci jak zadavatelům, tak dodavatelům, a na základě rozhodovací praxe ÚOHS a správních soudů podat výklad těchto problematických pasáží a rovněž k nim zaujmout vlastní stanovisko.

Práce je rozčleněna celkem na šest na sebe navazujících kapitol, které se následně člení na podkapitoly, na úvod a závěr. V úvodu této práce se věnuji obecně zadávání veřejných zakázek, pokud jde o právo veřejných zakázek, jeho prameny a vymezení základních pojmů, se kterými ZVZ pracuje, a poskytuji jejich podrobnější rozbor, zejména pokud se jedná o pojem veřejné zakázky včetně jejich druhů, osobu zadavatele, dodavatele, uchazeče a zájemce. Další kapitola je věnována základním zásadám práva veřejných zakázek, jejichž konkrétní obsah vysvětluji za pomoci rozhodnutí ÚOHS a správních soudů. Uvádím i příklady praktického promítnutí zásad do jednotlivých ustanovení ZVZ, jejich aplikaci a interpretaci. Právě tyto zásady mohou mít v praxi značný vliv na možnost dodavatelů uspět při své obraně, a to i v případě, kdy zadavatel zdánlivě nepostupuje nezákonně.

Další kapitoly této práce jsou již věnovány její stěžejní části, a to popisu jednotlivých prostředků obrany dodavatelů a zadavatelů a nástinu aplikačních problémů s tím souvisejících. Konkrétně v kapitole páté je rozebrán kontrolní mechanismus včetně všech instrumentů, jimiž se dodavatel může bránit proti nezákonnému postupu zadavatele. V jednotlivých podkapitolách se zabývám možnostmi podání námitek a kontrolou zadavatele ze strany ÚOHS, kdy nejdříve stručně vysvětluji postavení a působnost ÚOHS a dále se již věnuji průběhu správního řízení před ním, a to jak zahájeného na návrh, které navazuje na předchozí námitkové řízení u zadavatele, tak i zahájeného z moci úřední, pro které není předchozí podání námitek třeba. S ohledem na rozsah této práce se však zevrubně nezabývám

---

<sup>4</sup> Správními soudy jsou KS a NSS. Pro účely této rigorózní práce se s ohledem na její zaměření správním soudem rozumí VS v Olomouci nebo KS v Brně a NSS.

veškerými procesními instituty správního řízení, ale zaměřuji se především na specifika zvláštní právní úpravy v ZVZ ve vztahu k obecné procesní úpravě ve SŘ. V další podkapitole se zabývám možnostmi obrany dodavatele ve správním soudnictví. Šestá kapitola nabízí výklad o možnostech obrany zadavatele jako příjemce dotace, zejména pokud jde o situaci, kdy finanční úřad žádné pochybení na straně zadavatele neshledá, ale poskytovatel dotace přesto dotaci nebo její část nevyplatí na základě oznámení o krácení dotace. Zde se mimo jiné věnuji z velké části rozhodovací praxi NSS a ÚS, konkrétně jeho nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/2014, k němuž uvádím i vlastní stanovisko. V sedmé kapitole pak poskytuji srovnání efektivity těchto institutů a navrhuji případné změny, aby bylo dosaženo jejich vyšší účinnosti, čímž současně odpovídám na výše uvedené výzkumné otázky této práce.

Při zpracování rigorózní práce jsem aplikovala metodu deskriptivní při popisu zkoumané problematiky a dále metody analýzy a syntézy, indukce a dedukce a abstrakce.

Podkladem pro zpracování této práce mi byly nejen jednotlivé právní předpisy, ale i odborná literatura a odborné články vztahující se k problematice veřejných zakázek. Napříč celou prací se také zaobírám rozhodovací praxí ÚOHS a soudů, a to VS v Olomouci, KS v Brně, NSS, ÚS a ESD. Rozhodování všech těchto orgánů má pro aplikaci a výklad ZVZ nesporný význam a pro mě samotnou bylo jeho studium velice přínosné.

Tuto rigorózní práci jsem zpracovala a jednotlivé právní předpisy jsou citovány v platném znění k datu 31. 1. 2016.

Ani tato práce však není a ani nemůže být vyčerpávající, zejména vzhledem k rozsáhlosti dané problematiky. Při zadávání veřejných zakázek a jejich kontrole se totiž často vyskytnou problémy, jež nejsou předvídatelné, což mohu potvrdit z vlastní praxe.

## 2 Právo veřejných zakázek

Postavení práva veřejných zakázek v systému práva jako takového není zcela jednoznačné. Právo veřejných zakázek totiž stojí na pomezí tradičních odvětví práva správního, finančního, občanského a obchodního a není pojímáno ani jako samostatné právní odvětví, ani jako samostatná pedagogická disciplína. Pojetí tohoto práva tak může být dvojitý, a to jako právo zasahující do soukromoprávních odvětví (občanského a obchodního práva) nebo do veřejnoprávních odvětví (správního a finančního práva). Rovněž má návaznost na právo evropské a mezinárodní. Jde tedy bezpochyby o právo multidisciplinární.

Ke správnímu právu má právo veřejných zakázek blízko proto, že se zejména při vymezení zadavatelů úzce dotýká orgánů a vykonavatelů veřejné správy a dalších subjektů. Upravuje tedy zčásti činnosti pracovníků při zabezpečení hospodaření toho kterého orgánu veřejné moci (správní právo hmotné). Právo veřejných zakázek tak obsahuje též závazné normy, které mají povinnost používat převážně orgány veřejné správy v širším slova smyslu. Také ÚOHS v rámci přezkumného řízení aplikuje právní předpis upravující správní právo, neboť subsidiárně používá SŘ (správní právo procesní). Úzký vztah práva veřejných zakázek k právu finančnímu pak vyjadřuje především skutečnost, že má návaznost na právo rozpočtové. Prostřednictvím ZVZ totiž dochází k vynakládání finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Na druhou stranu právo veřejných zakázek obsahuje i výrazné soukromoprávní aspekty, když má úzkou návaznost na právo občanské, neboť upravuje postup vedoucí k uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. Jde o zvláštní způsob kontraktace, přičemž tato zvláštnost je dána tím, že před uzavřením smlouvy musí být dodržen postup podle ZVZ. ZVZ je tak ve vztahu k OZ<sup>5</sup>, stejně jako ve vztahu ke SŘ, právní úpravou *lex specialis*. Veřejná zakázka musí být většinou zadána v zadávacím řízení, jehož účelem je zabezpečit hospodářskou soutěž o předmět veřejné zakázky, neboť pracovníci zadavatelů nebudou se svými vlastními zdroji a bez existence této právní úpravy by neměli motivaci postupovat hospodárně. V tomto směru má právo veřejných zakázek blízko též k právu hospodářské soutěže v širším slova smyslu. V neposlední řadě pak souvisí s právem EU a s právem mezinárodním, neboť právní úprava každého členského státu EU, tedy i ČR, musí být v souladu s právem EU. V úvahu musí být brány také mezinárodní závazky ČR v oblasti veřejných zakázek.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

<sup>6</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 57-58.

## 2.1 Prameny práva veřejných zakázek

Právní úprava veřejných zakázek stanoví systém pravidel, která jsou závazná pro chování zadavatelů a dodavatelů, a má význam pro hospodaření státu a územních samosprávných celků. Je tedy nesporné, že legislativní kvalita samotné právní úpravy veřejných zakázek má do značné míry vliv na celou ekonomiku ČR.

Taxativní vymezení pramenů práva veřejných zakázek je poměrně obtížné a troufám si říct takřka nemožné, jelikož některé instituty aplikované u veřejných zakázek jsou obsaženy v právních předpisech náležejících do tradičních odvětví práva, jak jsem již uvedla výše. V širším slova smyslu nacházíme prameny práva veřejných zakázek v právu mezinárodním, EU a vnitrostátním. V rámci tohoto rozdělení lze uvést, že zatímco právo vnitrostátní reguluje veřejné zakázky téměř v celé šíři, právo mezinárodní a EU jen po dosažení určité prahové hodnoty.

Mezinárodní právo je marginálním pramenem a zahrnuje v podstatě jen několik smluv mezi EU a třetími zeměmi. Příkladem je Dohoda o veřejných zakázkách<sup>7</sup>. Jedná se o vícestrannou mezinárodní dohodu uzavřenou mezi některými členskými státy Světové obchodní organizace<sup>8</sup>. Ustanovení Dohody se vztahují na veřejné zakázky, které splňují určité podmínky, a upravují základní principy a základní práva a povinnosti, které je nutné při zadávání veřejných zakázek na území smluvních stran dodržovat. Dohoda stanoví také pravidla pro přezkum a hlavní principy, které se uplatňují u podání námitek.

Mnohem větší význam pak má v oblasti veřejných zakázek právo EU. Důvodem zvláštní právní regulace zadávání veřejných zakázek v EU je především ekonomická důležitost, zásada výběru nejvhodnější nabídky, boj proti korupci a odstranění diskriminace. Toto podporuje ve své publikaci také britský profesor Christopher Bovis<sup>9</sup>. Ten vidí dva hlavní důvody toho, proč je nutné stanovit evropský rámec pro právní úpravu veřejných zakázek. Prvním důvodem je důležitost veřejných zakázek pro správné fungování společného trhu a dosažení cílů práva EU a druhým potřeba sjednotit fungování veřejného sektoru a trhu s veřejnými zakázkami se soukromými trhy. Platná právní úprava veřejných zakázek v EU je obsažena zejména ve SFEU, směrnicích a nařízeních EU, ty stanoví např. limity pro nadlimitní veřejné zakázky. Směrnice dělíme na zadávací a přezkumné. Zadávací směrnice upravují zadávání veřejných zakázek, přezkumné směrnice obsahují principy přezkoumání

---

<sup>7</sup> Tato Dohoda (Government Procurement Agreement) bývá někdy označována jako Dohoda o vládních zakázkách, což není zcela přesný pojem vzhledem k působnosti této dohody.

<sup>8</sup> Světová obchodní organizace (World Trade Organization) je organizace, která zakládá pravidla mezinárodního obchodu prostřednictvím konsenzu mezi jeho členskými státy a řeší mezinárodní obchodní spory mezi členskými státy.

<sup>9</sup> BOVIS, CH. *EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007, s. viii.

úkonů zadavatele vymezených zadávacími směrnici. Z práva EU musím vyzdvihnout také judikaturu ESD, která hraje v praxi velmi významnou roli, neboť jejím prostřednictvím ESD upřesňuje pojmy a vymezuje pravidla obsažená ve SFEU a v zadávacích směrnících a dohlíží na dodržování základních zásad v průběhu zadávacího procesu. Dále má svůj praktický význam především v situacích, které nejsou legislativou EU ani ZVZ výslovně upraveny. V takových případech je nutno přistoupit k rozhodovací praxi nejen ÚOHS či správních soudů, ale především právě ESD. Proto, jde-li o výklad vnitrostátní úpravy, nesmí být význam ESD opomíjen. Vnitrostátní úprava totiž musí být vykládána v souladu s právem EU a musí z něj bezprostředně vycházet, přičemž zohledňuje vnitrostátní zvyklosti, právní systém a existenci právních institutů nenormovaných právem EU.

Právní úprava veřejných zakázek v ČR je stanovena z velké části v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. K charakteru ZVZ je především nutné uvést, že neobsahuje procesní normu, jíž by se mělo zadávání veřejných zakázek řídit, nýbrž pouze postupy, v jejichž mezích se musí zadavatel a uchazeči pohybovat. Právní úprava v tomto zákoně tak není komplexní, a proto je nezbytné aplikovat i ustanovení právních předpisů odvětví s právem veřejných zakázek úzce souvisejících. Co se týče otázky, zda má ZVZ veřejnoprávní či soukromoprávní povahu, dovoluji si odkázat na výklad k této problematice ve vztahu k pojetí práva veřejných zakázek. Také samotný ZVZ je tedy smíšené povahy. Některá jeho ustanovení jsou čistě veřejnoprávní povahy, např. právě ustanovení o přezkumném řízení, kterému ve své práci věnuji hlavní pozornost, některá z nich pak povahy soukromoprávní, zejména ustanovení v zadávací části.

Obsah ZVZ shrnutý v § 1 ZVZ odpovídá do jisté míry vlastnímu členění tohoto zákona. Předmětem úpravy ZVZ je tedy vymezení okruhu právnických a fyzických osob, které jsou povinny zadávat veřejné zakázky podle ZVZ, tzv. zadavatelů, postup při zadávání veřejných zakázek, vymezení druhů zadávacích řízení, soutěž o návrh, dohled nad dodržováním zákona a problematika seznamu dodavatelů. Zjednodušeně řečeno, ZVZ stanoví kogentně upravený postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, který je nutné dodržovat a respektovat. Jde tedy o zvláštní způsob kontraktace mezi zadavatelem a dodavatelem či dodavatelem, jehož hlavním účelem by měla být úspora veřejných prostředků, a to zabezpečením konkurence při zadávání veřejné zakázky. K předmětu úpravy ZVZ je dále vhodné uvést, že stanoví práva a povinnosti zadavatelů a dodavatelů v průběhu zadávání veřejných zakázek ve snaze o rychlý a transparentní průběh zadávacího řízení. Samotný ZVZ ale neupravuje veškeré úkony zadavatele, nýbrž až od okamžiku, kdy zadavatel započne

zakázku zadávat. Tomuto musí logicky předcházet úvaha (rozhodnutí) o potřebě předmětu plnění zadavatele, zda je pro jeho činnost nezbytné danou zakázku realizovat<sup>10</sup>.

Podle povahy úpravy můžeme ZVZ rozdělit na dvě části, a to na část, jež upravuje samotné veřejné zakázky, tedy zahájení, řádný průběh a korektní skončení zadávacího řízení, a na část, jež se věnuje dohledu nad dodržováním ZVZ, a to nejen z pohledu ÚOHS, protože do této části lze zahrnout i námitkové řízení u zadavatele.

Důležitým bodem pro zjištění, zdali je dána povinnost postupovat při zadávání veřejné zakázky podle ZVZ, je právní kvalifikace charakteru předmětu veřejné zakázky. Veřejné zakázky specifického charakteru stanovené ZVZ není zadavatel povinen postupem podle ZVZ zadávat, a to ani při naplnění identifikačních znaků veřejné zakázky<sup>11</sup>. Výjimky z působnosti zákona lze rozdělit na ty, které se týkají všech zadavatelů a které se týkají jen sektorového zadavatele<sup>12</sup>. Jejich taxativní výčet je uveden v § 18 až 20 ZVZ. Jak je již ze samotného označení patrné, bude se jednat o naprosto výjimečné situace, jež mohou v praxi nastat. Za těchto situací by použití postupu podle ZVZ vedlo k podstatnému ztížení celého procesu, k často neřešitelným problémům v případech, kdy je potřeba chránit jiné hodnoty jako jsou utajované informace<sup>13</sup> a národní bezpečnost, a tudíž k velkým negativním dopadům. Nicméně i v případě využití některé ze zákonných výjimek musí veřejný zadavatel vždy respektovat zákonné zásady definované § 6 ZVZ, stejně jako zvláštní právní předpisy, které se na něj obecně vztahují<sup>14</sup>.

Protože problematika veřejných zakázek je obsáhlá, doplňuje právní úpravu ZVZ řada prováděcích předpisů, zejména v podobě vyhlášek a nařízení<sup>15</sup>, a dále celá řada usnesení vlády.

Velký vliv má i výkladová a rozhodovací praxe ÚOHS, správních soudů a metodická a kontrolní činnost poskytovatelů dotací, NKÚ, Ministerstva financí ČR a dalších kontrolních institucí. Zadavatel tedy musí postupovat nejen podle ZVZ, ale i podle pravidel pro zadávání veřejných zakázek daného dotačního titulu.

---

<sup>10</sup> Takové rozhodnutí může být dlouhodobější (např. vyčlenění prostředků v rozpočtu zadavatele, kalkulace s využitím dotace apod.) či krátkodobější povahy (např. potřeba předmětu veřejné zakázky vznikne neočekávaně).

<sup>11</sup> Viz kapitola 3.5.

<sup>12</sup> Viz kapitola 3.1.3.

<sup>13</sup> § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

<sup>14</sup> V této souvislosti se bude jednat zejména o zákon č. 302/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Vyhláška je obecně závazný právní předpis vydaný zpravidla ústředním orgánem státní správy k provedení zákona. Nařízení je normativní správní akt, obecně závazný právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy, vláda nebo správní úřad k provedení zákona.

Lze shrnout, že právní úprava veřejných zakázek má zabezpečit efektivní vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů. V mnoha případech, jak ukazují zjištění kontrolního orgánu, je však porušována neodborným přístupem zadavatelů, jejich nedostatečnými vědomostmi, ale i svévolným výkladem ZVZ.

## 3 Vymezení pojmů

### 3.1 Zadavatel

ZVZ je určen taxativně stanovenému okruhu subjektů, kteří musí jeho ustanovení aplikovat v případě, že pořizují dodávky, služby a stavební práce, které můžeme obecně označit za veřejnou zakázku. Někdy bývají též označováni jako subjekty představující osobní působnost ZVZ. Domnívám se však, že tento názor je správný pouze částečně a že osobní působnost není vyčerpávajícím způsobem vymezena v § 2 ZVZ. Zadavatelé jsou jen jednou stranou zadávacího řízení, neboť k naplnění jeho účelu je zapotřebí, aby dodavatelé projevili o získání veřejné zakázky zájem. Nemůže být tedy zpochybněno, že postup dodavatelů je taktéž předmětem zákonné úpravy.

Vymezení zadavatele veřejné zakázky je předmětem taxativního výčtu ustanovení § 2 odst. 1 ZVZ, které za něj považuje veřejného, dotovaného a sektorového zadavatele. Může se však jednat i o tzv. smíšeného zadavatele, a to v případě souběhu výše uvedených typů zadavatelů. Pokud tedy má mít daná zakázka charakter zakázky veřejné, musí ji zadávat zadavatel, jinak by se o veřejnou zakázku nejednalo.

Zadavatel nevystupuje při zadávání veřejné zakázky s vynakládáním veřejných prostředků jako veřejnoprávní orgán v nadřazeném postavení, nýbrž jako subjekt v rovném právním postavení s uchazeči.

#### 3.1.1 Veřejný zadavatel

Veřejným zadavatelem jsou subjekty či vykonavatelé veřejné správy ve formálním či materiálním pojetí a dělí se do tří podkategorií. První z nich tvoří Česká republika, přičemž pojem stát je nutno interpretovat ve funkčním slova smyslu. Tato podkategorie se tak vztahuje i na subjekty, které vykonávají funkce státu, přestože se nejedná o integrální část státní správy ve formálním slova smyslu<sup>16</sup>. Zjednodušeně řečeno, půjde o všechny orgány, které vykonávají exekutivní, legislativní a soudní pravomoci<sup>17</sup>. S majetkem státu též hospodaří a jménem státu jednájí státní příspěvkové organizace<sup>18</sup>, proto se řídí ustanoveními MajČR, která se vztahují na organizační složky státu a dále zvláštními právními předpisy<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Viz rozsudek ESD ze dne 20. 9. 1988, *Gebroeders Beentjes BV v Nizozemsko*, C-31/87.

<sup>17</sup> K tomu blíže rozsudek ESD ze dne 17. 9. 1988, *Komise Evropských společenství v Belgické království*, C-323/96.

<sup>18</sup> § 54 odst. 1 MajČR

<sup>19</sup> Např. Ředitelství silnic a dálnic, Centrum pro regionální rozvoj ČR, CENIA.

Další podkategorii tvoří územní samosprávné celky<sup>20</sup>, jimiž se rozumí obce (města, městyse), kraje, hlavní město Praha, a jejich příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonává takovýto územní samosprávný celek<sup>21</sup>. Zadavateli však mohou být i městské obvody nebo městské části statutárních měst a hlavního města Prahy, i když nemají sami právní subjektivitu.<sup>22</sup>

A konečně do třetí podkategorie spadají jiné právnické osoby<sup>23</sup>, pokud byly založeny či zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jsou financovány převážně<sup>24</sup> státem či jiným veřejným zadavatelem nebo jsou státem či jiným veřejným zadavatelem ovládnuty<sup>25</sup> nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejich statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu<sup>26</sup>. Jiná právnická osoba může mít různou právní formu, a to např. formu obchodní společnosti, družstva, státního podniku i specifických právnických osob (obecně prospěšné společnosti, nadace atd.).<sup>27, 28</sup>

Hlavním rozlišujícím kritériem, zda daný subjekt je nebo není veřejným zadavatelem, je skutečná povaha jeho činnosti, tzn. zda vykonává činnost za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu. Dále je nutno rozlišovat mezi úkoly veřejného zájmu, které jsou a nejsou podnikatelské povahy. Jelikož však ZVZ dále nespecifikuje, co se míní uspokojováním potřeb veřejného zájmu nemajících průmyslovou nebo obchodní povahu, je pro objasnění smyslu této definice nutné vycházet z relevantní judikatury ESD. Z jeho konstantní rozhodovací praxe vyplývá, že je irelevantní, zda je daná činnost vykonávána veřejným nebo soukromým subjektem, a musí být vzaty v úvahu relevantní právní a skutkové okolnosti jako např.

---

<sup>20</sup> Ústava ČR charakterizuje samosprávné celky jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Vyšší územní samosprávné celky jsou kraje. Součástí krajů jsou obce jako základní územní samosprávné celky. Tím Ústava ČR vytváří v zásadě dvousložkový systém územní samosprávy (viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s.).

<sup>21</sup> Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že město zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, může zastupitelstvo obce zřizovat a rušit příspěvkové organizace k plnění svých úkolů např. v oblasti školství a zdravotnictví, které jsou právnickými osobami bez vlastního majetku a hospodaří s majetkem zřizovatele.

<sup>22</sup> Podrobněji viz JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 30-33.

<sup>23</sup> Podle definice EU tzv. veřejnoprávní subjekt, který má právní subjektivitu či osoba veřejného práva.

<sup>24</sup> Pojem „převážně“ definován jako více než 50% z veřejných rozpočtů (viz rozsudek ESD ze dne 3. 10. 2000, *The Queen v. H. M. Treasury v University of Cambridge*, C-380/98).

<sup>25</sup> § 74 a 75 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

<sup>26</sup> § 190 tamtéž

<sup>27</sup> § 20 OZ definuje právnickou osobu jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná.

<sup>28</sup> Mezi jiné právnické osoby řadíme Českou národní banku, Českou televizi, Český rozhlas, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, nemocnice transformované do podoby akciových společností apod.

okolnosti v době založení, podmínky, za nichž příslušný subjekt vykonává svou činnost, případná absence soutěže na příslušném trhu, skutečnost, zda primárním cílem není vytvářet zisk, skutečnost, že příslušný subjekt nenese riziko spojené s příslušnou činností a jakékoli veřejné financování příslušné činnosti.<sup>29</sup> A dále že postačuje, aby daný subjekt vykonával pouze jednu činnost ve veřejném zájmu, přičemž není rozhodné, jaký je poměr těchto činností, tedy zda se plynutím času stane hospodářsky dominantní činnost podnikatelská nebo veřejnoprávní.<sup>30, 31</sup> K vymezení pojmu jiné právnické osoby jako veřejného zadavatele se vyjadřoval též NSS, který ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 Afs 111/2008, konstatoval, že je třeba ve vztahu k okolnostem zřízení důkladně zkoumat a vzájemně porovnat podmínky, za nichž je činnost konkrétního subjektu vykonávána v předmětné době. Především je nutno zjistit, zda si stát vyhradil kontrolu podnikatelské činnosti subjektu, je-li patrný zájem státu na jeho rozvoji spočívající např. ve státních dotacích, zda se stát jako zřizovatel aktivně podílí na podnikatelské činnosti subjektu atp.

Na základě výše uvedeného je tedy zřejmé, že podmínky nelze vymezit a priori pro všechny budoucí případy, nýbrž je nutno vždy zkoumat konkrétní okolnosti ve všech jejich souvislostech.

### 3.1.2 Dotovaný zadavatel

Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50% z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč.<sup>32</sup> Za veřejné zdroje se přitom považují dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtů obcí a krajů, státních fondů, nebo regionální rady regionu soudržnosti, prostředky nebo granty přidělené podle zvláštního právního předpisu<sup>33</sup>, granty EU, dotace, příspěvky a podpory poskytnuté z veřejných rozpočtů a jiných peněžních fondů cizího státu s výjimkou peněžních fondů spravovaných podnikatelskými subjekty se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí<sup>34, 35</sup>. Peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, že jsou poskytovány

<sup>29</sup> Viz rozsudek ESD ze dne 10. 11. 1998, *Gemeente Arnhem a Gemeente Rheden v BFI Holding Bv.*, C-360/96, a ze dne 22. 5. 2003, *Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy a další v Varkauden Taitotalo Oy*, C-18/01, Sb. rozh. s. I-05321, bod 48.

<sup>30</sup> Viz rozsudek ESD ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG a další v Strohal Rotationsdruck GesmbH*, C-44/96, Sb. rozh. s. I-00073.

<sup>31</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 218.

<sup>32</sup> § 2 odst. 3 ZVZ

<sup>33</sup> zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných rozpočtů a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>34</sup> Tzv. Norské fondy.

<sup>35</sup> § 17 písm. u) ZVZ

prostřednictvím jiné osoby. Mezi fondy EU, odhlédneme-li od toho, že prostředky z těchto fondů jsou pravidelně rozdělovány prostřednictvím českých státních orgánů, ministerstev apod., náleží strukturální fondy, fond soudržnosti, operační programy atd.

K tomu, aby šlo o dotovaného zadavatele, musí tento obdržet dotaci či jinou formu nenávratných finančních prostředků. Současně se jím subjekt stává ve vztahu k realizaci konkrétní „dotované“ zakázky.

Dotovaný zadavatel postupuje podle pravidel pro veřejné zadavatele. To však neplatí v případě souběhu sektorového a dotovaného zadavatele, v rámci kterého má přednost režim sektorového zadavatele s výjimkou sektoru vodovodů a kanalizací, v jehož rámci má přednost režim veřejného zadavatele. Jedná se tak o výjimku z výjimky.

### 3.1.3 Sektorový zadavatel

Sektorovým zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba vykonávající některou z relevantních činností podle § 4 ZVZ, pokud tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva nebo pokud nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv.<sup>36</sup>

Aby tak byla osoba považována za sektorového zadavatele, musí být splněny současně dvě podmínky. První podmínkou je výkon relevantní činnosti. Relevantní činností se rozumí činnost, která podléhá zpravidla určité regulaci ze strany státu. Druhou podmínkou je skutečnost, že osoba tuto činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva nebo že nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Tento dominantní vliv je uplatňován v případě, že veřejný zadavatel disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou nebo jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Sektorový zadavatel je tedy podnikatel působící v sektoru, v němž je z povahy věci vyloučena či potlačena efektivní hospodářská soutěž.<sup>37</sup> Relevantní činnost je tak vykonávána za „netržních“ podmínek. Podnikatel, aby mohl vykonávat podnikatelskou činnost v daném sektoru, má povětšinou povahu přirozeného či administrativního monopolu. Současně musí platit, že činnost v příslušném sektoru (dodávky či služby) musí podnikatel poskytovat

---

<sup>36</sup> § 2 odst. 6 tamtéž

<sup>37</sup> Jedná se tak např. o výrobce, přepravce nebo distributora pitné vody, elektrické energie, plynu nebo tepla, který je dodavatelem do veřejných sítí, provozovatele veřejných dopravních sítí a poskytovatele služeb veřejnosti v oblasti dopravy, provozovatele veřejných telekomunikačních sítí nebo služeb, provozovatele kanalizačních sítí a čistíček odpadních vod, pokud poskytuje služby veřejnosti, poskytovatele poštovních služeb veřejnosti a obchodní společnost provádějící průzkum nebo těžbu ropy, plynu, uhlí nebo jiných paliv.

veřejnosti jako takové<sup>38</sup>. Sektorový zadavatel se někdy označuje také jako síťový či odvětvový.

### **3.2 Dodavatel**

Dodavatel je fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území ČR, nebo zahraniční dodavatel<sup>39</sup>, pokud současně může nabídnout plnění veřejné zakázky. Jedná se tedy zejména o podnikatele<sup>40</sup>. Dodavatel je obecnější pojem než uchazeč či zájemce o veřejnou zakázku. Nelze však vyloučit souběh zadavatele a dodavatele. Pokud je daný subjekt v tomto případě zadavatelem, pak postupuje při zadávání veřejné zakázky způsobem, který je stanoven v ZVZ. Zmíněný souběh může nastat zejména u veřejných zadavatelů ve formě jiných právnických osob. Jde o běžnou podnikatelskou činnost zprostředkovatelského charakteru.

### **3.3 Uchazeč**

Uchazeč je dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení<sup>41</sup>, tedy aktivně projevil zájem participovat na předmětu veřejné zakázky a předložil za tímto účelem zadavateli konkrétní nabídku.

### **3.4 Zájemce**

Zájemce je dodavatel, který dosud nepodal nabídku a buď projevil zájem zúčastnit se zadávacího řízení, anebo je v jeho dispozici, zda nabídku podá, neboť byl k jejímu podání vyzván.<sup>42</sup> Zájemcem nazýváme dodavatele pouze v těchto dvou situacích, ke kterým dochází před podáním nabídky. V prvním případě jde o zájem dodavatele, ve druhém případě o zájem zadavatele.

### **3.5 Veřejná zakázka**

Veřejné zakázky jsou co do své povahy zvláštním druhem soukromoprávního vztahu. Zvláštnost a odlišnost je přitom dána tím, že před uzavřením smlouvy je zadavatel povinen dodržet v ZVZ kogentně upravený postup spočívající v tom, že musí být zabezpečena

---

<sup>38</sup> Tj. všem fyzickým a právnickým osobám, které mají o příslušnou dodávku či službu zájem.

<sup>39</sup> § 17 písm. a) ZVZ

<sup>40</sup> Definicí podnikatele stanoví § 420 OZ.

<sup>41</sup> § 17 písm. j) ZVZ

<sup>42</sup> § 17 písm. n) a § 21 a násl. tamtéž

hospodářská soutěž o veřejnou zakázku. Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka realizovaná na základě písemné smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.<sup>43</sup>

Při vymezení jediné veřejné zakázky je třeba vždy přihlédnout k věcným, geografickým a časovým souvislostem a popřípadě ke skutečnosti, že předmět plnění veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek (např. sportovní areál), a to ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce. Současně je třeba vzít do úvahy rovněž předvídatelnost pořizovaného plnění.

Znaky veřejné zakázky jsou smluvní vztah, úplatnost, písemná forma smlouvy, poskytnutí dodávek, služeb nebo provedení stavebních prací jako její předmět, zadavatel a podle ZVZ vybraný uchazeč jako smluvní strany a to, že veřejnou zakázkou je pouze výdaj prostředků na straně zadavatele. Co se smluvního vztahu týče, ZVZ upravuje výběr smluvního partnera zadavatele v případě, že zadavatel vstupuje do soukromoprávního smluvního vztahu, nikoli tedy v případě, kdy by k realizaci veřejné zakázky mělo dojít na základě jiného právního titulu. Dalším znakem je, že plnění musí zadavatel pořizovat a dodavatel poskytovat za úplatu. Naopak vztahy, kde zadavatel úplatu přijímá (např. dar), nejsou veřejnými zakázkami ve smyslu ZVZ, ačkoli judikatura je k tomuto znaku rozporuplná.<sup>44</sup> Úplatu je přitom nutné chápat v co nejširším možném smyslu. Spadají sem tak i situace, kdy dochází k zápočtu závazků, ke směně či k jiné formě vyrovnání závazků mezi zadavatelem a dodavatelem. Způsob úhrady může být uskutečněn také naturálním plněním.<sup>45</sup> Zcela lhostejné dále je, zda k financování předmětu veřejné zakázky dochází z vlastních prostředků zadavatele, pomocí úvěru či půjčky, prostřednictvím finančního leasingu, dotace či zda se jedná o nájem zboží. Podstatné je, že zadavatel „platí“ a dodavatel „poskytuje“ nebo „provádí“, což je reflektováno i podle aktuální judikatury. Naproti tomu o veřejnou zakázku se nejedná v případě, že se zadavatel rozhodne určité plnění realizovat prostřednictvím svých zaměstnanců v rámci plnění jejich pracovních povinností. Veřejné zakázky jsou zásadně vztahem mezi zadavatelem a externími dodavateli a smlouva, kterou uzavírají, je vztahem občanskoprávním, nikoli

---

<sup>43</sup> § 7 ZVZ

<sup>44</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. 3. 2005, č. j. VZ/S18/05-153/1498/05-Va. Tento přístup byl ostatně dále upřesněn rozsudkem KS v Brně ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 62 Ca 6/2007. Naopak podle rozsudku VS v Olomouci ze dne 2. 5. 2000, sp. zn. 2 A 1/2000, je veřejnou zakázkou každá zakázka zadaná zadavatelem bez ohledu na to, jestli je s ní spjat výdej nebo příjem peněžních prostředků. Tento rozsudek se však stal předmětem tvrdé kritiky a rozhodovací praxi ÚOHS nijak neovlivnil.

<sup>45</sup> ÚOHS konstatoval, že je pravdou, že způsob úhrady ceny za splnění předmětu veřejné zakázky formou naturálního plnění je způsobem nestandardním, byl však výsledkem jednání smluvních stran. Lze tak říci, že není v rozporu se zákonem. Obvykle se tedy sice jedná o smlouvu na peněžitě plnění, není však vyloučeno i plnění nepeněžitě. KS v Brně v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 62 Ca 33/2008, pak vyslovil právní názor, podle něhož úplatný charakter „celkového“ smluvního vztahu mezi zadavatelem a jinou osobou může být založen i kombinací několika soukromoprávních úkonů, pokud z nich vyplývá povinnost zadavatele poskytnout plnění, byť v naturální formě vyjádřitelné v penězích, které je svou povahou výdajem zadavatele.

zaměstnaneckým. V rámci definice a pojetí veřejné zakázky je mimo výše uvedené nutno zvažovat i další, byť v tomto zákoně přímo nevyjádřený znak, a to aby předmětem zakázky byla přípustná hospodářská soutěž.

Co se klasifikace veřejných zakázek týče, dělí se podle dvou základních kritérií, a to podle výše předpokládané hodnoty<sup>46</sup> a podle věcného charakteru plnění, tedy podle jeho předmětu. Podle předmětu se dělí na veřejné zakázky na dodávky, stavební práce a služby<sup>47</sup> a podle výše předpokládané hodnoty na veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní a malého rozsahu<sup>48</sup>. Dělení vzhledem k předpokládané hodnotě veřejné zakázky je důležité i z hlediska působnosti ZVZ. Právě výše předpokládané hodnoty totiž určuje, zda je zadavatel povinen se režimu ZVZ podrobit či nikoli. V rámci jednotlivých druhů veřejných zakázek lze pro celistvost úpravy zmínit ještě veřejné zakázky významné<sup>49</sup>, zelené<sup>50</sup> a též veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti<sup>51</sup>. Vzhledem k zaměření práce se jimi však nebudu zabývat.

V určitém případě může veřejná zakázka spočívat částečně v poskytnutí dodávek a částečně v poskytnutí služeb nebo částečně v provedení stavebních prací a částečně v poskytnutí dodávek či služeb. Jde o tzv. smíšené veřejné zakázky. V takovém případě se uplatní u dodávek a služeb princip těžiště, tzn. že předmět veřejné zakázky bude posuzován podle toho, jaký druh bude mít finanční převahu. U veřejných zakázek, kde jsou na jedné straně dodávky nebo služby a na druhé straně stavební práce, záleží, zda jsou jejich hlavním účelem stavební práce. Pokud tyto mají pouze vedlejší účel, jde bez ohledu na jejich finanční hodnotu o veřejné zakázky na dodávky či služby.

### 3.5.1 Veřejná zakázka na dodávky

Veřejnou zakázkou na dodávky se rozumí veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci movité či nemovité<sup>52</sup>, a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu či

---

<sup>46</sup> Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky se podle § 13 odst. 1 ZVZ rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývajícího z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením, přičemž rozhodná je vždy cena bez DPH.

<sup>47</sup> § 7 odst. 2 ZVZ

<sup>48</sup> § 7 odst. 3 tamtéž

<sup>49</sup> Viz § 16a tamtéž. U těchto zakázek se jedná o mimořádné částky, které plánuje veřejný zadavatel vynaložit, proto je nezbytné zpřísnění pravidel pro jejich vynakládání.

<sup>50</sup> Zelené veřejné zakázky jsou takové zakázky, u nichž zadavatelé berou ohled na ekologické faktory při pořizování dodávek, poskytování služeb a provádění stavebních prací. Lze je též definovat jako zakázky, jejichž podmínky jsou nastaveny způsobem nejméně zatěžujícím životní prostředí, ale i jako zakázky, které jsou cíleně zadávány za účelem zlepšení životního prostředí.

<sup>51</sup> Viz § 10a ZVZ.

<sup>52</sup> Definice věci v právním smyslu je obsažena v § 489 OZ. Rozdělení na věci movité a nemovité pak stanoví § 498 téhož zákona.

pachtu zboží nebo nájmu či pachtu zboží s právem následné koupě, tzv. leasingu.<sup>53</sup> Nemusí se však jednat jen o koupi hotové věci, ale spadá sem i zhotovení věci na zakázku, pokud se však nejedná o zhotovení stavebního díla<sup>54</sup>.

Veřejnou zakázkou na dodávky je rovněž zakázka, kdy kromě pořízení zboží je jejím předmětem současně poskytnutí služeb nebo provedení stavebních prací spočívající v umístění, montáži či uvedení takového zboží do provozu, pokud tyto činnosti nejsou základním účelem veřejné zakázky na dodávky, avšak jsou nezbytné k jejímu splnění.

Konkrétně se tak o veřejnou zakázku na dodávky jedná např. v případě nákupu osobních automobilů, počítačové techniky, kancelářského nábytku, oděvů, strojů, dodávky technologie i dodávky elektrické energie.

### **3.5.2 Veřejná zakázka na stavební práce**

Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, které se týkají některé z činností uvedených v příloze č. 3 ZVZ, provedení těchto stavebních prací a s nimi související projektová nebo inženýrská činnost nebo zhotovení stavby<sup>55</sup>, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.<sup>56</sup> Stavebními pracemi se rozumí provedení nové stavby, stavební změny dokončené stavby<sup>57</sup>, udržovací práce na stavbě, odstranění stávající stavby nebo jakékoli jiné stavební práce odpovídající požadavkům určeným zadavatelem včetně stavebních prací pořizovaných s využitím zprostředkovatelských nebo podobných služeb poskytovaných zadavateli jinou osobou. Jedná se tedy o případy, kdy zadavatel svěří veškeré činnosti související s realizací zakázky třetí osobě, která obstarává pro zadavatele veškeré činnosti související s provedením stavebních prací od vypracování projektové dokumentace přes vyřízení stavebního povolení až po kolaudaci.

Veřejnou zakázkou na stavební práce je též veřejná zakázka, jejímž předmětem je rovněž poskytnutí dodávek či služeb nezbytných k provedení předmětu veřejné zakázky dodavatelem.

---

<sup>53</sup> § 8 odst. 1 ZVZ

<sup>54</sup> Viz kapitola 3.5.2.

<sup>55</sup> Definice stavby je obsažena v § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> § 9 odst. 1 ZVZ

<sup>57</sup> Stavebními změnami dokončené stavby se podle § 2 odst. 5 stavebního zákona rozumí nástavba, přístavba, stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, nebo zateplení pláště stavby.

Stavební zakázkou je tak např. výstavba pozemních a inženýrských staveb, vodních děl, dopravních komunikací, dále pokládání střešních krytin, řemeslné činnosti, izolační práce, instalace elektrických rozvodů, truhlářské práce, výměna oken, malířské a natěračské práce.

### **3.5.3 Veřejná zakázka na služby**

Veřejnou zakázkou na služby se rozumí veřejná zakázka, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo na stavební práce.<sup>58</sup> Jedná se tak o negativní vymezení vylučovací metodou. Základní rozdíl mezi službou a dodávkou je ten, že služba je něco nehmotného, tj. výsledek lidského úkonu či umožnění užívání věci, kdežto dodávka je hmotné povahy. Klasifikaci služeb obsahují přílohy č. 1 a 2 k ZVZ, kde se dělí na dvě kategorie. První z nich tvoří tzv. prioritní služby, jejichž taxativní výčet je v příloze č. 1 ZVZ. Jde o služby, u kterých v případě, že přesáhnou prahové hodnoty pro nadlimitní veřejné zakázky, musí být oznámení o zahájení zadávacího řízení zveřejněno v EU. Druhou pak tvoří neprioritní služby, přičemž tyto jsou demonstrativně vyjmenovány v příloze č. 2 k ZVZ. Do této kategorie tak patří též další služby, které nejsou v žádné z příloh.

Veřejnou zakázkou na služby je i veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě poskytnutí služeb rovněž poskytnutí dodávky, pokud předpokládaná hodnota poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná hodnota poskytované dodávky, nebo provedení stavebních prací, pokud tyto stavební práce nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jejich provedení je ke splnění veřejné zakázky na služby nezbytné.

Mezi prioritní služby patří např. údržbářské a opravárenské práce, pozemní a letecká přeprava, poštovní služby, telekomunikační a finanční služby, účetnictví a audit, průzkum trhu a veřejného mínění, poradenství, reklamní služby, služby architektů, úklidové služby a správa majetku, vydavatelské a tiskařské práce, likvidace odpadu. Mezi služby neprioritní pak patří např. hotelové a restaurační služby, služby v drážní a vodní dopravě, právní služby, zprostředkovatelské služby v oblasti zaměstnanosti, pátrací a bezpečnostní služby, vzdělávací a profesní služby či kulturní a sportovní činnosti.

### **3.5.4 Nadlimitní veřejná zakázka**

Nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota bez DPH odpovídá nejméně finančnímu limitu stanovenému prováděcím právním předpisem,

---

<sup>58</sup> § 10 odst. 1 ZVZ

a to nařízením vlády č. 77/2008 Sb.<sup>59</sup> pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblasti a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb.<sup>60</sup> Výše těchto finančních limitů se pak liší podle druhu veřejné zakázky a podle toho, o jakého zadavatele se jedná.<sup>61</sup>

Jde o ty veřejné zakázky, u nichž je vzhledem k jejich větší hodnotě stanoven v ZVZ nejvíce formalizovaný postup a větší administrativní náročnost spočívající především v tom, že stanovené informace musí být zveřejněny jak na národní, tak na evropské úrovni.

### 3.5.5 Podlimitní veřejná zakázka

Podlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby nejméně 2 000 000 Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez DPH, přičemž nedosáhne finančního limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku.<sup>62</sup>

Velkou výhodou podlimitních veřejných zakázek je možnost zvolení zjednodušeného podlimitního řízení<sup>63</sup>, které přináší zadavatelům a dodavatelům značnou míru zjednodušení a snížení administrativní zátěže. Podlimitní veřejné zakázky zadává pouze veřejný zadavatel.

### 3.5.6 Veřejná zakázka malého rozsahu

Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby 2 000 000 Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez DPH.<sup>64</sup>

Veřejné zakázky malého rozsahu není zadavatel povinen zadávat podle ZVZ, nicméně nic mu nebrání si tento postup zvolit. V tomto případě pak nestačí pouhé dodržení zásad podle § 6 ZVZ, ale též všech dalších ustanovení ZVZ podle režimu, jaký si pro zadání zvolí. Na druhou stranu v případě, že je zadavatel příjemcem nějaké formy finanční podpory z veřejných prostředků, je obvyklé, že součástí dotačního titulu je i podmínka, aby zadavatel postupoval podle ZVZ i v případě zakázek malého rozsahu. Zejména veřejní zadavatelé pak

---

<sup>59</sup> nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>60</sup> § 12 odst. 1 ZVZ

<sup>61</sup> Podrobně přehled finančních limitů viz POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky: Právní minimum při jejich zadávání*. 1 vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2014, s. 28-29 nebo na <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska>.

<sup>62</sup> § 12 odst. 2 ZVZ

<sup>63</sup> Podmínky zjednodušeného podlimitního řízení jsou vymezeny v § 25 ZVZ.

<sup>64</sup> § 12 odst. 3 ZVZ

mají ještě různé vnitřní předpisy či nařízení, jakým způsobem mají být veřejné zakázky malého rozsahu zadávány.

## 4 Základní zásady práva veřejných zakázek

Právo veřejných zakázek je z podstatné míry ovládáno zásadami. Tyto zásady mají svůj původ především v evropské legislativě a v judikatuře ESD, přičemž na národní úrovni jsou dále rozvíjeny a konkretizovány. Základní zásady práva veřejných zakázek jsou povinni respektovat zadavatelé při postupu podle ZVZ i ÚOHS při své rozhodovací činnosti. Proto jsem se rozhodla věnovat jim celou kapitolu této práce. Co se týče úrovně, mám za to, že výklad a konkretizace zásad rozhodovací praxí příslušných orgánů jsou velmi pokročilé. K dnešnímu dni tak lze citovat řadu rozhodnutí ÚOHS a NSS, která dokázala základní zásady analyzovat a popsat.

Dosah základních zásad lze vnímat v řadě konkrétních ustanovení ZVZ, která je sice výslovně nezmiňují, avšak jsou v nich promítnuty nebo se v souvislosti s nimi uplatní přinejmenším při jejich interpretaci. I při kvalitní tvorbě práva totiž dochází ke sporným situacím, kdy právní předpisy neobsahují jednoznačné řešení daného problému. Základní zásady tak napomáhají správně interpretovat nejobtížnější a nejméně srozumitelné partie ZVZ a plní v první řadě funkci interpretační. Při praktické aplikaci jednotlivých postupů v zadávacím řízení pak plní i funkci aplikační.

Co se týče výkladu samotných základních zásad, je nutné k nim přistupovat v relativním, nikoli v absolutním slova smyslu, což lze dovodit i z judikatury ÚS<sup>65</sup>. To znamená, že např. požadavky zadavatele na kvalifikaci nesmí znamenat libovůli a nesmí být stanoveny v nepřiměřeném rozsahu nad rámec předmětu veřejné zakázky. Pokud bychom totiž uvedené zásady vykládaly v absolutním měřítku, tak už i samotný požadavek na kvalifikaci je v rozporu se zásadou rovnosti. Jednotlivé zásady spolu velmi úzce souvisí, vzájemně se doplňují a podmiňují a jejich výklad je třeba provádět ve vzájemné souvislosti s dalšími okolnostmi a požadavky na zadávací proces.

ZVZ však neobsahuje jejich taxativní výčet, a proto je třeba v praxi obvykle přihlídnout i k jiným zásadám. Základní zásady práva veřejných zakázek tak můžeme rozdělit na dva druhy, a to na v zákoně výslovně upravené a v zákoně sice výslovně neupravené, ale pro právní úpravu veřejných zakázek typické. Z těchto si dovoluji zmínit některé obecné zásady práva EU. Dále se jedná o zásady a principy vyplývající z právních předpisů regulujících oblast ochrany hospodářské soutěže, z právních předpisů upravujících hospodaření s majetkem státu a územních samosprávných celků a nakládání s rozpočtovými prostředky, ze

---

<sup>65</sup> Viz nálezy Pléna ÚS ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/1999.

správních právních předpisů a také o zásady, které vyplývají z účelu a smyslu veřejného zadávání jako takového.

Základní zásady postupu zadavatele jsou výslovně upraveny v ustanovení § 6 odst. 1 ZVZ, které stanoví, že zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Ve druhém odstavci tohoto ustanovení pak ZVZ stanoví omezení těchto zásad, a to tak, že zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení pouze těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě EU a ostatních státech, které mají s ČR či EU uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce<sup>66</sup>. Tyto zásady dopadají na všechna ustanovení ZVZ a jsou závazné jak u veřejných, tak u dotovaných zadavatelů při zadávání všech druhů veřejných zakázek<sup>67</sup>. Naproti tomu sektoroví zadavatelé jsou povinni tyto zásady dodržovat pouze při zadávání nadlimitních veřejných zakázek. ZVZ uvedené zásady detailně nerozvádí ani nestanoví postup, jakým veřejnou zakázku zadat, a ponechává tak volnost při jejich aplikaci. Z těchto zásad a výkladových vodítek daných rozhodnutími příslušných orgánů vycházejí i různé metodické pokyny fondů EU a interní směrnice různých zadavatelů.

#### **4.1 Zásada transparentnosti**

Jakákoliv veřejná zakázka musí být vždy zadána transparentním způsobem. Tuto zásadu si dovoluji podrobněji vysvětlit prostřednictvím popisu jejího porušení v rozsudku NSS ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007, který stanoví, že k porušení zásady transparentnosti zadávacího řízení může dojít tehdy, pokud by v postupu zadavatele byly shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným nebo nepřehledným, případně jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. Podle rozsudku ESD ze dne 10. 5. 2012, *Komise v Nizozemsko*, C-368/10, pak zásada transparentnosti předpokládá, že všechny podmínky a způsoby postupu vedoucího k zadání veřejné zakázky budou formulovány jasně, přesně a jednoznačně v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci tak, aby všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný rozsah a vykládat je stejným způsobem a aby byl veřejný zadavatel schopen skutečně ověřit, zda nabídky uchazečů splňují kritéria, kterými se řídí dotčená zakázka.

---

<sup>66</sup> Dohoda o veřejných zakázkách

<sup>67</sup> Viz kapitola 3.5.

Dodržování této zásady přispívá naplnění účelu a smyslu právní úpravy veřejného investování. Pokud je celý zadávací proces průhledný a otevřený, není prostor pro nekalé praktiky účastníků zadávacího řízení a je zabezpečena spravedlivá a efektivní hospodářská soutěž, na které participuje co nejširší okruh dodavatelů. Tento postup je poté bez problémů přezkoumatelný a zaručuje předvídatelnost postupu zadavatele. Touto zásadou je také zabezpečena co největší míra informovanosti uchazečů, zadavatelů, ale i veřejnosti o průběhu zadávacího řízení a o pravomocných rozhodnutích ÚOHS.

Tato zásada se projevuje v celém způsobu vedení zadávacího řízení, v povinnostech zadavatele k uveřejňování konkrétně vymezených informací, v povinnosti pořizovat o všech jeho úkonech písemné záznamy či veškeré úkony srozumitelně a řádně odůvodňovat.

## **4.2 Zásada rovného zacházení**

Se zásadou transparentnosti úzce souvisí zásada rovného zacházení. Zadavatel musí zajistit, aby v zadávacím řízení bylo zabezpečeno rovné zacházení vůči všem dodavatelům. Tuto zásadu je nutné pojímat nejenom ve smyslu možnosti přístupu k veřejným zakázkám, ale i možnosti uspět ve výběrovém řízení.<sup>68</sup> Její výklad učinil NSS, a to též ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007, podle něhož tato zásada vyjadřuje, aby všichni uchazeči měli při vypracování znění svých nabídek stejné příležitosti. Předpokládá se tedy, že nabídky všech soutěžitelů podléhají stejným podmínkám. Je třeba také upozornit, že tato zásada musí být aplikována ve všech úkonech, tedy nejenom v těch, které směřují k podání nabídky. Výše uvedené rozhodnutí dále specifikuje, že nelze odhlížet ani od judikatury ESD, z níž vyplývá, že zásada rovného zacházení implikuje povinnost transparentnosti, aby mohlo být ověřeno, zda je dodržována. Jejím cílem je v zásadě vyloučit existenci rizika upřednostňování a svévole zadavatele.

Zadavatel by tedy měl vůči všem uchazečům postupovat stejným způsobem a být „neutrální“. V podstatě tak tato zásada znamená, že zadavatel stanoví podmínky, které jsou známé a shodné všem dodavatelům s tím, že tuto shodnost je nutné pojímat relativně, jak jsem již uvedla výše v obecném výkladu k základním zásadám práva veřejných zakázek. Mimo výše uvedené se tato zásada projevuje i tak, že všechna ustanovení ZVZ se musí aplikovat na všechny uchazeče.

---

<sup>68</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 12. 2001, č. j. S 193/01-151/4924./01.

### 4.3 Zásada zákazu diskriminace

Jak stanoví rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008, zásada zákazu diskriminace je v podstatě odvrácenou stranou zásady rovného zacházení. NSS v tomto rozhodnutí mimo jiné podrobně popsal, co se rozumí diskriminací ve veřejných zakázkách. Podle tohoto tedy zákaz diskriminace zahrnuje jednak formu zjevnou, a jednak formu skrytou. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace v zadávacích řízeních je třeba považovat i takový postup, pokud zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových technických kvalifikačních předpokladů, které jsou zjevně nepřiměřené ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku mohou splnit toliko někteří z dodavatelů (potencionálních uchazečů), jež by jinak byli k plnění veřejné zakázky objektivně způsobilými.<sup>69</sup> Tím se znemožňuje dosažení cíle ZVZ, tedy zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.

Legální definice diskriminace je obsažena v antidiskriminačním zákoně<sup>70</sup>. Ten ji rozděluje na diskriminaci přímou<sup>71</sup> a nepřímou<sup>72</sup>. Zatímco rozpoznání přímé, tedy zjevné diskriminace při zadávání veřejných zakázek nečiní žádné potíže, naopak o nepřímou, tedy skrytou diskriminaci se jedná i v případě, kdy zadavatel postupuje zdánlivě neutrálně a její odhalení je tak obtížnější. V souladu s tímto pojetím byla přímá diskriminace uchazečů definovaná i v rozsudku KS v Brně ze dne 3. 7. 2007, sp. zn. 62 Ca 30/2006, podle něhož je tento pojem konstantně vykládán jako rozdílný přístup k jednotlivci či skupině oproti celku. Souhrnně řečeno, k porušení zásady nediskriminace v zadávacím řízení může dojít tehdy, pokud by zadavatel v téže situaci a v týchž otázkách přistupoval k některým uchazečům o veřejnou zakázku procedurálně nebo obsahově jinak než ke zbylým a pokud by v důsledku toho bylo některým uchazečům objektivně znemožněno nebo ztíženo ucházet se o veřejnou zakázku za podmínek, za nichž se o ni mohli ucházet jiní uchazeči. Závěr o diskriminačním nastavení požadavků na kvalifikaci není vázán na úmysl zadavatele, nýbrž na samotný charakter tohoto požadavku.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> K problematice skryté formy diskriminace srovnej též rozsudek KS v Brně ze dne 11. 10. 2007, sp. zn. 62 Ca 9/2007.

<sup>70</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>71</sup> Viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

<sup>72</sup> Viz § 3 odst. 1 tamtéž.

<sup>73</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 19. 7. 2011, sp. zn. 62 Af 16/2010.

Výjimky z této zásady stanoví ZVZ ve velmi omezené míře.<sup>74</sup> Zejména pak nesmí být omezeni dodavatelé z určitých oblastí a nesmí být diskriminováni zahraniční dodavatelé. Tato zásada je též stěžejní zásadou zadávání veřejných zakázek v EU, a proto musí být striktně dodržována. Fakticky však stejně většinu veřejných zakázek získají místní, resp. domácí uchazeči, a to i přesto, že při zadávání veřejných zakázek zadavatel zásadu nediskriminace na národnostním základě respektuje. Veškeré podmínky omezovacího charakteru musí podstatným způsobem souviset s předmětem veřejné zakázky. Zadavatel je tedy oprávněn stanovit přesné podmínky pro účast v řízení, nesmí tím však uzavírat přístup jiným dodavatelům. Kritéria pro výběr dodavatele veřejné zakázky mají být objektivní a odůvodněná, například zkušenostmi v oboru a velikostí dodavatele v poměru k rozsahu a složitosti předmětu plnění.

#### **4.4 Zásady přezkumu úkonů zadavatelů**

Základní východisko zásad přezkumu úkonů zadavatelů vychází z evropských přezkumných směrnic<sup>75</sup> a rovněž z příslušné rozhodovací praxe ESD. Lze tak dovodit například zásadu účinnosti a rychlosti opravných prostředků, průhlednosti, všeobecné dostupnosti a písemnosti, včasnosti neboli nezbytnosti okamžitě řešit protiprávní jednání předběžnými rozhodnutími a zásadu dostupnosti vhodného řízení pro zrušení protiprávních rozhodnutí a pro přiznání odškodnění poškozených osob – dodavatelů. Dále se jedná o zásadu rovnosti, podle které prostředky obrany v zadávacích řízeních nesmí být méně efektivní než obdobné prostředky obrany v podobných řízeních podle národního práva, a o zásadu efektivit, kterou se rozumí to, že v praxi nesmí nastat situace, kdy by bylo nemožné nebo značně komplikované, aby se dotčený dodavatel dostal k právním prostředkům obrany proti postupu zadavatele. Členské státy by měly zajistit přijetí potřebných opatření k tomu, aby rozhodnutí přijatá orgány příslušnými k přezkumu byla aplikována účinně. Další zásada spočívá v tom, že zadavatelé by měli uvádět důvody svých rozhodnutí tak, aby je bylo možné účinně přezkoumat.

ESD potvrdil dosah zásad přezkumu například ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2005, *Stadt Halle a RPL Lochau v TREA Leuna*, C-26/03, ve kterém stanovil, že povinnost členských států zajistit možnost účinného a rychlého přezkumu rozhodnutí učiněných zadavateli se vztahuje rovněž na rozhodnutí učiněná mimo formální postup při zadávání zakázky a před

---

<sup>74</sup> Např. v ustanovení § 101 ZVZ, kde jsou zvýhodněni dodavatelé zaměstnávající osoby se zdravotním postižením.

<sup>75</sup> Viz čl. 1 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce.

formálním vyhlášením zakázky. Tato možnost přezkumu tak musí být dostupná každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí od okamžiku, kdy byla vyjádřena vůle zadavatele, jež může mít právní účinky. Členské státy tedy nemohou podmínit možnost přezkumu skutečností, že postup týkající se dotčené veřejné zakázky formálně dosáhl určitého stadia.

Také Dohoda o veřejných zakázkách stanoví mimo jiné pravidla pro přezkum a hlavní principy, které se uplatňují u podání námitek, zejména jejich včasné a nestranné vyřízení a také možnost stanovení lhůty k jejich podání. Dále je stanoven požadavek na existenci nestranného a nezávislého přezkumného orgánu nebo alespoň možnosti soudního přezkoumání rozhodování.

#### **4.5 Další zásady práva veřejných zakázek**

S ohledem na to, že prostřednictvím veřejných zakázek jsou vynakládány značné finanční objemy veřejných prostředků, je naprosto nezbytné zajistit, aby tyto prostředky byly využity v souladu se základními principy, a to efektivně<sup>76</sup>, ekonomicky (hospodárně)<sup>77</sup>, účelně<sup>78</sup> a eticky.<sup>79</sup> Tyto principy se pak promítají do výše rozvedených základních zásad, na nichž je ZVZ založen, a prolínají se celým zadávacím řízením.

Tzv. další zásady práva veřejných zakázek tedy nejsou v ZVZ výslovně uvedeny, nicméně jsou bez obecnějšího zakotvení vyjádřeny v jeho jednotlivých ustanoveních. Tyto zásady plynou z mezinárodního práva<sup>80</sup>, práva EU a jiné ze samotného účelu veřejných zakázek. SFEU upravuje čtyři základní principy, které se aplikují na veřejné zakázky v rámci EU bez ohledu na jejich hodnotu, a to princip nediskriminace na národnostním základě, který zabezpečuje, aby zakázky v jedné členské zemi měli příležitost získat i dodavatelé z jiných členských zemí<sup>81</sup>, volný pohyb zboží, svobodu poskytování služeb a právo občana jedné

---

<sup>76</sup> Použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (§ 2 písm. n) zákona o finanční kontrole).

<sup>77</sup> Použití veřejných prostředků k zajištění plnění úkolů, při němž dojde k co nejnižšímu vynaložení svěřených prostředků a zároveň bude dodržena odpovídající kvalita plněných úkolů (§ 2 písm. m) téhož zákona).

<sup>78</sup> Použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (§ 2 písm. o) téhož zákona).

<sup>79</sup> K vymezení tzv. 3E principů viz Ochrana, F. *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2007. s. 167.

<sup>80</sup> Viz Dohoda o veřejných zakázkách.

<sup>81</sup> Viz rozsudek EDS ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG a další v Strohal Rotationsdruck GesmbH*, C-44/96, Sb. rozh. s. I-00073.

členské země podnikat a žít v jiné zemi EU.<sup>82</sup> SFEU tak na jedné straně zakazuje jisté diskriminační postupy, na druhé straně neobsahuje specifické postupy zabezpečující transparentnost a konkurenci při zadávání veřejných zakázek. Z tohoto důvodu byly přijaty směrnice<sup>83</sup>, které stanoví povinnost aplikovat uvedené principy při zadávání veřejných zakázek přesahujících určitou prahovou hodnotu. Směrnice se tedy aplikují pouze na některé veřejné zakázky, zatímco obecné principy SFEU na všechny bez ohledu na hodnotu. Co se týče zásad vyplývajících ze samotného účelu veřejných zakázek, jedná se o zásadu adekvátnosti, zabezpečení hospodárného a efektivního vynakládání veřejných prostředků, podpory rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního uplatnění soutěživosti mezi potenciálními uchazeči, výběru nejvhodnější nabídky a zásadu zamezení pletichám, nečestné soutěži, úplatkům a zvýhodňování určitých subjektů. Tato zásada se projevuje např. v povinnosti zadavatele sestavit zadávací podmínky a zejména pak hodnotící kritéria výlučně s ohledem na předmět veřejné zakázky či v povinnosti zadavatele neoslovovat stále stejný okruh dodavatelů v rámci zjednodušeného podlimitního řízení<sup>84</sup>, s čímž souvisí další zásada, a to zásada střídání uchazečů. Mezi další výslovně neuvedené patří zásada formálnosti zadávacího řízení a zásada důvěrnosti nabídek nebo veřejné soutěže, která znamená, že zpravidla není přípustné, aby se zadavatel obrátil pouze na jednoho uchazeče bez konkurenčních nabídek. A konečně pro mou práci velice významná zásada zabezpečení nápravy a možného použití sankcí při porušení ZVZ spočívající v možnosti přezkumu rozhodnutí.<sup>85</sup>

#### **4.6 Základní zásady činnosti správních orgánů a správního řádu**

Vzhledem ke zvolenému tématu mé rigorózní práce a skutečnosti, že ochrana dodavatelů je realizována z převážné části ve správním řízení, nelze opomenout základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 SŘ. Jedná se zejména o zásadu legality, subsidiarity, zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení, proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany veřejného zájmu, nestrannosti, materiální rovnosti a legitimního

---

<sup>82</sup> Uvedené čtyři základní pilíře a svobody jsou pojaty jako základní principy a zásady celé EU. Tyto principy mohou být porušeny, i když zadávací směrnice porušeny být nemusí. Zavazují zadavatele v členských státech EU udělovat veřejné zakázky vždy na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.

<sup>83</sup> Směrnice EU je normativním právním aktem EU a specifickým nástrojem harmonizace předpisů členských států především v oblasti, kde má EU jen nevýlučné pravomoci. Adresáty směrnic jsou přímo členské státy. Směrnice jsou implementovány do právního řádu daného státu. Nástroje, které si stát zvolí k naplnění směrnice, jsou však ponechány čistě na jeho úvaze a dispozicích.

<sup>84</sup> Viz § 38 odst. 3 ZVZ.

<sup>85</sup> Srov. JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 118-120 nebo BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 47-48.

očekávání, součinnosti s dotčenými osobami, upřednostnění smírného řešení sporů, rychlosti a hospodárnosti řízení, rovnosti a zásadu spolupráce ve veřejné správě.

Mezi základní zásady SŘ, které se použijí i na správní řízení o přezkumu úkonů zadavatelů, patří zásada zákonnosti, součinnosti, slyšení účastníků, dobré správy a pojetí správy jako služby veřejnosti, rovnosti, svědomitosti, hospodárnosti, materiální pravdy, volného hodnocení důkazů, vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, oficiality, písemnosti, neveřejnosti a dvouinstančnosti, právo nahlížet do spisu, právo na poučení, na odůvodnění a na uplatňování procesních práv účastníků.

## 5 Procesní obrana dodavatele

ZVZ poskytuje zájemcům či uchazečům ochranu proti nesprávnému postupu zadavatele, který může být způsoben jednáním či opomenutím. Každý úkon zadavatele, který vylučuje nebo by mohl vyloučit transparentní nebo nediskriminační postup při zadávání veřejné zakázky, v jehož důsledku dodavateli vznikla nebo hrozí vznik újmy na jeho právech, musí být možno napadnout. Proto byl zákonodárce nucen vytvořit mechanismus, v rámci něhož mají ti potenciální dodavatelé, jež se cítí být nesprávným postupem zadavatele poškozeni, možnost, jak dosáhnout nápravy. Ochrana v podobě podávání námitek, popřípadě autoremedury je první z možností, jak zadavatele na nesprávný postup upozornit, popřípadě způsobem, jak může zadavatel nesprávný úkon sám zhojit a učinit vhodnou nápravu. Nepomůže-li tento opravný nástroj k nastolení nápravy ze strany samotného zadavatele, může se dodavatel obrátit na třetí nezávislý orgán, jenž posoudí nastalou situaci a v případě zjištění nesprávného postupu sjedná potřebnou nápravu. Tímto orgánem je v první řadě ÚOHS a následně KS v Brně, popřípadě NSS.

Smyslem řízení o přezkumu úkonů zadavatele podle ZVZ je primárně nastolení podmínek, jež mohou případné zadavatelovo pochybení napravit, a to ve fázi před uzavřením smlouvy, a sekundárně uložení sankce zadavateli, který při zadávání veřejné zakázky pochybil, a to ve fázi, kdy smlouva již byla uzavřena.<sup>86</sup>

### 5.1 Námitkové řízení

Komplexní právní úprava námitkového řízení je obsažena v hlavě I. části páté ZVZ. Zadavateli zákon umožňuje, aby sám rychle napravil porušení zákona, které svým nesprávným postupem způsobil. Jedná se o řešení problému mezi účastníky zadávacího procesu bez účasti další strany. Lze též říct, že tento institut existuje z důvodu, aby bylo co nejvíce eliminováno zatížení ÚOHS podáními ve věcech, které lze vyřešit jiným způsobem.

Námítky jsou první možnou obranou dodavatele proti zadavateli. Podstatou námitkového řízení se zabýval VS v Olomouci, který ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. 2 A 7/96, označil zadávací řízení za řízení „sui generis“, na které není možné použít klasických norem, tedy zejména SŘ a obchodního zákoníku. Z toho lze usuzovat, že ani na námitkové řízení, které je součástí řízení zadávacího, se nepoužije norem správního práva.

Námítky jsou jednostranným právním jednáním zájemce nebo uchazeče, kterým u zadavatele namítá chybnost konkrétně stanoveného postupu při vedení konkrétního

---

<sup>86</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 3. 9. 2010, sp. zn. 62 Ca 17/2009.

zadávacího řízení. Lze je podat jak v případě řízení na nadlimitní, tak na podlimitní veřejné zakázky. U zakázek malého rozsahu, vzhledem k tomu, že jsou vyjmuty z působnosti ZVZ, nelze námitky podle tohoto zákona uplatnit. Pravidla některých dotačních titulů (např. Státního fondu životního prostředí) však podání námitek připouští i u zakázek malého rozsahu.

Námitkové řízení je co do své povahy neformální a administrativně nenáročnou procedurou stanovující zadavateli povinnost na základě podnětu ve formě námitek přezkoumat a případně i přehodnotit svůj postup v zadávacím řízení. Avšak rozhodnutí dodavatele, zda námitky podá v případě, kdy má silné podezření, že zadavatel porušil zákon, je otázkou jeho marketingové a obchodní strategie.

Podle mého názoru je námitkové řízení nejúčinnějším nástrojem ze všech kontrolních mechanismů, což tvrdí i doc. Jurčík v jedné ze svých publikací<sup>87</sup>.

### 5.1.1 Náležitosti námitek

ZVZ stanoví několik formálních a obsahových požadavků, které musí stěžovatel dodržet, aby se jednalo o řádně podané námitky. Těmito požadavky jsou písemnost<sup>88</sup>, uvedení osoby, která je podává, uvedení, proti jakému úkonu zadavatele směřují (rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, vyloučení uchazeče atd.), v čem je spatřováno porušení ZVZ (netransparentní hodnocení nabídek, nesprávné posouzení kvalifikace atd.) a dále jaká újma stěžovateli v důsledku domnělého porušení ZVZ hrozí nebo vznikla, čeho se stěžovatel domáhá (zejména nového výběru nejvhodnější nabídky, zrušení svého vyloučení ze zadávacího řízení nebo zrušení celého zadávacího řízení) a též skutečnosti rozhodné pro stanovení okamžiku, kdy se stěžovatel o domnělém porušení ZVZ úkonem zadavatele dozvěděl, pokud není stanoven počátek běhu lhůty objektivně. Podání námitek není vázáno na zaplacení poplatku.

Co se týká vyjádření újmy, stěžovatel by měl osvědčit, že měl alespoň teoretickou možnost veřejnou zakázku získat nebo přinejmenším že zadavatel postupoval tak netransparentně, že celé zadávací řízení je zpochybnitelné. Újma přitom musí mít příčinnou souvislost s nezákonným postupem zadavatele. Pro úplnost dodávám, že újma je pojem širší než škoda a může v sobě zahrnovat jak materiální, v daný okamžik vyčíslitelnou škodu, tak škodu, jejíž výši je obtížné či nemožné v okamžiku podání námitek přesně stanovit, a to

---

<sup>87</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 889.

<sup>88</sup> Písemně znamená buď v listinné podobě, anebo elektronickými prostředky podepsané elektronickým podpisem na elektronickou podatelnu zadavatele.

zejména proto, že v raných stádiích zadávacího řízení před hodnocením nabídek může být přinejmenším obtížné určit, zda by stěžovatelova nabídka vůbec mohla být vybrána jako nejvhodnější. Nelze přitom vyloučit ani škodu imateriální. V námitkách tak postačí např. i obecné vymezení následku jednání zadavatele vůči stěžovateli.<sup>89</sup>

Aktivně legitimován k podání námitek je jakýkoliv dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky, má domněnku porušení ZVZ úkonem zadavatele a současně mu hrozí nebo již vznikla újma na právech. Pokud je tedy dodavatel v pozici zájemce (podal žádost o účast) či uchazeče (podal nabídku), je vždy považován za osobu, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky, a je tak oprávněn námitky podat. U takového dodavatele lze totiž bez obtíží logicky dovodit, že mu postupem zadavatele mohla vzniknout újma na právech a požadavek na prokázání jejího možného vzniku v podaných námitkách se v tomto případě jeví formálním a nadbytečným, snižujícím právní jistotu stěžovatele a narušujícím princip transparentnosti. Pokud se ale dodavatel zadávacího řízení nijak neúčastní, může námitky podat pouze výjimečně v případě, že se jedná o tzv. kvalifikovaného dodavatele, který prokáže splnění výše uvedených podmínek. Tyto podmínky je přitom nutno vykládat restriktivně. Důvodem mohou být domněle diskriminující zadávací podmínky nebo postup zadavatele, který nedodržením ZVZ způsobil, že se stěžovatel o možnosti ucházet se o veřejnou zakázku dozvěděl v průběhu či až po ukončení zadávacího řízení.<sup>90</sup> Lze mu však jen doporučit, aby v námitkách dostatečně zdůvodnil svoji aktivní legitimaci, zejména aby uvedl újmu, která mu v důsledku domnělého porušení práva hrozí nebo vznikla. Jinak by mohl zadavatel jeho námitku odmítnout jako podanou neoprávněnou osobou.<sup>91</sup> Důkazní břemeno při prokazování zájmu stěžovatele na získání veřejné zakázky nebo vzniku újmy na jeho právech nese stěžovatel. Pokud však tyto skutečnosti neopomene v námitkách uvést a splnění obou předpokladů tvrdí s odkazem na objektivní skutečnosti, přenáší důkazní břemeno na zadavatele.

Pokud námitky stěžovatele nemají všechny zákonem požadované obsahové náležitosti, nejsou podány řádně a zadavatel je odmítne, přičemž o této skutečnosti stěžovatele bezodkladně uvědomí.<sup>92</sup> ZVZ tak nedává zadavateli možnost uplatnit jakýkoli institut

---

<sup>89</sup> K tomu srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 15. 7. 2010, č. j. ÚOHS-R158/2009/VZ-10447/2010/310-ASc.

<sup>90</sup> Tato situace může nastat snad jen v případě, kdy zadavatel měl zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení podle ZVZ a uzavřel smlouvu bez aplikace tohoto zákona, nebo v případě, kdy předmět veřejné zakázky je předmětem duševního vlastnictví dodavatele a nelze jej realizovat jinak.

<sup>91</sup> K tomu srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 3. 2010, č. j. ÚOHS-S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa.

<sup>92</sup> Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, č. j. R184/2008/02-25892/2008/310-AS, nebo rozhodnutí ÚOHS ze dne 15. 7. 2010, č. j. ÚOHS-R158/2009/VZ-10447/2010/310-ASc.

k odstranění tvrdosti zákona (např. vyzvat stěžovatele k doplnění některé z náležitostí)<sup>93</sup> ani mu neumožňuje analogicky z ustanovení SŘ dovodit splnění některé z těchto náležitostí posouzením obsahu podání. Absenci některé z náležitostí tedy nelze dodatečně zhojit. Z toho jednoznačně vyplývá, že ustanovení stanovující náležitosti námitek má kogentní povahu.<sup>94</sup>

### 5.1.2 Lhůty pro podání námitek

Stěžovatel musí doručit námítky zadavateli do 15 dnů (resp. 10 dnů v případě zjednodušeného podlimitního řízení<sup>95</sup>), přičemž tato lhůta plyne ode dne, kdy se o domnělém porušení ZVZ úkonem zadavatele dozvěděl. Takovým okamžikem bude zpravidla doručení určitého rozhodnutí nebo oznámení, ale může jím být i zjištění o zahájení vadného zadávacího řízení. Tímto způsobem je stanovena subjektivní lhůta k podání námitek. Stěžovatel v nich musí výslovně uvést skutečnosti rozhodné pro stanovení počátku běhu lhůty, jinak je zadavatel oprávněn podané námítky odmítnout. Stanovení tohoto okamžiku je však subjektivní a v praxi velkým zdrojem polemik. O určení počátku běhu lhůty tedy nerozhoduje, kdy se stěžovatel měl možnost s namítanými skutečnostmi seznámit, nýbrž až kdy se s nimi skutečně seznámil.<sup>96</sup> Domnívám se, že subjektivní lhůta musí být zachována vždy. Bez ohledu na to, zda se stěžovatel o porušení ZVZ dozvěděl či nikoli, je dána ještě objektivní lhůta, která uplyne okamžikem uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vybraným uchazečem.

Vzhledem k tomu, že na zadávací ani námitkové řízení nelze ani podpůrně použít SŘ, lhůta pro podání námitek se počítá již ode dne obdržení rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení atp.<sup>97</sup> To znamená, že lhůta je zachována tehdy, pokud stěžovatel doručí námítky zadavateli nejpozději poslední den této lhůty, nikoli pokud je tento den podá k poštovní přepravě. Jedná se tedy o lhůtu hmotněprávní.<sup>98</sup> Případá-li pak poslední den této lhůty na den pracovního klidu, je jím nejbližší pracovní den.<sup>99</sup>

<sup>93</sup> Srov. § 45 odst. 2 SŘ.

<sup>94</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 10. 2009, č. j. ÚOHSS130/2/09-11951/2009/530/RPá.

<sup>95</sup> Podmínky zjednodušeného podlimitního řízení jsou vymezeny v § 25 ZVZ.

<sup>96</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 6. 2007, č. j. S104/2007-11284/2007/540-Der.

<sup>97</sup> Viz rozsudek VS v Olomouci ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. 2 A 7/96.

<sup>98</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 6. 2007, č. j. S104/2007-11284/2007/540-Der.

<sup>99</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 6. 2005, č. j. VZ/S 58/05-153/2050/05-LB. K uplynutí lhůt se v tomto směru vyjadřoval i ÚS, který ve svém nálezu ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97, judikoval, že v případě, kdy soudem aplikovaný předpis neobsahuje speciální úpravu počítání času, je třeba za stavu, kdy konec lhůty připadá na sobotu, neděli či svátek, vycházet z obecného pravidla počítání času, totiž z pravidla, že posledním dnem lhůty se stává nejbližší pracovní den.

Bez ohledu na výše uvedené lhůty pak musí být námitky proti zadávacím podmínkám<sup>100</sup> doručeny stěžovatelem zadavateli nejpozději do pěti dnů od skončení lhůty pro podání nabídek.<sup>101</sup> Počátek běhu takové lhůty však nemůže být dán pouhým vědomím uchazeče, resp. jeho zaměstnanců o porušení ZVZ. Pokud by se totiž počátek běhu lhůty odvíjel od subjektivních postojů, resp. od myšlenkového postupu zaměstnanců uchazeče, při kterém tito dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů, byl by závislý na právně zcela neuchopitelných skutečnostech (např. jejich pracovitosti, pohotovosti, odbornosti, znalosti práva). S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt nespojuje a ani spojovat nemůže, neboť by tím popřel ústavněprávní požadavek právní jistoty.<sup>102</sup> Speciálně stanoví ZVZ také lhůtu pro podání námitek v případě, že zadavatel uveřejní tzv. dobrovolné oznámení o záměru uzavřít smlouvu.<sup>103</sup> Zde lze námitky podat do 30 dnů od uveřejnění tohoto oznámení.

Podání námitek má závažný procesní důsledek. Před uplynutím lhůty k jejich podání až do doby jejich vyřízení (doručení rozhodnutí o námitkách) nesmí zadavatel pod sankcí absolutní neplatnosti uzavřít smlouvu. Mluvíme o tzv. blokační lhůtě. Zadavatel je však oprávněn pokračovat v dalších úkonech v rámci zadávacího řízení. V případě, že zadavatel svévolně smlouvu na veřejnou zakázku uzavře, zbaví tím dodavatele možnosti podat námitky. Z tohoto důvodu se domnívám, že vhodnější formulací uplynutí objektivní lhůty by bylo znění „do doby, dokdy zadavatel podle ZVZ nemůže uzavřít smlouvu“.

Pokud námitky nejsou podány stěžovatelem včas, zadavatel je odmítne a bezodkladně o tom stěžovatele vyrozumí.

### **5.1.3 Vzdání se práva na podání námitek a zpětvzetí námitek**

ZVZ upravuje též možnost vzdát se písemně práva na podání námitek. Nikoli však blanketně předem, ale nejdříve poté, co zájemci či uchazeči toto právo vzniklo. Pak se má za to, že lhůta ve vztahu k tomuto zájemci či uchazeči již uplynula. Avšak k tomu, aby zadavatel mohl uzavřít smlouvu s vybraných uchazečem dříve, je třeba, aby se práva na podání námitek

---

<sup>100</sup> Podle § 17 písm. l) ZVZ se zadávacími podmínkami rozumí veškeré požadavky zadavatele uvedené v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, zadávací dokumentaci či jiných dokumentech obsahujících vymezení předmětu veřejné zakázky.

<sup>101</sup> Přiměřeně viz rozsudek KS v Brně ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. 62 Ca 9/2009, a rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 67/2010.

<sup>102</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 5 Afs 75/2009.

<sup>103</sup> Dobrovolné oznámení uzavřít smlouvu využije zadavatel především v situaci, kdy si není jistý, zda je oprávněn uzavřít smlouvu bez řádného zadávacího řízení. V případě, že nikdo ve lhůtě námitky nepodá, může zadavatel smlouvu uzavřít.

vzdali všichni uchazeči. Takové právní jednání zájemce či uchazeče učiněné v písemné podobě je nevratné. Jakmile je tedy jednou učiněno, není možné námitky již opětovně podat.

ZVZ dále stěžovateli umožňuje vzít již jednou podané námitky zpět. Takovému zpětvzetí však musí být zadavateli doručeno ještě před jeho rozhodnutím o námitkách.<sup>104</sup>

#### 5.1.4 Postup zadavatele při vyřizování námitek

Skutečnost, že dodavatel podal zadavateli námitky, má podle ZVZ za následek povinnost zadavatele se jimi zabývat. To znamená, že zadavatel je povinen námitky vyřídit způsobem v ZVZ uvedeným.

O podaných námitkách rozhoduje vždy zadavatel. Jde o jeho výlučnou kompetenci a nemůže ji tak přenést na nikoho jiného.<sup>105</sup> Zadavatel námitky přezkoumá v plném rozsahu, a to do 10 dnů od jejich obdržení. V této lhůtě je tedy povinen odeslat stěžovateli písemné rozhodnutí o tom, zda námitkám vyhovuje či nikoli, společně s uvedením důvodu takového rozhodnutí.

V zásadě rozlišujeme tři způsoby vypořádání se s podanými námitkami. Prvním je jejich odmítnutí, a to v případě, že nesplňují všechny formální a obsahové náležitosti, byly podány po lhůtě nebo je podal subjekt, který nebyl aktivně legitimován. Jejich obsah však zadavatel může vzít v potaz a brát je podle svého uvážení jako podnět k případné nápravě z vlastního podnětu.<sup>106</sup> Druhým způsobem vypořádání je nevyhovění námitkám v případě, že sice nebyl dán důvod pro jejich odmítnutí, avšak zadavatel neshledal stěžovatelem tvrzené porušení ZVZ. A konečně vyhovění námitkám v případě, kdy zadavatel dal za pravdu stěžovateli a shledal jím tvrzené pochybení. V tomto případě pak v rozhodnutí uvede také způsob provedení nápravy. V úvahu však přichází ještě jedna varianta, a to pokud zadavatel námitkám vyhoví pouze částečně, tzn. že rozhodne kombinací druhého a třetího způsobu vypořádání se s námitkami. Ať už ale zadavatel rozhodne kterýmkoli z výše naznačených způsobů, nejedná se v žádném případě o rozhodnutí ve smyslu SŘ, tedy o správní rozhodnutí, a podnět k přezkoumání takového rozhodnutí tak ani nemůže být považován za odvolání podle SŘ.<sup>107</sup> Rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím „sui generis“, jehož náležitosti upravuje ZVZ a skládá se ze tří částí, a to z výroku, řádného odůvodnění a poučení o možnosti podat návrh k ÚOHS. Odůvodnění pak musí být v takovém rozsahu, aby bylo přezkoumatelné ze strany ÚOHS, a současně musí odpovídat výrokové části. Zadavatel v něm reaguje na tvrzení

<sup>104</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 5. 2009, č. j. ÚOHS-S96/2009/VZ-5262/2009/540/VKu.

<sup>105</sup> § 151 odst. 2 ZVZ

<sup>106</sup> Viz § 111 odst. 6 tamtéž.

<sup>107</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. 3. 1999, č. j. 3R 1/99-Ku.

a důvody podání námitek, s nimiž se musí řádně vypořádat. Poučovací povinnost o možnosti podání návrhu k ÚOHS ZVZ ukládá zadavateli pouze v případě, že námitkám není vyhověno. Zadavateli lze však doporučit, aby takové poučení jeho rozhodnutí obsahovalo vždy, neboť i když se zadavatel bude domnívat, že námitkám plně vyhověl, dodavatel v postavení stěžovatele si to myslet nemusí. Současně absence poučení o možnosti podat návrh k ÚOHS není v souladu s právní jistotou dodavatele ani zadavatele a ÚS v ní dokonce shledal porušení čl. 36 Listiny<sup>108, 109</sup>.

O nápravě rozhodne zadavatel tak, že buď zruší rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky a hodnotící komise a provede nové hodnocení nabídek, nebo změní rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky na základě přehodnocení nabídek, nebo zruší zadávací řízení, pokud dospěje k závěru, že pochybení nelze zhojit jiným způsobem, nebo zruší rozhodnutí o vyloučení dodavatele, pokud dospěje k závěru, že tento byl vyloučen neprávem, anebo vydá rozhodnutí o vyloučení dodavatele, pokud nebyl vyloučen, ačkoli v souladu se ZVZ měl.

O podaných námitkách a o rozhodnutí o nich zadavatel bezodkladně písemně informuje všechny uchazeče i všechny zájemce, pokud ještě neuplynula lhůta pro podání nabídek. Zadavatel však nemá povinnost jim zaslat samotné námítky, ani jim poskytnout možnost se k nim vyjádřit. ZVZ pojem bezodkladně nijak nevysvětluje. Nicméně se ustálila praxe, že je dostatečné, když zadavatel odešle vyrozumění o podaných námitkách spolu s informací o jejich vyřízení.

Pokud zadavatel námitkám nevyhověl, nesmí před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a, je-li tento návrh podán včas, ve lhůtě 45 dnů ode dne doručení námitek uzavřít smlouvu.<sup>110</sup> Pokud zadavatel o námitkách v zákonné lhůtě nerozhodl, platí fikce, že jim nevyhověl. O takovou fikci negativního rozhodnutí však zadavatel nemůže opírat svou nečinnost při vyřizování námitek. Tento postup je nepřijatelný a slouží pouze pro účely náhradní lhůty pro podání návrhu na přezkum k ÚOHS v případě protizákonné nečinnosti zadavatele.<sup>111, 112</sup>

---

<sup>108</sup> usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>109</sup> Viz náleží ÚS ze dne 26. 6. 2000, sp. zn. I. ÚS 12/99.

<sup>110</sup> Pokud je řízení u ÚOHS zastaveno dříve, než uplyne lhůta 45 dnů, zákaz uzavření smlouvy se ruší dnem právní moci rozhodnutí o zastavení řízení.

<sup>111</sup> SCHELLEOVÁ, Andrea. *Nejčastější problémy ve veřejných zakázkách nejen pro sektorové zadavatele*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 84-85.

<sup>112</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 888-889.

### 5.1.5 Autoremedura zadavatele

Jedná se o situaci, kdy zadavatel v průběhu zadávacího řízení zjistí, že některým úkonem porušil zákon. V takovém případě přijme sám o vlastní vůli opatření k jeho nápravě bez ohledu na to, zda proti takovému úkonu námitky obdržel či nikoli. Zadavatel by však neměl této možnosti zneužívat tak, že bude uměle hledat chyby v zadávacím řízení za účelem jeho zrušení. Takovéto zrušení je vždy až krajní možností zadavatele, který by v případě zjištění svého pochybení měl zásadně využívat přiměřené prostředky k jeho zhojení. Ostatně i zvolená forma nápravy může být předmětem námitek a následně přezkumného řízení u ÚOHS. Proto toto jednání zadavatele přirovnáváme k autoremeduře<sup>113</sup>.

Tento institut však nelze použít po uzavření smlouvy.

### 5.2 Řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

Dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.<sup>114</sup> V obecné rovině lze s odkazem na ustanovení § 1 odst. 1 SŘ konstatovat, že ÚOHS jako správní orgán vykonává působnost v oblasti veřejné správy tím, že kromě jiného autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech zadavatelů, případně též navrhovatelů a vybraných uchazečů v zadávacím řízení. Přitom pojem dohled je nezbytné chápat v co nejširším slova smyslu, a to jako obecný monitoring procesů, kdy ÚOHS může zahájit přezkum buď z moci úřední na základě svých vlastních poznatků nebo na základě např. zprávy v médiích jako šetření předložených podnětů, anebo v rámci obdržených návrhů.

Řízení před ÚOHS je významným nástrojem, jak kontrolovat zadávání veřejných zakázek. Je nedílnou součástí zadávacího řízení jako celku a jeho úkolem je zabezpečit naplnění smyslu zadávacího řízení.<sup>115</sup> Účelem a cílem přezkumného řízení je především posílení transparentnosti a nediskriminace uchazečů o veřejnou zakázku, rychlost a efektivita, přezkum nezávislým orgánem, zabezpečení práv a ochrana oprávněných zájmů soutěžitelů, boj proti korupci, zabezpečení ekonomického vynakládání veřejných prostředků apod.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Autoremedura ve správním řízení dává správnímu orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, možnost, aby o tomto opravném prostředku výjimečně a za podmínek stanovených v zákoně sám rozhodl (viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.).

<sup>114</sup> Viz § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> Účelem zadávacího řízení je zabezpečit vytváření konkurenčního prostředí zabraňujícího diskriminaci při zadávání veřejných zakázek, racionální rozdělení veřejných prostředků na základě výběru nejvhodnější nabídky a rovného a spravedlivého přístupu dodavatelů na trh veřejných zakázek, kde existují významné obchodní možnosti, a posílení konkurence mezi podnikateli.

<sup>116</sup> Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 1989/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů v oblasti přezkumu zadávání veřejných zakázek ve formě dodávek a prací, a směrnice Rady č. 1992/13/EHS o opravných prostředcích v oblasti veřejných sítí.

ÚOHS přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu a uplatní se zde tak princip úplné apelace<sup>117</sup>. Současně dochází k přezkumu pouze zákonnosti zadávacího řízení, tzn. zda k hodnocení komisí došlo zákonem stanoveným a transparentním způsobem, tedy zda je posouzení komise přezkoumatelné po formální stránce. Jedná se o tzv. restriktivní přezkumné řízení. Tento právní názor vyjádřil VS v Olomouci ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 1999, sp. zn. 2 A 1/99, kde konstatoval, že podle zákona přezkumná činnost orgánu dohledu spočívá výhradně v kontrole, zda byly řádně dodrženy předepsané postupy a úkony zajišťující rámec pro vlastní posouzení a hodnocení nabídek. Za vlastní výběr nejvhodnější nabídky odpovídá zadavatel. ÚOHS zkoumá pouze jeho zákonnost. Není oprávněn při své přezkumné činnosti vstupovat do myšlenkových pochodů členů hodnotící komise a tyto myšlenkové pochody jakkoli přezkoumávat, hodnotit či dokonce nahrazovat vlastním správním uvážením, neboť ZVZ konstruuje hodnotící komisi jako kolegium odborně způsobilých osob, jedině kterým je svěřena pravomoc posoudit veškeré odborné otázky související s procesem hodnocení nabídek.<sup>118</sup> Okruh pravomocí ÚOHS dále zúžil rozsudek VS v Olomouci, a to ze dne 30. 8. 1999, sp. zn. 2 A 6/99, podle kterého je dohled nad dodržováním zákona orgánem dohledu předpokládán pouze vůči úkonům zadavatele, a nikoli vůči jeho nečinnosti. Podle mého názoru by však mělo být možné efektivně a v plném rozsahu přezkoumat celý proces posuzování a hodnocení nabídek, což je důležité i v případě, že by se neúspěšný uchazeč domáhal na zadavateli náhrady škody.

Přezkoumání úkonů zadavatele je prováděno v rámci zvláštního správního řízení, kdy primárním předpisem je ZVZ, avšak podpůrně se použije SŘ, tzn. že SŘ se použije v případech, když ZVZ neobsahuje odlišnou právní úpravu.<sup>119</sup> Přezkumné řízení je totiž v ZVZ upraveno pouze v některých pro zadávací řízení klíčových otázkách a pro zvláštní případy. Zvláštností tohoto správního řízení je subjekt, který jej provádí. Tímto je vždy ÚOHS. Konkrétně pak v prvním stupni rozhoduje odbor dohledu nad dodržováním veřejných zakázek, resp. jeho ředitel. Podle vnitřního organizačního řádu ÚOHS provádí řízení pro jednu část Čech zásadně odbor dohledu se sídlem v Praze, pro oblast Moravy, Slezska a druhou část Čech odbor dohledu se sídlem v Brně. V Brně je také sídlo předsedy ÚOHS, který rozhoduje ve druhém stupni na základě doporučení poradního orgánu, kterým je rozkladová komise. Z výše uvedeného tak vyplývá, že v oblasti veřejných zakázek se

---

<sup>117</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2004, sp. zn. 2 A 16/2002.

<sup>118</sup> Ke stejnému závěru došel i NSS ve svém rozsudku ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 5 Afs 75/2009.

<sup>119</sup> Uplatňuje se zde zásada *lex specialis derogat legi generali*.

uplatňuje zásada dvouinstančnosti správního řízení, která však s ohledem na lhůty stanovené správním řádem ne zcela naplňuje požadavek na maximální rychlost řízení.

Pravomoc ÚOHS je stanovena v ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ tak, že ÚOHS vykonává dohled nad dodržováním ZVZ, přičemž dohlíží jak na chování dodavatelů, tak zadavatelů. Vzhledem k zaměření této práce je stěžejní právě dohled nad počínáním zadavatelů. ÚOHS je oprávněn v souvislosti se svou činností vydávat předběžná opatření<sup>120</sup>, rozhodovat o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se ZVZ, ukládat nápravná opatření<sup>121</sup> a kontrolovat úkony zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zvláštního právního předpisu<sup>122</sup>. Dále ÚOHS projednává správní delikty, ukládá sankce za jejich spáchání a může plnit i další úkoly, stanoví-li tak zvláštní právní předpis<sup>123</sup>. Činností ÚOHS však není dotčena působnost jiných kontrolních orgánů v oblasti veřejných zakázek, a to zejména NKÚ, finančních úřadů při kontrole dotací, orgánů činných v trestním řízení, především Policie ČR při kontrole postupu konkrétních fyzických osob při zadávání veřejných zakázek, příslušných orgánů podle zákona o finanční kontrole ani tzv. vnitřní kontrola, tj. kontrola prováděná uvnitř organizační struktury zadavatele.

Negativní vymezení působnosti ÚOHS pak nepřímo plyne ze samotného ZVZ. ÚOHS nemá vůči zadavatelům žádné kompetence, které by se vztahovaly k úkonům zadavatele předcházejícím zahájení zadávacího řízení, tzn. že nemůže rozhodovat o tom, jaké veřejné zakázky má zadavatel vyhlásit. Toto rozhodnutí záleží výlučně na zadavateli. Dále není ÚOHS oprávněn jakkoli zasahovat do otázek vnitřní organizace zadavatelů. Z toho vyplývá, že přezkum je vždy až následný. Předem může ÚOHS poskytovat zadavatelům pouze metodickou pomoc, a to s cílem předcházet porušení ZVZ. Nemůže však nahrazovat zadavatele při řešení jejich jednotlivých problémů v průběhu zadávacího řízení či předem schvalovat postupy zadavatelů.<sup>124</sup> Dále není dána věcná příslušnost ÚOHS k přezkumu v případě, že si subjekt při výběrovém řízení zvolí postup podle ZVZ z vlastní vůle.<sup>125</sup> A stejně tak v případě, že postup podle ZVZ příjemci dotace předepíše pravidla dotačního titulu, i když tento nenaplní podmínky pro to, aby byl posuzován jako dotovaný zadavatel.

---

<sup>120</sup> Viz § 117 ZVZ.

<sup>121</sup> Viz § 118 tamtéž.

<sup>122</sup> zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

<sup>123</sup> zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

<sup>124</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 163-164.

<sup>125</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 7. 1999, č. j. S 105/99-150/1733/99-RJ.

Daný subjekt se tak soukromoprávním úkonem (uzavřením dotační smlouvy) zavazuje, že bude postupovat podle ZVZ, ale veřejnoprávní odpovědnost nemá.<sup>126</sup>

### 5.2.1 Řízení na návrh

Návrhové řízení je zahájeno dnem, kdy byl písemný návrh stěžovatele doručen ÚOHS. Tento návrh je však možné podat pouze za předchozího podání námitek ve stejné věci, a to i z hlediska tvrzení. Řízení o návrhu tak v dané souvislosti představuje ultima ratio, tedy jakýsi institucionální mechanismus, jenž nastupuje v případě selhání námitek.

Návrh lze podat proti všem úkonům zadavatele, které vylučují nebo by mohly vyloučit zásady stanovené v § 6 ZVZ a v jejichž důsledku hrozí nebo vznikla újma na právech navrhovatele, a to zejména proti zadávacím podmínkám, obsahu oznámení nebo výzvy o zahájení zadávacího řízení, vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení, rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky či použití druhu zadávacího řízení. Jedná se však pouze o demonstrativní výčet.

Po uzavření smlouvy lze podat návrh pouze proti uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení, proti porušení zákazu uzavření smlouvy stanovenému ZVZ nebo předběžným opatřením nebo v případě veřejných zakázek zadávaných v dynamickém nákupním systému, na základě rámcové smlouvy veřejným zadavatelem nebo na základě rámcové smlouvy v oblasti obrany nebo bezpečnosti, kdy může zadavatel uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem ještě před uplynutím lhůty k podání námitek. Domáhat se ale navrhovatel může pouze uložení zákazu plnění smlouvy, nikoli uložení pokuty za správní delikt. Tento institut je však zatím v praxi využíván jen zřídka.

#### 5.2.1.1 Náležitosti návrhu

ZVZ upravuje jak formu, tak obsah návrhu na zahájení správního řízení. Jejich dodržení je přitom nezbytné v zájmu řádného a rychlého přezkumu, což je logicky i v zájmu samotného navrhovatele. Návrh musí obsahovat stanovené náležitosti, a to jak obecné ve smyslu SŘ, tak speciální podle ZVZ. Těmito náležitostmi jsou identifikace podatele<sup>127</sup> a jeho podpis, označení správního orgánu, jemuž je podání určeno, označení zadavatele, v čem je spatřováno

<sup>126</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 890-891.

<sup>127</sup> V případě fyzické osoby se identifikací rozumí uvedení jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu, popř. jiné adresy pro doručování. V podání souvisejícím s podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popř. dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popř. jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo nebo obdobný údaj a adresu sídla, popř. jinou adresu pro doručování.

porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, čeho se navrhovatel domáhá, doklad o složení kauce, v případě návrhu zasílaného ÚOHS před uzavřením smlouvy rovněž doklad o doručení námitek zadavateli a v případě, že součástí zadávacích podmínek bylo složení jistoty, doklad o jejím opětovném složení<sup>128</sup>. V neposlední řadě musí být návrh také datován.

Návrh se podává u orgánu dohledu a stejnopis musí být doručen ve stejné lhůtě také zadavateli, jinak ÚOHS správní řízení zastaví.<sup>129</sup>

Navrhovatel je povinen k návrhu připojit v elektronické podobě důkazní prostředky, což představuje jistou formu koncentrace řízení. Pokud totiž není tato povinnost splněna, k později uplatněným tvrzením a důkazům se nepřihlíží s výjimkou přesně definovaných situací, pokud se vyvrací tvrzení protistrany. Cílem je zamezit podávání obstrukčních návrhů, které navrhovatel v průběhu řízení dále doplňuje o důvody konstruované účelově až s odstupem času a nedůvodnému prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí po zahájení správního řízení tím, že budou různé subjekty teprve vyzývány k jejich předložení. Ostatní účastníci jsou pak omezeni uvádět tvrzení a důkazní návrhy ve lhůtě 15 kalendářních dnů ode dne doručení oznámení o zahájení zadávacího řízení. Na druhou stranu není vyloučeno, aby ÚOHS doplnil podklady z moci úřední, což však nesmí být zneužíváno tak, že účastníci nesplní svou povinnost tvrzení a povinnost důkazní a přenáší je na správní orgán. O koncentraci řízení poskytne ÚOHS účastníkům poučení v oznámení o zahájení správního řízení. Nicméně přesto jsou stěžejním podkladem pro vydání rozhodnutí podklady zadání. Argumentace navrhovatele v návrhu je spíše právní povahy a v zásadě málokteré důkazní prostředky odlišné od podkladů zadání mohou mít vliv na rozhodnutí ve věci.

Náležitosti návrhu můžeme rozdělit do dvou skupin. Pokud v návrhu absentuje, kdo jej činí, které věci se týká, označení správního orgánu, jemuž je určeno a podpis osoby, která jej činí<sup>130</sup>, označení zadavatele a čeho se navrhovatel domáhá, jedná se o odstranitelné vady. Lhůta pro vydání rozhodnutí pak nezačne běžet dřív, dokud nedojde k jejich odstranění. Druhou skupinu tvoří veškeré ostatní náležitosti a v případě jejich absence se jedná o neodstranitelnou vadu. Správní řízení pak musí být zastaveno, aniž by ÚOHS vyzýval navrhovatele k nápravě. Smyslem je posílení odpovědnosti navrhovatele za jeho podání tak, aby nedocházelo po podání návrhu během správního řízení k odstraňování vad, jichž se

---

<sup>128</sup> Viz § 67 odst. 4 ZVZ.

<sup>129</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 28. 11. 2006, sp. zn. S308/2006-20801/2006/510-MO.

<sup>130</sup> § 37 odst. 2 SŘ

navrhovatel dopustil, přestože ZVZ jednoznačně vymezuje, jaké náležitosti musí ve svém návrhu uvést a co k němu připojit.

V souladu s rozhodovací praxí je dále navrhovatel v návrhu oprávněn uplatnit pouze tvrzení, která uplatnil v námitkách. V opačném případě jde o návrh podaný neoprávněnou osobou z důvodu nevyčerpání tvrzení v námitkách a nedání zadavateli možnost k nápravě. Mimo to, pokud by si mohl navrhovatel ponechat některé námitky až pro případnou žalobu proti rozhodnutí o opravném prostředku, nutně by to znamenalo zaměřit přezkum k otázkám v napadeném rozhodnutí správního orgánu druhého stupně neřešeným, což by mohlo přivodit konstatování o jeho nepřezkoumatelnosti. Má tak být zabráněno tomu, aby se obsah návrhu ze skutkového hlediska nedůvodně lišil od námitek podaných zadavateli, což by mělo vést též k větší odpovědnosti navrhovatele za jeho kroky, v tomto případě však za kroky učiněné ještě před zahájením řízení před ÚOHS, tj. před podáním návrhu.<sup>131</sup>

### 5.2.1.2 Lhůty

Návrh musí být doručen do sídla ÚOHS a ve stejnopisu zadavateli do 10 kalendářních dnů ode dne, v němž stěžovatel obdržel rozhodnutí, kterým zadavatel námitkám nevyhověl nebo vyhověl, ale stěžovatel se způsobem vyřízení nesouhlasí. Pokud stěžovatel námitky řádně podal, avšak zadavatel je v zákonné lhůtě nevyřídil, lze návrh na uložení opatření k nápravě doručit ÚOHS a zadavateli nejpozději do 25 kalendářních dnů ode dne odeslání námitek. Stejně jako v případě námitek má i tato lhůta povahu hmotněprávní, což znamená, že návrh v ní musí být jak ÚOHS, tak zadavateli doručen, nikoli jen podán k poštovní přepravě. Pokud by však byl v této lhůtě doručen pouze ÚOHS, a nikoli zadavateli, pak je podán opožděně.

Naproti tomu návrh na uložení zákazu plnění smlouvy stačí doručit pouze ÚOHS, a to do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy zadavatel uveřejnil oznámení o uzavření smlouvy ve Věstníku veřejných zakázek s uvedením důvodu pro zadání veřejné zakázky bez uveřejnění oznámení zadávacího řízení, nejpozději však do šesti měsíců od uzavření této smlouvy. Jedná se o prekluzivní lhůty<sup>132</sup> omezující možnost podání návrhu na zákaz plnění smlouvy z důvodu právní jistoty.

Za účelem efektivního průběhu přezkumného řízení je zadavateli stanovena povinnost, aby do 10 kalendářních dnů od doručení zaslal ÚOHS své vyjádření k obdržení návrhu. Jedná se o zákonnou povinnost zadavatele. Ačkoli ÚOHS zpravidla v této lhůtě odešle vyznění o zahájení řízení, i pokud by se tak nestalo, je zadavatel povinen splnit svoji

---

<sup>131</sup> Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. 31 Ca 172/2005.

<sup>132</sup> Viz § 654 OZ.

povinnost a vyjádření společně s veškerou dokumentací<sup>133</sup> zaslat ÚOHS aktivně sám. Ve vztahu k poskytnutí zadávací dokumentace však musím poukázat na to, že pokud nebylo zahájeno správní řízení či řízení podle kontrolního řádu, nemá zadavatel zadávací dokumentaci povinnost poskytnout. Takové případy nastávají v situacích, kdy ÚOHS prošetřuje podnět, v rámci kterého, pokud ÚOHS žádá zadavatele o zadávací dokumentaci, nemá na její poskytnutí právní nárok. V případě návrhu na zákaz plnění smlouvy je zadavatel dále povinen ÚOHS zaslat kopii smlouvy na veřejnou zakázku a označit případné důvody pro pokračování v jejím plnění. Tady se však jedná již o lhůtu procesní, tzn. že postačí, pokud ve stanovené lhůtě zadavatel zašle vyjádření a veškerou dokumentaci prostřednictvím držitele poštovní licence, a nemusí tedy být ÚOHS ve lhůtě doručeno. Pokud by však zadavatel této své procesní povinnosti nedostál, ačkoli na to byl ze strany pracovníka ÚOHS upozorněn, a ani poté své vyjádření nezaslal, může mu být uložena pokuta podle SŘ.<sup>134</sup>

Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná ÚOHS běžet až od okamžiku doručení vyjádření a dokumentace o veřejné zakázce, popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku. Současně však nezačne běžet dříve, než dojde k odstranění nedostatků návrhu, ke složení kauce a k poskytnutí jistoty, pokud tato povinnost vznikla.

V přezkumném řízení se uplatňují obecné lhůty stanovené SŘ<sup>135</sup>. Prvostupňové rozhodnutí tak musí být vydáno bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. V případech předvídaných SŘ je pak možné tuto lhůtu prodloužit o dalších 30 dnů. Jedním z těchto případů je situace, kdy se jedná podle § 71 odst. 3 písm. a) SŘ o zvlášť složitý případ, přičemž je dovozováno, že rozhodování o veřejných zakázkách zvlášť složitým případem je a orgán dohledu tak má na vydání rozhodnutí 60 dnů. Závěr o subsidiární aplikovatelnosti lhůt stanovených SŘ lze považovat za správný a jediný možný. Rovněž lze však souhlasit s konstantní judikaturou, jež zdůrazňuje spíše nutnost vydání rozhodnutí ve lhůtě přiměřené. Vzhledem ke složitosti správních řízení vedených před ÚOHS, která vyžadují obstarávání velkého množství podkladů a posuzování řady odborných otázek, není v rámci dodržení povinnosti zjištění všech skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí vždy možné lhůtu zachovat. NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 1 Ans 2/2009, vyjádřil názor, že přiměřenost lhůty musí být v řízení před ÚOHS posuzována individuálně případ od případu tak, aby byla zohledněna náročnost a složitost každého případu, zejména jeho věcná stránka

---

<sup>133</sup> Za dokumentaci je třeba považovat veškerý spisový materiál konkrétní veřejné zakázky. Jedná se tak zejména o zadávací dokumentaci, doklady prokazující řádné doručování, doklady prokazující zákonné zveřejňování, všechny protokoly a zápisy, rozhodnutí zadavatele a seznam úkonů při komunikaci s uchazeči.

<sup>134</sup> Viz § 62 SŘ.

<sup>135</sup> Viz § 71 tamtéž.

a rozsah úvah, které musí ÚOHS učinit před vydáním rozhodnutí. Je nutno mít na paměti, že přezkumné řízení před ÚOHS patří k nejnáročnějším typům správních řízení, a proto je vhodné dát přednost vydání kvalitního a řádně odůvodněného rozhodnutí před formálním dodržáním poměrně krátké lhůty.<sup>136</sup> Výše uvedené pak platí dvojnásob o rozkladovém řízení, které standardně trvá i několik měsíců. Ostatně lhůty stanovené v § 71 odst. 3 SŘ jsou toliko lhůty pořádkové.

### 5.2.1.3 Kauce

Kauce je druhem peněžité záruky zabezpečující skutečnost, že návrh na zahájení řízení nebude podáván bezdůvodně za účelem prodlužování zadávacího řízení, jehož je přezkumné řízení součástí, za účelem právní nejistoty účastníků zadávacího řízení nebo z šikanózních důvodů.

Kauci je navrhovatel povinen složit při podání návrhu na účet ÚOHS nejpozději do uplynutí lhůty k jeho podání. Její výše je stanovena jako 1% z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky, nejméně však ve výši 50 000 Kč a nejvýše 10 000 000 Kč. Jde o způsob, který se použije poté, co dodavatel podal nabídku, a je tedy známa jeho nabídková cena. V případě veřejných zakázek, u nichž se bude uzavírat smlouva na dobu neurčitou, bude rozhodným obdobím doba prvních čtyř let plnění veřejné zakázky a za základ pro výpočet kauce bude sloužit součet částek vyplacených za toto období. Pokud pak celkovou nabídkovou cenu za zakázku nebo cenu za první čtyři roky plnění smlouvy na dobu neurčitou nelze zjistit, je navrhovatel povinen složit kauci ve výši 100 000 Kč. Celkovou nabídkovou cenu nelze zjistit, pokud návrh podává osoba, která nepodala nabídku anebo podala, ale rozsah plnění je nejistý. To nastává zejména u smluv na služby či dodávky, které budou realizovány podle skutečných potřeb zadavatele na základě garantovaných jednotkových cen, a to i v případě, že zadavatel stanoví pro účely hodnocení nabídkové ceny modelový příklad rozsahu plnění smlouvy, neboť takový model nepředstavuje skutečnou výši nabídkové ceny, ale pouze její odhad. Pokud by však takové služby či dodávky byly hrazeny paušální platbou, tak celkovou cenu stanovit lze. Za situaci, kdy nelze stanovit celkovou nabídkovou cenu, se považuje také to, když navrhovatel předkládá nabídku ve variantách s rozdílnými cenami.<sup>137</sup> Speciálním případem je pak podání návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, kdy je navrhovatel povinen složit kauci ve výši 200 000 Kč. Tato sazba se uplatní

---

<sup>136</sup> V tomto smyslu lze odkázat také na rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 23. 11. 2009, č. j. ÚOHS-R59,62/2009/VZ-15199//2009/310-ASc, a na usnesení KS v Brně ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 62 Ca 69/2008.

<sup>137</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1012-1013.

také ve všech případech návrhu podávaného po uzavření smlouvy, a to i pokud by bylo možné nabídkovou cenu navrhovatele zjistit.

ZVZ konkrétně nestanoví, zda má navrhovatel kauci vypočítat z nabídkové ceny s DPH nebo bez ní. Podle stanoviska Ministerstva financí ČR platí, že v případě, že není vymezeno složení ceny zdanitelného plnění v cenové nabídce, je tato považována za cenu včetně DPH. Pokud však zadání veřejné zakázky či cenová nabídka vymezuje cenu bez DPH, bude nabídková cena považována za cenu bez ní. Lze tedy dospět k závěru, který je ostatně pro navrhovatele příznivější, že kauce se stanoví z celkové nabídkové ceny bez DPH.

Složená kauce propadá a složitel nemá nárok na její vrácení, jestliže ÚOHS pravomocným rozhodnutím návrh zamítl nebo rozhodl o zastavení řízení nebo jestliže vzal navrhovatel návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu. Kauce se nevrací ani v případě, kdy navrhovatel poté, co byl jeho návrh zamítnut, podal rozklad a v tomto řízení vzal svůj návrh zpět. Toho totiž bylo v praxi často zneužíváno. Kauce se následně stává příjmem státního rozpočtu.

Pokud ÚOHS rozhodne jiným způsobem, vrátí kauci spolu s úroky navrhovateli do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Takovým způsobem rozhodnutí je případ, kdy je návrh oprávněný, a zastavení řízení z procesních důvodů. Kauce se vrací rovněž tehdy, pokud ÚOHS společně se zamítnutím návrhu na uložení opatření k nápravě v případě, že zadavatel již uzavřel smlouvu, zároveň rozhodne o tom, že se zadavatel dopustil správního deliktu a uloží zadavateli pokutu. ÚOHS vrátí kauci poníženou o 20%, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět ještě před vydáním rozhodnutí ve věci samé.

Povinnost složit kauci při podání návrhu je povinností absolutní, což znamená, že ji není možné jakkoli prominout. S účinností od 3. 3. 2015<sup>138</sup> se tak jedná se o neodstranitelnou vadu návrhu a nepoužijí se subsidiárně ani ustanovení jiných právních předpisů o prominutí soudních či jiných poplatků. Pokud tedy nebyla kauce v zákonné výši současně s podáním návrhu navrhovatelem zaplacená, ÚOHS zahájené řízení zastaví. Zaplacením se přitom rozumí připsání celé částky na účet ÚOHS. Pokud by návrh, u kterého nebyla složena kauce, byl důvodný, řízení o něm je sice zastaveno, ale ÚOHS může na jeho základě zahájit řízení z vlastního podnětu. Většinou však zadavatel stihne v mezidobí uzavřít smlouvu a uložení provedení nápravy již není možné.

---

<sup>138</sup> Podle původní právní úpravy byla ještě navrhovateli poskytnuta dodatečná lhůta k nápravě nedostatku.

#### 5.2.1.4 Účastenství

Účastníky správního řízení jsou subjekty, o jejichž právech a povinnostech se ve správním řízení rozhoduje. SŘ vymezuje v § 27 a 28<sup>139</sup> účastníky dvojím způsobem, a to obecnou klauzulí a dále má postavení účastníka ten, komu toto postavení přiznává zvláštní zákon, kterým je v našem případě ZVZ. To ale neznamená, že za zvláštních okolností by nemohl mít některý subjekt postavení účastníka řízení podle SŘ.<sup>140</sup>

Účastenství je v ZVZ stanoveno odlišně v závislosti na skutečnosti, jaké úkony zadavatele jsou podrobeny přezkumu a v jaké fázi je zadávací řízení v okamžiku přezkumu. Účastníkem řízení je zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel. Zadavatel je tedy účastníkem řízení vždy a je lhotejně, zda je řízení zahájeno na návrh či z moci úřední. Navrhovatelem se rozumí stěžovatel, tedy osoba, která má zájem na udělení veřejné zakázky a domnívá se, že úkonem zadavatele učiněným v průběhu zadávání veřejné zakázky byl porušen zákon, v jehož důsledku jí byla nebo mohla být způsobena újma.

Jeli pak předmětem řízení přezkoumání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, je účastníkem řízení též vybraný uchazeč.

V řízení o spáchání správního deliktu je účastníkem osoba podezřelá z jeho spáchání, čímž může být pouze zadavatel nebo dodavatel.

#### 5.2.1.5 Předběžné opatření

Účelem předběžného opatření je prozatímní úprava právních poměrů účastníků do doby, než bude jejich věc ze strany ÚOHS rozhodnuta, tzn. zajištění naplnění efektivnosti a ochrany účelu samotného řízení před ÚOHS. Vydá-li ÚOHS předběžné opatření, nabývá ten, komu svědčí, práv, o kterých má být ve věci rozhodnuto. Tvrzené skutečnosti se přitom neprokazují, stačí pouze jejich osvědčení. Předběžné opatření lze vydat ze dvou důvodů, a to je-li potřeba zatímní úpravy právních poměrů účastníků nebo existuje-li důvodná obava z ohrožení výkonu budoucího rozhodnutí ÚOHS. Zásah do práv dotčeného účastníka přitom musí být přiměřený

---

<sup>139</sup> Účastníky řízení jsou:

- v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu,
- v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají,
- další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech,
- osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon,
- ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

<sup>140</sup> Např. pokud by v řízení o správním deliktu zadavatelé hrozila sankce peněžité povahy a současně má zadavatel uzavřenou příkazní smlouvu s organizátorem zadávacího řízení (poradenskou společností), ve které je stanovena smluvní pokuta ve výši peněžité sankce. V takovém případě může být taková poradenská společnost nepochybně rozhodnutím ÚOHS dotčena na svých právech.

osvědčenému porušení práv a právem chráněných zájmů druhého účastníka a stejně tak musí být přiměřená i eventuální újma vzniklá z předběžného opatření dotčenému účastníkovi.<sup>141</sup>

ÚOHS může před vydáním rozhodnutí ve správním řízení zahájeném jak z moci úřední, tak na návrh navrhovatele v rozsahu nezbytně nutném v zájmu zabránění dalšího poškozování či ohrožování zájmů uchazečů nebo zájemců o veřejnou zakázku na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení zadavateli nařídit, aby se určitého jednání zdržel. Může se tak jednat o zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení nebo o pozastavení zadávacího řízení, což znamená, že zadávací řízení není možné zrušit. Zákaz uzavřít smlouvu má smysl vydávat v okamžiku, kdy zadavatel již vybral uchazeče a mohl by smlouvu uzavřít. Naproti tomu pozastavení zadávacího řízení by přicházelo v úvahu, pokud by bylo účelné zabránit dalším úkonům zadavatele. ÚOHS tedy logicky nemůže předběžné opatření nařídit po uzavření smlouvy na předmět plnění veřejné zakázky. Podle mého názoru by bylo vhodné zamyslet se do budoucna i nad variantou předběžného opatření spočívajícího v předběžném zákazu plnění smlouvy.

Předběžné opatření lze vydat pouze ve správním řízení<sup>142</sup>, nikoli před jeho zahájením, a to ve lhůtě 10 dnů. Takové opatření je pak právně závazné až ode dne doručení účastníkovi správního řízení.

Předběžné opatření má formu prozatímního rozhodnutí. Proto ÚOHS nařízené předběžné opatření zruší, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Jinak pozbývá platnosti dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení, v němž bylo nařízeno.

#### **5.2.1.6 Rozhodování o návrhu**

ÚOHS rozhodnutím v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. O podaném návrhu tak může ÚOHS rozhodnout buď meritorně, anebo procesně. Takové rozhodnutí je individuálním správním aktem<sup>143</sup>, který završuje správní řízení.

Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě a skládá se ze tří částí, a to z výroku, odůvodnění a poučení. Z odůvodnění rozhodnutí ÚOHS musí být seznatelné, proč orgán dohledu považuje námitky navrhovatele za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti

---

<sup>141</sup> Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 25. 6. 2009, č. j. S156/2009/VZ-9985/2009/510/JCH/HOd.

<sup>142</sup> § 61 SŘ

<sup>143</sup> Individuální správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů (v podrobnostech viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 107-109).

vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předstírané navrhovatelem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Jen takové rozhodnutí pak může být přezkoumatelné v soudním řízení.<sup>144</sup>

O procesní rozhodnutí se jedná v případě zastavení řízení. ÚOHS nerozhodne o předmětu konkrétního správního řízení, ale podle § 117a ZVZ věc procesně zastaví v případě, že návrh neobsahuje všechny náležitosti podání a navrhovatel tyto nedostatky ve lhůtě stanovené ÚOHS neodstraní, pokud se jedná o vadu odstranitelnou<sup>145</sup>, nedošlo k připsání kauce v ZVZ stanovené výši na účet ÚOHS ve lhůtě, návrh byl doručen ÚOHS či zadavateli opožděně nebo v případě, že v řízení zahájeném z moci úřední nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření nebo pro uložení sankce. Ke zvláštní úpravě tohoto ustanovení, které se věnuje důvodům zastavení řízení, přistupují i možnosti podle § 66 SŘ<sup>146</sup>.<sup>147</sup> Dalším důvodem zastavení řízení je pak překážka věci rozhodnuté.

ÚOHS může dále rozhodnout tak, že návrh z věcných důvodů zamítne, a to pokud nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, byly zjištěny důvody pro uložení zákazu plnění smlouvy, ale zadavatel prokáže naplnění důvodů hodných zvláštního zřetele, spojených s veřejným zájmem<sup>148</sup>, vyžadujících pokračování plnění smlouvy nebo pokud by důsledky tohoto zákazu závažným způsobem ohrozily existenci širšího obranného nebo bezpečnostního programu, který má zásadní význam z hlediska bezpečnostních zájmů ČR. Důvody hodné zvláštního zřetele jsou neurčitým právním pojmem a mají ÚOHS sloužit k individuálnímu posouzení případu podle okolností a dopadů, zda uloží zákaz plnění smlouvy či zda zvolí jiné

---

<sup>144</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 62 Ca 27/2009, ze dne 19. 1. 2012, sp. zn. 62 Af 36/2010, nebo obdobně i rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007.

<sup>145</sup> § 117a písm. a) ZVZ

<sup>146</sup> Řízení o návrhu ÚOHS zastaví též v případě, že navrhovatel vzal svůj návrh zpět, byl podán návrh zjevně právně nepřípustný (např. návrh na opatření k nápravě po uzavření smlouvy), navrhovatel zemřel nebo zanikl, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více navrhovatelů, nebo bylo-li zrušeno zadávací řízení nebo jestliže se návrh stal zjevně bezpředmětný (např. kdy došlo k uzavření smlouvy v průběhu řízení o návrhu na uložení opatření k nápravě nebo kdy zadavatel již před zahájením správního řízení zadávací řízení v souladu se ZVZ zrušil a zanikla tak veřejná zakázka, která měla být přezkoumána). Řízení vedené z moci úřední ÚOHS zastaví, jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo bylo-li zrušeno zadávací řízení.

<sup>147</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. 62 Ca 72/2008, nebo rozhodnutí ÚOHS ze dne 17. 8. 2012, č. j. ÚOHS-R121,133/2012/VZ-15385/2012/310/IPs, nebo rozsudek KS v Brně ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. 62 Af 50/2011.

<sup>148</sup> Ekonomický zájem na plnění smlouvy může být považován za takový důvod pouze za výjimečných okolností, kdy by přerušení plnění smlouvy vedlo k nepřiměřeným důsledkům. Ekonomické zájmy přímo spojené s předmětnou zakázkou, zejména náklady vyplývající z prodlení při plnění zakázky, náklady spojené se zahájením nového zadávacího řízení, náklady spojené se změnou subjektu plnění zakázky a náklady spojené s právními povinnostmi vyplývajícími ze zákazu plnění smlouvy, nepředstavují důvody zvláštního zřetele hodné vyžadující pokračování plnění smlouvy. Tento výčet je však pouze příkladný a může se tak jednat i o další zde neuvedené důvody.

sankce a smlouvu v platnosti ponechá. Návrh se zamítá také v případech, kdy byl podán neoprávněnou osobou a kdy směřuje proti postupu zadání zakázky, která nepodléhá režimu ZVZ.<sup>149, 150</sup>

Pokud ÚOHS shledá návrh jako důvodný, liší se způsob rozhodnutí podle toho, v jaké fázi zadávacího řízení jej činí, tedy zda již byla nebo nebyla uzavřena smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky. Nedodrží-li zadavatel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky<sup>151</sup>, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, uloží ÚOHS zadavateli nápravné opatření. Tyto podmínky přitom musejí být splněny kumulativně.<sup>152</sup> Jde o odstranění porušení zákona a nápravu vadného postupu. Nápravné opatření spočívá v tom, že ÚOHS zruší zadávací řízení<sup>153</sup> nebo jen jednotlivý úkon zadavatele<sup>154</sup>. Pokud již k uzavření smlouvy došlo, může ÚOHS namísto zrušení řízení nebo jednotlivého úkonu zadavatele uložit pokutu za správní delikt, popřípadě uložit zákaz plnění uzavřené smlouvy. Ten uloží ÚOHS svým rozhodnutím pouze na návrh a pouze v zákonem vymezených případech<sup>155</sup>.

V případech, kdy ÚOHS uloží zákaz plnění smlouvy, a přesto dojde k jejímu uzavření, se tato stává absolutně neplatnou z důvodu nedodržení postupu podle ZVZ. Současně takový postup hraničí se svévolí zadavatele, kdy při naplnění všech znaků trestného činu<sup>156</sup> přichází v úvahu i trestněprávní odpovědnost fyzické osoby, která takovou smlouvu podepsala. Smlouva, u níž byl vysloven zákaz plnění, se tedy stává neplatnou nabytím právní moci rozhodnutí, jímž byl vysloven zákaz. K posuzování smluv vzešlých ze zadávacího řízení podle ZVZ a k s tím související absolutní neplatnosti v případě shledaného porušení ZVZ se vyjádřil i NS ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 33 Cdo 594/2012, z jehož obsahu vyplývá, že porušení ZVZ nezpůsobuje neplatnost smlouvy, neboť ZVZ reguluje oblast veřejného práva, přičemž nebudou uplatněny instituty soukromého práva, kterým je

---

<sup>149</sup> Viz § 118 odst. 5 ZVZ.

<sup>150</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 901-902.

<sup>151</sup> Důležité je v této souvislosti poukázat na slova „postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky“, což znamená, že ne každé porušení zákona má za následek nutně nápravné opatření ze strany ÚOHS. Jedná se např. o administrativní pochybení, které sice je z formálního hlediska porušením zákona, ale nedosahuje takové intenzity, která by způsobila podstatné ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Důkazní břemeno ohledně prokázání tzv. podstatného ovlivnění má ÚOHS a musí jej tak ve svém rozhodnutí řádně odůvodnit.

<sup>152</sup> Viz § 118 odst. 1 ZVZ.

<sup>153</sup> Pokud se jedná o takové pochybení zadavatele, které nelze zhojit zrušením jeho úkonu.

<sup>154</sup> Např. pokud zadavatel neoprávněně vyloučil dodavatele, bude zrušeno pouze rozhodnutí o jeho vyloučení, bude zadavateli uloženo vyloučit určitého dodavatele nebo bude zrušeno rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky.

<sup>155</sup> Viz § 118 odst. 2 ZVZ.

<sup>156</sup> Viz pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

i OZ. Úmysl zákonodárce totiž není postihovat porušení podmínek ZVZ sankcí absolutní neplatnosti uzavřené smlouvy ve smyslu občanskoprávních předpisů, ale pouze spojovat s takovým porušením odpovědnost v rovině správněprávní. Logicky zejména v případech, kdy ÚOHS nemůže uložit zákaz plnění smlouvy z důvodů hodných zvláštního zřetele, by postrádalo jakýkoli smysl, kdyby mohla být neplatnost takové smlouvy vyslovena soudy v občanskoprávním řízení.<sup>157</sup> Tím však není dotčena neplatnost uzavřené smlouvy z jiných důvodů, kdy náleží pravomoc k vyslovení neplatnosti obecným soudům.<sup>158</sup> JUDr. Krč ve svém komentáři<sup>159</sup> uvádí, že pokud ÚOHS vysloví zákaz plnění smlouvy, stává se tato automaticky neplatnou. Podle něj se jedná o zajímavou právní konstrukci, kdy správní orgán fakticky rozhoduje o platnosti smlouvy namísto soudu. Naproti tomu existuje názor, že o platnosti či neplatnosti ÚOHS přímo nerozhoduje a zůstává zde tak pravomoc soudů v řízení podle OSŘ<sup>160</sup>. Domnívám se tedy, že zpřesnění, co uložení zákazu plnění smlouvy přesně znamená pro kontrahenty, by bylo vhodné a žádoucí.

V případě, že ÚOHS rozhodl o zrušení zadávacího řízení nebo jen jednotlivého úkonu zadavatele, hradí náklady řízení zadavatel, a to paušální částkou, která je stanovena ve výši 30 000 Kč. Pokud byl k řízení přizván také znalec, zvyšuje se tato částka o odměnu znalce, nejvíce však o 30 000 Kč.<sup>161</sup> Jinak si nese každý z účastníků náklady sám.

### 5.2.2 Řízení z moci úřední

Podnět k ÚOHS je další možností, jak upozornit na případné nezákonné postupy zadavatele při zadávání veřejné zakázky. ÚOHS má povinnost případný podnět prošetřit a pokud shledá porušení zákona, zahájí správní řízení z moci úřední<sup>162</sup>. Toto řízení je pak zahájeno dnem, kdy ÚOHS učinil vůči jeho účastníku první úkon. Otázkou však je, zda má ÚOHS povinnost zahájit správní řízení z vlastního podnětu ve věci přezkoumání úkonů zadavatele vždy, když se dozví o porušení zákona. K tomu se vyjádřil ÚS ve svém nálezu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, kde stanovil, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda správní řízení zahájí či nikoli, neboť jeho činnost je ovládána principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile

---

<sup>157</sup> SCHELLEOVÁ, Andrea. *Nejčastější problémy ve veřejných zakázkách nejen pro sektorové zadavatele*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 25-26.

<sup>158</sup> Viz § 580 OZ.

<sup>159</sup> KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Linde, 2013, s. 1055.

<sup>160</sup> zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>161</sup> Viz vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách.

<sup>162</sup> ex offio

nastane skutečnost předvídaná zákonem bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhou stranu, jak vyplývá z nálezu ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán. S tímto názorem ÚS se ztotožnil i ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 19. 2. 2009, č. j. ÚOHS-R181/2008/02-1905/2009/310/ZČt, podle kterého je zahájení správního řízení z moci úřední věcí správního uvážení ÚOHS<sup>163</sup> a není na něj právní nárok. Naopak ÚOHS nemůže zahájit správní řízení z vlastního podnětu, nebylo-li ukončeno jiné dříve zahájené správní řízení, jež se týkalo téže věci a identických účastníků řízení.<sup>164</sup>

Stěžovatel, který nevyužil možnosti podat námitky, není oprávněn podat podnět k ÚOHS v téže věci. Mnoho subjektů totiž nechce platit kauci<sup>165</sup>, a proto se často vyskytuje snaha ji obejít prostřednictvím podnětu na prošetření konkrétního úkonu zadavatele či jiné skutečnosti spjaté s konkrétní veřejnou zakázkou. Tyto podněty pak podávají osoby zdánlivě nespjaté s žádným aktivně legitimovaným stěžovatelem, např. jeho zaměstnanci nebo člen jeho statutárního orgánu, kteří vystupují jako soukromé osoby apod. ÚOHS má povinnost podnět prošetřit, avšak tento nemá okamžité účinky řádně podaného návrhu k ÚOHS. Pokud je úmyslem stěžovatele skutečně získat veřejnou zakázku, měl by využívat standardních postupů v přezkumném řízení a postupovat v souladu s maximálním využitím variant podle ZVZ, aby se nemohlo stát, že bude uzavřena smlouva či dokonce předmět veřejné zakázky splněn dřív, než bude rozhodnuto o řízení zahájeném z moci úřední na základě podnětu. Proto ani nelze takovýto postup stěžovateli doporučit.

Jako podnět k případné nápravě může ÚOHS podle svého uvážení vzít v potaz obsah námitek, které byly podány opožděně nebo byly vzaty stěžovatelem zpět. Podnětem však může být i podezření z porušení ZVZ publikované ve Věstníku NKÚ v rámci jeho kontrolních pravomocí, podezření z porušení ZVZ na základě zjištění při kontrole obcí ze strany kontrolních orgánů, tedy orgánů kraje, podezřelé údaje uvedené v evidenčním lístku, podnět jakéhokoli subjektu (např. občana, zastupitele obce), upozornění jiného státního orgánu (např. orgánu činného v trestním řízení), skutečnosti získané na základě kontrolní činnosti, informace z veřejných sdělovacích prostředků, informace vyhlášené na Centrální adrese

---

<sup>163</sup> O sféru volného správního uvážení správního orgánu se jedná tehdy, když zákon dovoluje správnímu orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení podle jeho úvahy. Absolutní či neomezené správní uvážení neexistuje. Každé má své meze vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, proporcionality atd., a dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002).

<sup>164</sup> Viz rozsudek VS v Olomouci ze dne 8. 2. 2002, sp. zn. 2 A 9/01.

<sup>165</sup> Viz § 115 ZVZ.

a v Úředním věstníku atd.<sup>166</sup> Z výše uvedeného je tak zřejmé, že systém kontroly v ČR tvoří uzavřený komplexní systém a je vysoká pravděpodobnost, že se ÚOHS o porušení zákona dozví, zejména u veřejných zadavatelů.

Výsledkem správního řízení zahájeného ÚOHS z moci úřední může být uložení nápravného opatření (před uzavřením smlouvy) a uložení pokuty zadavateli či dodavateli (po uzavření smlouvy) v případě spáchání správního deliktu z jejich strany. V řízení zahájeném z vlastního podnětu však ÚOHS nemůže uložit zákaz plnění již uzavřené smlouvy.<sup>167</sup>

### 5.2.3 Rozklad

Vzhledem k tomu, že ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, lze podat proti rozhodnutí, které vydá v prvním stupni, rozklad. Jedná se o řádný opravný prostředek a rozhoduje o něm předseda ÚOHS. ZVZ neobsahuje zvláštní úpravu týkající se rozkladu. V plném rozsahu se zde proto uplatní právní úprava obsažená v ustanovení § 152 SŘ.

Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný<sup>168</sup>, ale nikoli devolutivní účinek, tzn. že není projednáván dvouinstančně<sup>169</sup>.

Rozklad je možné podat do 15 dnů od doručení prvostupňového rozhodnutí. Ten ÚOHS předloží do 30 dnů k vyřízení rozkladové komisi, která následně podává předsedovi ÚOHS návrh na rozhodnutí. Předseda ÚOHS by pak měl vydat rozhodnutí ve druhém stupni, stejně jako v případě prvostupňového řízení, do 60 dnů, avšak vzhledem k náročnosti a složitosti se tak často děje v k tomu přiměřené delší lhůtě. Podání rozkladu není žádným způsobem zpoplatněno.

Rozkladová komise má nejméně pět členů, které jmenuje předseda ÚOHS. Většinu členů tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ÚOHS. V praxi však u rozkladové komise působí zaměstnanec ÚOHS, který se daným případem zabývá, takže o něm podává komisi zprávu. Podle zákona ale nesmí být jejím členem, takže vlastní jednání a přijímání rozhodnutí je třeba činit bez jeho přítomnosti.

<sup>166</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 166-167.

<sup>167</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 895.

<sup>168</sup> Suspensivní (odkládací) účinek znamená, že se ze zákona v důsledku podání opravného prostředku odkládá právní moc napadeného rozhodnutí, a to do té doby, než bude o opravném prostředku rozhodnuto. Zpravidla se současně odkládá i vykonatelnost rozhodnutí (viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.).

<sup>169</sup> Devolutivní účinek ve správním řízení má opravný prostředek, který je přípustný a byl podán včas. Znamená, že o něm rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává správní orgán vyššího stupně než správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí. Toto pravidlo je částečně prolomeno možností opravy vlastního rozhodnutí autoremedurou. Jde o přechod věcné příslušnosti přímo ze zákona (viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.).

Rozkladová komise zašle stejnopis podaného rozkladu všem účastníkům, kteří mohli proti rozhodnutí podat rozklad. Zároveň účastníky vyzve, aby se k němu v přiměřené lhůtě vyjádřili, přičemž tato lhůta nesmí být kratší než pět dnů. Vyjádření účastníků k podanému rozkladu jsou součástí spisu. Podle okolností je rozkladová komise oprávněná řízení doplnit.

Úloha rozkladové komise spočívá zejména v tom, že přezkoumává napadené rozhodnutí z hlediska zásady zákonnosti, tj. soulad napadeného rozhodnutí a celého správního řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s dotčenými právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Pokud účastník řízení uvede nové skutečnosti nebo navrhne provedení nových důkazů, předseda k nim přihlédně, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, tedy v řízení v prvním stupni.

V řízení o rozkladu může předseda ÚOHS rozhodnout buď tak, že rozhodnutí v prvním stupni zruší nebo změní, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, anebo rozklad zamítne.<sup>170</sup>

#### **5.2.4 Problematika přezkumu zakázek malého rozsahu**

Veřejné zakázky malého rozsahu není zadavatel povinen zadávat podle ZVZ. Dodavatel tak u nich nemůže podat námitky ani návrh na přezkum k ÚOHS. Může však podat ÚOHS podnět, přičemž podle judikatury NSS má ÚOHS pravomoc přezkoumat veřejné zakázky malého rozsahu z moci úřední, byť jen v intencích dodržení obecných zásad postupu veřejného zadavatele, tedy zda veřejný zadavatel postupoval v souladu s ustanovením § 18 odst. 5 věty za středníkem ZVZ. To znamená, že musí být splněny kumulativně dvě podmínky, a to že se musí jednat o veřejného zadavatele a pouze ve vztahu k posouzení dodržení zásad podle § 6 ZVZ.<sup>171</sup> Návrh na přezkum postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, logicky neobsahující doklad o doručení námitek, bude automaticky pojat jako podnět ÚOHS k zahájení řízení. Stěží by byl udržitelný závěr, že dodržení hmotněprávního pravidla vyplývajícího z ustanovení § 18 odst. 5 věty za středníkem ZVZ, je procesně absolutně nekontrolovatelné a prostředky veřejného práva nevymahatelné.

---

<sup>170</sup> MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, roč. 15, č. 7, s. 39-43.

<sup>171</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 30/2008, a rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009.

Takový závěr by mohl být projevem tzv. denegatio iustitiae<sup>172</sup>.<sup>173</sup> Naproti tomu JUDr. Michaela Poremská ve své publikaci<sup>174</sup> tvrdí, že zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009, o přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu se podle názoru ÚOHS týká právní úpravy do 31. 12. 2009, a tudíž v současné době ÚOHS veřejné zakázky malého rozsahu nepřezkoumává.<sup>175</sup>

Situace se změnila tím, že s účinností od 1. 1. 2010 byly údajně podle důvodové zprávy k novele ZVZ č. 417/2009 Sb. odstraněny výkladové nejasnosti ohledně věcné příslušnosti ÚOHS tak, že došlo k nové užší definici pravomoci ÚOHS, kdy se z ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ vypustilo, že ÚOHS přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle § 6 ZVZ<sup>176</sup>. V důsledku změny ÚOHS vykládá novelizované znění tohoto ustanovení v tom smyslu, že rozsudky KS v Brně již nejsou na novou situaci bez dalšího použitelné. Je však možné, že soud dohledovou pravomoc ÚOHS nad veřejnými zakázkami malého rozsahu opět v budoucnu dovodí. Ačkoli tedy rozsudky KS v Brně dopadají na právní stav před novelou č. 417/2009 Sb. a ÚOHS se z tohoto důvodu vyjádřil tak, že postup zadavatelů u zakázek malého rozsahu uskutečněných po 1. 1. 2010 nepřezkoumává, souhlasím s názorem Mgr. Mlíčka a Mgr. Machurka, kteří ve svém článku<sup>177</sup> uvedli, že v případě, že bychom dovodili, že přezkoumávání úkonů zadavatele je úkolem dohledu (ať již je tato povinnost výslovně stanovena v § 112 nebo vyplývá z následných ustanovení), pak je pravděpodobně nepodstatné, že toto vymezení není výslovně uvedeno v ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ a není výslovně zdůrazněno zachovávání zásad podle § 6 ZVZ. Nutné je nahlížet na význam a smysl ZVZ jako celku v rámci právního řádu ČR a EU. Nelze izolovat jednotlivá ustanovení a striktně trvat pouze na jejich jazykovém výkladu, jak činil ÚOHS ve svých rozhodnutích nejspíše z obavy svého přílišného „zahlcení“ novou agendou.

Praktická zkušenost však nasvědčuje spíše tomu, že nemá smysl hledat u ÚOHS v zakázkách malého rozsahu oporu i při zjevně pochybných postupech zadavatelů. Na druhou stranu existují signály KS v Brně, které by v budoucnu mohly znamenat další průlom do této problematiky a posílení prostředků obrany dodavatelů proti neférovým postupům zadavatelů

---

<sup>172</sup> V překladu znamená denegatio iustitiae odepření spravedlnosti.

<sup>173</sup> Viz rozsudek KS v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008.

<sup>174</sup> POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky. Právní minimum při jejich zadávání*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2014, s. 88-89.

<sup>175</sup> Podrobněji viz HOMOLOVÁ, Štěpánka. Rozsudek ohledně VZMR zřejmě průlomový nebude. *Veřejné zakázky*. č. 2, roč. 2011, s. 36-37.

<sup>176</sup> Znění § 112 odst. 1 ZVZ po novele: „Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona.“

<sup>177</sup> Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/opet-k-otazce-prezkumu-verejnych-zakazek-malehorozsahu-uradem-pro-ochranu-hospodarske-souteze-61247.html>.

i v zakázkách malého rozsahu. Do jisté míry lze doporučit podat k ÚOHS podnět, na základě kterého by snad mohl zahájit přezkumné řízení z moci úřední.

### **5.3 Správní soudnictví**

Správní soudnictví je specializovaným druhem soudnictví, v němž poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem, jenž je stanoven SŘS, a to za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem, a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Ve správním soudnictví jednají a rozhodují KS a NSS. U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci. Cílem této kapitoly však není podrobný popis správního soudnictví jako celku, ale zaměřím se pouze na nástin nejfrekventovanějších prostředků ochrany dodavatele ve správním soudnictví, a to žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a kasační stížnosti.

Správní soudnictví umožňuje v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny přezkum správního rozhodnutí, domnívá-li se účastník řízení, že nezákonností rozhodnutí došlo ke zkrácení jeho práv. Nedochozí tak k věcnému přezkumu namítaných vad zadavatelova postupu, ale toliko k ověření zákonnosti správního rozhodnutí, tj. zda byl správně zjištěn skutkový stav, zda byla aplikovaná správní právní norma, zda je rozhodnutí přezkoumatelné, řádně odůvodněné apod.

Dodavatelům je tedy formálně k dispozici další prostředek obrany proti postupu zadavatele, resp. proti rozhodnutí ÚOHS ve druhém stupni, který dodavateli podle jeho domněnky neposkytl dostatečnou právní ochranu v tom smyslu, že svým rozhodnutím nevyhověl jeho návrhu. Z podstaty věci je tak zřejmé, že dodavatel se nemůže domáhat přezkumu ve správním soudnictví, pokud bylo přezkumné řízení u ÚOHS zahájeno z moci úřední. Jedinou výjimkou je případ, kdy se proti rozhodnutí ÚOHS ve správním soudnictví chce bránit dodavatel, který byl účastníkem správního řízení i v řízení zahájeném na návrh.

#### **5.3.1 Žaloba proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**

Proti rozhodnutí předsedy ÚOHS lze podat podle SŘS žalobu ve správním soudnictví, a to do dvou měsíců ode dne doručení písemného vyhotovení rozhodnutí ÚOHS nebo jiného zákonem stanoveného způsobu. Správní žaloba se podává u KS v Brně, v jehož obvodu je sídlo ÚOHS. K jejímu zachování však postačuje i podání správní žaloby jinému než věcně a místně příslušnému soudu.<sup>178</sup> Lhůta je zachována, byla-li správní žaloba v poslední den

---

<sup>178</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, sp. zn. 8 As 2/2008.

lhůty tomuto správnímu soudu předána nebo prostřednictvím držitele poštovní licence zaslána anebo předána orgánu, který má povinnost ji doručit. Jde tedy o lhůtu procesní. Z logiky věci vyplývá, že správní žalobu lze podat až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Těmi jsou v první řadě námitky proti zadavateli, návrh k ÚOHS a dále rozklad proti rozhodnutí ÚOHS.

Podání správní žaloby nemá odkladný účinek. Správní soud jej však na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu<sup>179</sup>, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Tím se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí až do skončení řízení před soudem. Správní soud tak může zakázat zadavateli uzavřít smlouvu či jinak dočasně upravit poměry účastníků tak, aby odvrátil hrozící vážnou újmu. Usnesení o přiznání odkladného účinku může správní soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro jeho přiznání nebyly důvody nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

### 5.3.1.1 Účastenství

Aktivně legitimovaným k podání správní žaloby je především ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, ale i účastník řízení před správním orgánem, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí<sup>180</sup>.<sup>181</sup> Soudní ochrana je poskytována pouze rozhodnutím nezákonným. Tato nezákonnost může plynout z toho, že přes řádně proběhnuvší proces výrok rozhodnutí neodpovídá výsledkům těchto zjištění nebo že samotný proces předcházející vydání rozhodnutí neodpovídal zákonným kritériím, a lze mít tedy pochybnost, zda by se při řádném průběhu řízení či při jiném hodnocení důkazů podklady pro vydání rozhodnutí nezměnily natolik, že by výrok rozhodnutí musel být jiný.<sup>182</sup> Rozhodl-li pak správní orgán

<sup>179</sup> Přiznání odkladného účinku žalobě je institut zcela mimořádný a má-li mít žádost úspěch, musí žalobce doložit, v čem spatřuje nenahraditelnou újmu, která musí být v příčinné souvislosti s nastalými účinky právní moci rozhodnutí. Viz usnesení KS v Brně ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 62 Ca 42/2009.

<sup>180</sup> Tzv. zájemník.

<sup>181</sup> Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že v žádném případě nemohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry. Žalobní legitimace by tak neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005).

<sup>182</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 492-493.

o uložení trestu za správní delikt, může se i ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat upuštění od něj nebo jeho snížení v zákonem dovolených mezích.<sup>183</sup> Žalobu tedy může podat jak ten, kdo je oprávněn k podání námitek, tak zadavatel.

Žalobce nemusí být v řízení zastoupen advokátem. Přesto lze takové zastoupení doporučit, neboť ačkoli je řízení před správními soudy samo o sobě neformální, na správné a včasné formulaci žaloby a úplném vymezení žalobních bodů velmi záleží. Pochybení, ke kterému z neznalosti může dojít, pak často již nelze v dalších fázích řízení napravit, protože zde platí přísná koncentrační zásada.

Pasivně legitimovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni.<sup>184</sup> V tomto případě se jedná o ÚOHS, kde ve druhém stupni rozhoduje jeho předseda.<sup>185</sup> V řízení před soudem má tak s žalobcem rovné postavení.

Účastníky řízení jsou tedy dodavatel jako žalobce a ÚOHS jako žalovaný. Ti, kteří byli oprávněni podat námítka, se mohou stát osobami zúčastněnými na řízení, pokud výslovně oznámí, že budou práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Jsou to osoby, které, stejně jako žalobce, byly vydáním napadeného rozhodnutí dotčeny na svých právech, ale také osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých právech jeho zrušením podle žalobního návrhu.

### 5.3.1.2 Náležitosti žaloby

Kromě obecných náležitostí, kterými jsou, čeho se podání týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, podpis a datum, musí žaloba obsahovat i označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. Žalobce v podání uvede v nezbytném rozsahu také osobní údaje o své osobě. K podání pak musí být připojeny též listiny, kterých se žalobce dovolává a jeden opis napadeného rozhodnutí.<sup>186</sup> Žaloba, která nemá zákonné náležitosti a žalobce je ani přes výzvu soudu včas nedoplní, bude odmítnuta.

V rozsahu právní argumentace není žalobce omezen. Může tak brojit jak proti porušení ustanovení hmotného práva, tak proti procesním pochybením, a to i když tyto argumenty

---

<sup>183</sup> § 65 a násl. SŘS

<sup>184</sup> § 69 tamtéž

<sup>185</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2006, sp. zn. 4 As 57/2005, nebo usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 75/2007.

<sup>186</sup> § 37 odst. 3 a § 71 SŘS

neuplatnil ve správním řízení před ÚOHS, popřípadě v řízení o rozkladu.<sup>187</sup> Určitá omezení však z povahy věci existují ve vztahu ke skutkové argumentaci. Nové skutkové argumenty může žalobce před správním soudem uplatnit jen tehdy, nejde-li o skutečnosti nastalé až po vydání napadeného rozhodnutí a nejde-li o skutečnosti a důkazy, jež byl povinen uplatnit v rámci správního řízení.<sup>188</sup> Toto omezení je dále umocněno koncentrací řízení před ÚOHS.

### **5.3.1.3 Předběžné opatření**

Správní soud má obdobně jako správní orgán pravomoc vydat předběžné opatření.<sup>189</sup> Na návrh tak může usnesením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Podmínkou však je, že byl podán návrh na zahájení řízení a že je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Ze stejných důvodů může správní soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě požadovat. K návrhu na předběžné opatření si správní soud podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků. Naproti tomu je návrh nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona. Správní soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí správního soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným.

### **5.3.1.4 Rozhodování o žalobě**

Řízení je zahájeno dnem, kdy žaloba správnímu soudu došla. Předseda senátu ji následně doručí žalovanému a osobám zúčastněným na řízení. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve dvouměsíční lhůtě předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Došlé vyjádření následně doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení, přičemž může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může stejně tak uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy potřebné k projednání věci, popřípadě aby sdělily své stanovisko k věci. Zjistí-li správní soud kdykoli před nařízením jednání, že jsou tu ještě další osoby zúčastněné na řízení, vyzovumí je předseda senátu o probíhajícím řízení.

Dokazování se provádí při jednání. Správní soud může zopakovat důkazy provedené ÚOHS či tyto doplnit o důkazy nové. Považuje-li provedení navrhovaných důkazů za nadbytečné, ve smyslu rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2009, sp. zn. 5 As 29/2009, je povinen

---

<sup>187</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007.

<sup>188</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, sp. zn. 2 Afs 35/2009.

<sup>189</sup> § 38 SŘS

řádně odůvodnit, na základě čeho dospěl k tomuto závěru, a uvést, na čem vystavěl své rozhodnutí.

Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené výroky rozhodnutí přezkoumává v mezích žalobních bodů.<sup>190</sup>

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není a ani nemůže být úkolem správního soudu nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním<sup>191</sup>, ale jeho úkolem je naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.<sup>192</sup>

Při rozhodování bez nařízení jednání správní soud zruší napadené rozhodnutí rozsudkem pro vady řízení. Zjistí-li, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví ji rozsudkem i bez návrhu. Nicotnost však může správní soud vyslovit i při jednání.

Správní soud žalobu zamítne, není-li důvodná. Je-li alespoň některá žalobní námitka důvodná, napadené rozhodnutí zruší pro nezákonnost<sup>193</sup> nebo pro vady řízení<sup>194</sup>. Pokud správní soud sice shledá vadu řízení, ale tato neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, není to důvodem k jeho zrušení.<sup>195</sup> Pro nezákonnost správní soud napadené rozhodnutí zruší i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonné meze správního uvážení nebo je zneužil.<sup>196</sup> Zrušuje-li správní soud rozhodnutí, může též podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Současně správní soud vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, přičemž tento je vázán právním názorem, který správní soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost. Žalovaný pak mezi podklady pro nové rozhodnutí zahrne i nově provedené důkazy. Nerespektoval-li správní orgán právní názor správního soudu a bez doplnění dokazování se

---

<sup>190</sup> Srov. rozsudek ESD ze dne 11. 12. 2014, *Croce Amica One Italia Srl v Azienda Regionale Emergenza Urgenza*, C-440/13.

<sup>191</sup> Výjimkou je v tomto ohledu postup podle § 78 odst. 2 SŘS.

<sup>192</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.

<sup>193</sup> Nezákonností se rozumí nesprávné posouzení právní otázky hmotného či procesního práva správním orgánem.

<sup>194</sup> Vadami řízení se rozumí procesní pochybení správního orgánu v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí.

<sup>195</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. 6 A 12/2001.

<sup>196</sup> Srov. JURČÍK, Radek. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31.

v nově vydaném rozhodnutí omezil toliko na polemiku s názorem soudu, je takové rozhodnutí nezákonné.<sup>197</sup>

Rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může od něj upustit nebo jej snížit v zákonem dovolených mezích. Takové rozhodnutí lze však učinit pouze tehdy, pokud nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.<sup>198</sup> Současně pak musí správní soud vycházet ze skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Další podmínkou je, aby takovýto postup žalobce v žalobě navrhl.<sup>199, 200</sup>

Zvláštním způsobem skončení řízení je institut uspokojení žalobce<sup>201</sup>, který ÚOHS umožňuje, aby i po vydání rozhodnutí a jeho napadení žalobou sám uznal, že tu došlo k pochybení a porušení zákona, a rozhodl o věci znovu tak, že žalobce bude novým rozhodnutím uspokojen. Dokud tedy správní soud nerozhodl, může ÚOHS vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jímž žalobce uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. To znamená, že nové rozhodnutí nesmí měnit práva nebo povinnosti ostatních účastníků založené napadeným rozhodnutím, ledaže s tím vyslovili souhlas. Na základě sdělení záměru uspokojit žalobce žalovaným, předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba žalobce uspokojit a následně tuto skutečnost oznámit správnímu soudu. Vydat takové rozhodnutí však žalovaný správní orgán může pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Podle ustanovení § 153 odst. 1 písm. a) pak může žalovaný správní orgán napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit v přezkumném řízení<sup>202</sup>, pokud se žalobce jeho zrušení nebo změny domáhá. Poté, co dojde oznámení žalovaného správního orgánu, že vydal uspokojující rozhodnutí či opatření nebo provedl jiný úkon, předseda senátu vyzve žalobce, aby se v jím stanovené lhůtě vyjádřil, zda je tímto postupem správního orgánu uspokojen, přičemž zmeškání takovéto lhůty nelze prominout. Sdělí-li žalobce, že je uspokojen, správní soud řízení usnesením zastaví a jeho právní mocí nabude současně právní moci nové uspokojující rozhodnutí správního orgánu. Správní soud zastaví řízení rovněž tehdy, pokud se sice žalobce ve stanovené lhůtě a na výzvu soudu nevyjádřil, ale ze všech okolností je zřejmé, že k jeho uspokojení, navzdory absence vyjádření, došlo. Pokud

---

<sup>197</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 5 A 110/2002.

<sup>198</sup> Tzv. moderační právo správního soudu.

<sup>199</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 646-655.

<sup>200</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 928-929.

<sup>201</sup> § 62 SŘS a § 153 SŘ

<sup>202</sup> § 94 a násl. SŘ

tak však neučiní, nenabývá rozhodnutí žalobce právní moci a nemá žádné účinky.<sup>203</sup> Na druhou stranu, vyjádří-li se žalobce na výzvu správního soudu ve stanovené lhůtě, že postupem správního orgánu uspokojen není, nejsou splněny podmínky pro zastavení řízení a správní soud pokračuje v řízení a přezkoumá žalobou napadené rozhodnutí věcně.<sup>204, 205</sup>

### 5.3.2 Kasační stížnost

V současné době je správní soudnictví dvoustupňové, a proto za podmínek stanovených SŘS má neúspěšný žalobce (dodavatel) v případě, že žalobě proti rozhodnutí o rozkladu nebylo správním soudem vyhověno, tzn. že tento soud žalobu zamítl, možnost podat mimořádný opravný prostředek, jímž je kasační stížnost. Již z jejího názvu vyplývá, že se lze domáhat pouze zrušení napadeného rozhodnutí.

Kasační stížnost se podává u NSS, a to do dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí, přičemž každému z účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení běží tato lhůta samostatně. Zmeškání lhůty nelze prominout.<sup>206</sup> Výjimkou je případ, kdy KS nepoučil účastníky o možnosti podat kasační stížnost vůbec nebo je o lhůtě a soudu poučil nesprávně, eventuálně tak, že opravný prostředek není přípustný<sup>207</sup>. Lhůta je zachována také tehdy, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Pokud je však kasační stížnost i přes řádné a správné poučení podána u nepřislušného soudu, pro zachování lhůty postačí, pokud v ní tento soud kasační stížnost odešle NSS, případně KS v Brně.<sup>208</sup> Jedná se o lhůtu procesní, a proto, stejně jako u žaloby proti rozhodnutí ÚOHS, postačí, bude-li v poslední den této lhůty soudu předána nebo zaslána prostřednictvím držitele poštovní licence anebo předána orgánu, který má povinnost ji doručit.

Oprávněný k podání stížnosti je účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení, která se domáhá zrušení soudního rozhodnutí, přičemž stížnost je přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí, nestanoví-li SŘS jinak.<sup>209</sup>

<sup>203</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 4 Ads 105/2008, je nezbytnou podmínkou pro zastavení řízení podle § 62 SŘS, nevyjádří-li se navrhovatel výslovně, že byl novým rozhodnutím uspokojen, předchozí náležité poučení navrhovatele o tom, že řízení může soud zastavit, bude-li ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení navrhovatele došlo.

<sup>204</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 148/2008.

<sup>205</sup> POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 686-688.

JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 468-474.

<sup>206</sup> Např. usnesení NSS ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 4 Azs 9/2003.

<sup>207</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2008, sp. zn. 4 As 36/2008, podle něhož je v tomto případě za včasnou třeba považovat kasační stížnost podanou ve dvounásobné, tedy čtyřtýdenní lhůtě.

<sup>208</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Azs 51/2007.

<sup>209</sup> § 102 SŘS

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.<sup>210</sup> Stěžovatel musí být zastoupen advokátem, což neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie.

Kromě obecných náležitostí, které jsem již uvedla u žaloby proti rozhodnutí ÚOHS, musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a také údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno<sup>211</sup>.<sup>212</sup> Má-li kasační stížnost nedostatky, přičemž není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo není k jejímu podání zjevně oprávněn, má stěžovatel právo na to, aby je mohl do jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým mu soud nedostatky vytkl, odstranit. Tato lhůta je současně lhůtou koncentrační, neboť pouze v rámci ní může stěžovatel rozšířit rozsah a důvody kasační stížnosti. Nevyzve-li však NSS stěžovatele k odstranění vad, má tento právo rozšiřovat kasační stížnost kdykoliv za řízení.<sup>213</sup>

Jednou ze zvláštních náležitostí kasační stížnosti je vymezení důvodů, pro které stěžovatel rozhodnutí KS v Brně napadá. Prvním možným důvodem je nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky správním soudem v předcházejícím řízení. Nesprávným posouzením právní otázky se rozumí pochybení soudu při aplikaci právního předpisu na zjištěný skutkový stav, a to pokud soud při svém rozhodování použije nesprávný právní předpis, resp. nesprávné ustanovení jinak správně zvoleného právního předpisu, nebo pokud použije správný právní předpis včetně správného ustanovení, avšak dopustí se nesprávnosti v jejich výkladu. Dalším důvodem je vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu správní soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit, nebo vada řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Tento kasační důvod lze uplatnit jen v kasační stížnosti podané proti zamítavému rozsudku správního soudu.<sup>214</sup> Z povahy věci svědčí

---

<sup>210</sup> § 105 odst. 1 SŘS

<sup>211</sup> Nicméně jelikož je tento údaj zpravidla soudům znám z jejich úřední činnosti (soudního spisu), není jeho neuvedení důvodem k odmítnutí kasační stížnosti (JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 952.).

<sup>212</sup> § 106 odst. 1 SŘS

<sup>213</sup> Viz náleží ÚS ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05.

<sup>214</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003.

žalobci, případně také osobě zúčastněné na řízení, která v řízení žalobce podporovala.<sup>215</sup> Třetím důvodem kasační stížnosti je zmatečnost řízení před správním soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo správní soud byl nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.<sup>216</sup> Zmatečné je tedy řízení, které trpí vadami představujícími porušení základních principů ovládajících soudní řízení. Jde o tak závažné vady, že se u nich nezkoumá, zda mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť je v zájmu účastníků, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno bez ohledu na to, zda je věcně správné či nikoli. Zmatečnost lze namítat jak ve vztahu k řízení, které bylo zakončeno meritorním rozhodnutím, tak ve vztahu k řízení, jehož výsledkem bylo zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby. V kasační stížnosti je také možné namítat nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí<sup>217</sup>, popřípadě jinou vadu řízení před správním soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Z judikatury plyne, že takovými vadami jsou nejčastěji vady ve stanovení okruhu účastníků a osob zúčastněných na řízení, ve stanovení rozsahu přezkumu správního rozhodnutí, ve způsobu vedení dokazování, ve zjišťování skutkové podstaty, vady související s vydáním rozhodnutí, pochybení v poučovací povinnosti soudu a ve vedení jednání. K těmto pochybením přihlédne NSS z úřední povinnosti, i když je kasační stížnost nenamítá. Je tomu tak proto, že jednak nelze z povahy věci přezkoumat rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné, a jednak se stěžovatel v mnoha případech o vadě v řízení vůbec nemusí dozvědět. Posledním možným důvodem kasační stížnosti je nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Tento důvod logicky nelze uplatnit v případě, že byla žaloba věcně projednána a bylo o ní rozhodnuto rozsudkem. Ve vztahu ke všem výše uvedeným důvodům kasační stížnosti je tedy důvodem speciálním a zahrnuje je v sobě.<sup>218</sup> V kasační stížnosti uplatněnými důvody je NSS vázán. Neplatí to však v případě, bylo-li řízení před správním soudem zmatečné nebo bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí předsedy

---

<sup>215</sup> Osoba zúčastněná na řízení je limitována tím, že popsané vady žalobce včas a řádně namítl a byly tedy předmětem řízení před správním soudem. Jestliže je ale žalobce nenamítl, nepostačí, pokud na ně osoba zúčastněná na řízení upozornila ve svém vyjádření, neboť nemůže určovat předmět řízení (JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 906-907.).

<sup>216</sup> K důvodům zmatečnosti podrobněji viz JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 908-913.

<sup>217</sup> Podrobněji viz JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 916-918.

<sup>218</sup> K důvodům kasační stížnosti viz usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, sp. zn. 1 As 7/2004.

ÚOHS nicotné. Další výjimky z vázanosti NSS důvody kasační stížnosti dovodil tento soud ve své judikatuře, kdy se jedná zejména o případy porušení základních lidských práv.<sup>219</sup> Jde o mimořádný opravný prostředek, i když důvody jsou nastaveny tak široce, že fakticky by se mohlo jednat o řádný opravný prostředek. Lze se jí totiž domáhat jak nápravy v hmotněprávních otázkách, tak nápravy vadného procesu, a může být podána jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí, ale vždy jen z některého výše uvedeného důvodu, který zákon vypočítává a přesně vymezuje. Požadavek na uplatnění některého z důvodů je přitom třeba vykládat v souladu se zásadou posuzování procesního právního jednání účastníka řízení podle jeho obsahu, a nikoli podle formálního označení.<sup>220</sup> Proto postačí, že jsou důvody seznatelné ze znění kasační stížnosti, a není rozhodující, že je stěžovatel nepodřadil jednotlivým ustanovením nebo tak učinil nepřesně.<sup>221</sup> Na druhé straně ale nestačí, jestliže stěžovatel pouze ocituje zákonný text nebo jeho část, ale nenaplní důvody konkrétním a jedinečným obsahem.<sup>222</sup>

O kasační stížnosti se rozhoduje zpravidla bez jednání. Považuje-li to však NSS za vhodné<sup>223</sup> nebo provádí-li se dokazování, nařídí jednání. NSS je vázán jak rozsahem<sup>224</sup>, tak důvody kasační stížnosti s výše uvedenými výjimkami. Z povahy kasační stížnosti plyne zásada, podle níž NSS ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí, nepřihlíží. Těmito skutečnostmi je třeba rozumět okolnosti výhradně skutkové povahy<sup>225</sup>. To ale neplatí v případě, že po žalobci nelze rozumně požadovat, aby určité skutečnosti dokládal již v řízení o žalobě (např. skutečnosti vztahující se k včasnosti žaloby).<sup>226</sup> NSS přezkoumává rozhodnutí správního soudu z hlediska materiální zákonnosti a procesních vad. Sám ale o věci, tj. o zákonnosti rozhodnutí předsedy ÚOHS nerozhoduje.

Základním způsobem meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti je její zamítnutí nebo zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. To je ostatně základ kasačního principu, na němž je řízení o kasační stížnosti postaveno a v důsledku něhož není NSS opravnou instancí. Dospěje-li tedy NSS k tomu, že je kasační stížnost důvodná, rozsudkem

<sup>219</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008, ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008, nebo náleží ÚS ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.

<sup>220</sup> Viz usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, sp. zn. 1 As 7/2004.

<sup>221</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 AfS 7/2003.

<sup>222</sup> Viz usnesení NSS ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. 1 AfS 47/2004.

<sup>223</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005, sp. zn. 8 Aps 1/2005.

<sup>224</sup> Výjimkou je případ, kdy je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, a případ, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. NSS však závislé výroky nepřezkoumává, jen je zruší v případě, že uzná kasační stížnost v napadeném výroku jako důvodnou, a to z titulu provázanosti s napadeným výrokem (JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 970.).

<sup>225</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06.

<sup>226</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2010, sp. zn. 2 AfS 87/2009.

zruší rozhodnutí KS a vrátí mu věc k dalšímu řízení, pokud současně ve věci nerozhodne sám<sup>227</sup>. Důvodnost kasační stížnosti ovšem nelze vykládat v úzkém slova smyslu tak, že NSS zruší napadené rozhodnutí vždy v případě, kdy stěžovatel uspěje s některou ze svých námitek. NSS totiž na jedné straně, v případě výše uvedených výjimek, není vázán důvody kasační stížnosti a i bez kasační námítky rozhodnutí krajského soudu z moci úřední zruší a vrátí mu věc k dalšímu řízení. Na druhé straně lze z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení připustit, aby NSS korigoval kasační stížností správně namítané dílčí nesprávnosti napadeného rozhodnutí právním názorem vysloveným ve svém rozsudku, aniž by současně toto rozhodnutí zrušil. Rozhodujícím kritériem je proto skutečnost, zda rozhodnutí KS z celkového hlediska ob stojí či nikoli. Vrátí-li věc KS k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí. Vázanost právním názorem může být prolomena jen v několika málo situacích. Nejčastěji tomu tak bude v případě, kdy se v dalším řízení před KS v důsledku doplnění dokazování změní skutkový stav natolik, že to nutně povede k jinému právnímu posouzení. Druhým případem je změna právního stavu vyvolaná změnou, zrušením či deklarací protiústavnosti rozhodného právního předpisu, která brání aplikaci předpisu původního.<sup>228</sup> Průlom však může nastat i při podstatné změně judikatury v rozhodné právní otázce na úrovni vrcholných soudů<sup>229</sup>, a to v případě, že by k takové změně judikatury došlo v mezidobí mezi rozhodováním NSS a KS v Brně. Shledá-li důvody pro zastavení řízení, odmítnutí žaloby či postoupení věci, ustanovení § 110 odst. 1 SŘS mu z důvodu procesní ekonomie ukládá povinnost rozhodnout o tom současně se zrušením napadeného rozhodnutí. Pokud naopak není kasační stížnost důvodná, NSS ji rozsudkem zamítne. Nelze však vyloučit ani to, že v některých případech budou důvody pro částečné zrušení napadeného rozhodnutí a pro částečné zamítnutí kasační stížnosti.<sup>230</sup>

#### 5.4 Ústavní přezkum, pravomoc Soudního dvora Evropské unie

Ústavní přezkum lze považovat oproti přezkumu ve správním soudnictví za podstatně omezenější. Podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona o ÚS<sup>231</sup> může ústavní stížnost podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. Nelze tak namítnout jakoukoliv nezákonnost, ale toliko porušení ústavně zaručeného práva

<sup>227</sup> § 110 odst. 2 SŘS

<sup>228</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2004, sp. zn. 2 Ads 16/2003.

<sup>229</sup> Tj. ÚS, Evropského soudu pro lidská práva, ESD, rozšířeného senátu nebo pléna NSS.

<sup>230</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 976-983.

<sup>231</sup> zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

nebo svobody, z nichž v případě zadávání veřejných zakázek přichází v úvahu zejména porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, povinnosti vykonávat státní moc v případech, v mezích a způsobem zákonem stanoveným podle čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR<sup>232</sup> či povinnosti ukládat povinnosti toliko na základě zákona, v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod podle čl. 4 odst. 1 Listiny. Nezbytným předpokladem podání ústavní stížnosti je vyčerpání všech opravných prostředků<sup>233</sup>, jinak ÚS stížnost usnesením odmítne. Pokud je ústavní stížnost přípustná, byla podaná včas a oprávněnou osobou, ÚS rozhodne nálezem, jímž stížnosti vyhová a napadené rozhodnutí zruší, popřípadě ji zamítne.

O porušení práva na spravedlivý proces rozhodoval ÚS např. nálezem ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 12/99, v němž konstatoval, že důsledky nesplnění povinnosti zadavatele veřejné zakázky, který námitkám uchazeče nevyhověl, poučit ho o možnosti podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí zadavatele u orgánu dohledu nemohly uchazeči bránit, aby se postupem stanoveným v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny domáhal svého práva u orgánu dohledu, případně dále u nezávislého a nestranného soudu. ÚS dále dovodil, že za situace, kdy zadavatel uchazeče o této možnosti nepoučil, neměl ÚOHS sám vykládat tento důsledek k tíži uchazeče, nýbrž naopak v jeho prospěch. Nálezem ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 594/02, rozhodoval ÚS také o zrušení napadeného rozhodnutí a konstatoval v něm, že pokud se stěžovatelka domáhala přezkoumání rozhodnutí zadavatele o námitkách a nejednalo se současně o návrh na zrušení rozhodnutí zadavatele o výběru nejvýhodnější nabídky, pak se i za situace, kdy se stěžovatelka svým návrhem na přezkum domáhala provedení nového výběru, jedná o návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele v ostatních případech, který podléhá správnímu poplatku podle položky 62 písm. c) sazebníku správních poplatků zákona o správních poplatcích<sup>234</sup>. Jiné uložení správního poplatku je v rozporu se zákonem a tudíž i s čl. 11 odst. 5 Listiny. Naopak o odmítnutí návrhu rozhodoval ÚS usnesením ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, v němž konstatoval, že lze souhlasit s názorem, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoli, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem ofiiality, podle kterého má správní orgán právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhé straně však neexistuje podle názoru ÚS žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na

---

<sup>232</sup> ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>233</sup> § 75 odst. 1 zákona o ÚS. Též usnesení ÚS ze dne 8. června 2010, sp. zn. II. ÚS 1561/10.

<sup>234</sup> zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán. Daný postup bylo v tomto případě podle stěžovatelky třeba považovat za zřejmé překročení pravomoci ÚOHS, neboť neposkytl jejím právům ochranu, kterou byl ze zákona povinen poskytnout. Způsob, jakým se ÚOHS zabýval předmětným podáním, podle stěžovatelky porušoval čl. 2 odst. 2 Listiny, a vzhledem k absenci zachycení myšlenkového procesu, na základě kterého dospěl k danému „rozhodnutí“, vznikl rozpor s principem právního státu.

ESD v této oblasti plní roli orgánu, jenž poskytuje autoritativní výklad evropského práva. Tato jeho pravomoc je založena čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU, v konkrétnější podobě čl. 267 SFEU.<sup>235</sup> Ačkoli rozhodování o předběžných otázkách bude zřejmě nejčastějším případem jeho ingerence do práva veřejných zakázek, nelze vyloučit ani projednání žaloby na neplnění povinností členského státu, zejména neprovedení implementace směrnice, podané Evropskou komisí dle čl. 258 SFEU či jiným členským státem ve smyslu čl. 259 SFEU. Další, prozatím nepřilíš reálnou možností je přezkoumání legislativních aktů na základě žaloby podle čl. 263 SFEU či nečinnosti určitý akt vydat podle čl. 265 SFEU.

## **5.5 Nově připravovaný zákon o zadávání veřejných zakázek a jeho ustanovení o obraně dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele**

Poslanci Poslanecké sněmovny ČR schválili na konci roku 2015 v prvním čtení zákon o zadávání veřejných zakázek. Nový zákon je nutný nejen pro další čerpání evropských dotací, ale také zkultivuje a zjednoduší zadávání veřejných zakázek.

Cílem připravovaného zákona není sepsat podrobný návod, ale jasně stanovit pravidla. Zákon je stručnější, dochází ke změně systematiky tak, aby byla přehlednější, a směřuje od obecného ke konkrétnímu. Obecně je smyslem navrhovaného zákona snížit administrativní zátěž, zejména u podlimitního režimu klade důraz na flexibilitu, tedy právě na snadnější zpracování a administraci těchto menších zakázek.

Co se týče konkrétních změn, týkají se tyto spíše zadávacího řízení, které není předmětem této práce. Naproti tomu opravné prostředky dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatelů jsou zachovány a k výraznějším a nepochybně žádoucím změnám, které by přezkumné řízení zjednodušily či výrazně urychlily, nedojde. Dodavatelé se tak nadále budou moci bránit prostřednictvím námitkového řízení, řízení před ÚOHS a následně ve správním soudnictví.

---

<sup>235</sup> Blíže k tomu viz SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 836 až 841.

Nově však zákon stanoví v rámci přezkumného řízení v některých případech kratší lhůty, např. pro doručení námitek zadavateli 11 pracovních dnů ode dne, kdy se stěžovatel o domnělém porušení zákona zadavatelem dozvěděl, a 22 pracovních dnů od uveřejnění oznámení v případě námitek proti dobrovolnému oznámení o záměru uzavřít smlouvu. Stejně tak je zkrácena lhůta k podání návrhu k ÚOHS, kdy nově musí být doručen do 8 pracovních dnů ode dne, v němž stěžovatel obdržel rozhodnutí zadavatele o odmítnutí námitek, resp. do 19 pracovních dnů ode dne odeslání námitek stěžovatelem, pokud zadavatel o námitkách v zákonné lhůtě nerozhodl. Naopak prodloužena je lhůta, ve které je zadavatel povinen odeslat rozhodnutí o námitkách stěžovateli, a to na 11 pracovních dnů ode dne jejich doručení. Dále je stanovena delší lhůta, ve které zadavatel nemůže uzavřít smlouvu, a to na 60 dnů ode dne zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud byl návrh na zahájení řízení podán včas.

Správní delikty navrhované novou právní úpravou se v případě deliktů spáchaných zadavatelem příliš neodlišují od stávajícího zákona, a to ani pokud se jedná o výši pokut. Zcela nově ale absentují správní delikty dodavatelů. Zákon však vymezuje více důvodů pro možné vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení.

Výše uvedené změny hodnotím obecně jako přínosné, ale rozhodně ne jako dostačující. Pro zadavatele je pozitivní zkrácení lhůt dodavatelům k podání „opravných prostředků“ a naopak prodloužení jejich lhůty k odeslání rozhodnutí o námitkách. Naopak stanovení delší blokační lhůty, ve které zadavatel nebude moci uzavřít smlouvu, je přínosné pro dodavatele a i já osobně s touto změnou souhlasím, neboť jakmile dojde k uzavření smlouvy, dodavatelé již moc možností, jak se mohou dál bránit, nemají. Stejně tak nic nenamítám proti rozšíření důvodů pro vyloučení uchazečů ze zadávacího řízení. Zda to ale plně nahradí systém deliktů dodavatelů, ukáže až praxe. Co ale v novém zákoně naprosto postrádám, je zjednodušení a zkrácení přezkumného řízení jako takového, jak navrhuji v závěru této práce. Stejně tak nový zákon neřeší problematické aspekty, které v této práci rozebírám, jako např. nejasnosti v případě prohlášení neplatnosti smlouvy na plnění veřejné zakázky nebo omezení přezkumu zadávacího řízení pouze z hlediska zákonnosti, ale nikoli po věcné stránce.

Pokud bychom nepřijali nový zákon, nebyli bychom již v souladu s evropským právem, což by mohlo ohrozit čerpání dotací z EU.

## **6 Procesní obrana zadavatele**

Zadává-li zadavatel veřejnou zakázku spolufinancovanou z rozpočtu EU, je povinen postupovat podle několika různých předpisů. V první řadě musí postupovat v souladu s platnou a účinnou verzí zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zpravidla si dále veřejný zadavatel stanoví vlastní interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek, kterými modifikuje či upravuje postupy stanovené ZVZ. Nad rámec těchto postupů je zadavatel povinen postupovat podle pravidel vydaných konkrétním poskytovatelem dotace, aby dodržel podmínky jejího poskytnutí. Zadavatel tedy není v komfortní pozici, kdy by stačilo řídit se ZVZ. Naopak musí sledovat více předpisů stanovujících mnohdy totéž a lišících se pouze v nuancích. Dodržení či nedodržení právě zmíněných nuancí může mít přitom zásadní vliv na další úspěšnou administraci dotace, neboť zadavatel je podroben nejedné ex-post kontrole dodržení všech pravidel pro její čerpání, zejména pak pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Běžně je možné očekávat ex-post kontrolu ze strany poskytovatele dotace, auditního orgánu a v některých případech také ze strany Evropské komise. Tyto jednotlivé kontrolní orgány však nemají jednotnou metodiku provádění kontrol. Zadavatel je pak ve značné právní nejistotě, co který orgán bude kontrolovat a zda mohl on sám požadavky kontrolního orgánu před realizací veřejné zakázky předvídat.

Volba vhodných a možných prostředků obrany příjemce dotace proti krácení dotace závisí na následujících skutečnostech. První je právní titul dotace a druhou časové hledisko. Co se právního titulu týče, záleží, zda má příjemce dotace s poskytovatelem dotace uzavřenou smlouvu o poskytnutí dotace nebo zda poskytovatel dotace vydal příjemci dotace pouze rozhodnutí o poskytnutí dotace. Z časového hlediska je pak rozhodné, zda ke krácení dotace došlo před jejím vyplacením příjemci dotace nebo zda u příjemce dotace k vyplacení dotace již došlo a poskytovatel dotace požaduje její vrácení.

### **6.1 Možnosti obrany zadavatele**

V této kapitole se zaměřím obecně na jednotlivé možnosti obrany zadavatele jako příjemce dotace podle druhu právního titulu dotace a podle toho, zda dotace již byla či nebyla vyplacena, zejména vzhledem k tomu, že konkrétními instituty, postupy, průběhem a rozhodováním ve správním řízení a správním soudnictví jsem se zabývala již v rámci předchozí kapitoly pojednávající o procesní obraně dodavatelů.

### 6.1.1 Smlouva o poskytnutí dotace

Smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou. V případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 169 SŘ ve spojení s § 141 SŘ, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.<sup>236</sup> Teprve rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 SŘS na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví,<sup>237</sup> proti kterému je následně možno podat kasační stížnost a dále případně ústavní stížnost.

### 6.1.2 Rozhodnutí o poskytnutí dotace

Samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace není veřejnoprávní smlouvou v materiálním slova smyslu. Ačkoli veřejnoprávní charakter tohoto rozhodnutí je nesporný, doposud převládá názor, že soudnímu přezkumu podléhá až faktické rozhodnutí finančních orgánů o určení povinnosti vrácení poskytnuté dotace ve stanovené výši za porušení rozpočtové kázně.<sup>238</sup> Finálním rozhodnutím, proti kterému je možné brojit řádnými zákonnými prostředky, je tedy rozhodnutí příslušného finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně<sup>239</sup> a stanovení příslušného odvodu<sup>240</sup>, a to v podobě platebního výběru. Proti platebnímu výměru lze následně podat do 30 dnů ode dne jeho doručení odvolání podle § 109 daňového řádu<sup>241</sup> ke správci daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadáno. Proti negativnímu rozhodnutí o odvolání je možné buď podat správní žalobu podle § 65 SŘS a proti rozhodnutí o ní kasační stížnost, anebo žádost o prominutí či částečné prominutí odvodu (a případného penále) za porušení rozpočtové kázně nebo žádost o posečkání daně.

Rozšířený senát NSS se však v nedávno publikovaném rozsudku ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014, vyjádřil k možnostem opravných prostředků žadatelů o dotaci v případě, že již jejich žádosti nebude zcela vyhověno. Rozsudek se zabývá případy rozhodnutí o dotaci podle rozpočtových pravidel a poskytuje objasnění otázky, jak budou soudy posuzovat správnost postupu jakéhokoli poskytovatele tzv. „nenárokové“ dotace.

<sup>236</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 9 Afs 37/2013.

<sup>237</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2014, sp. zn. 2 Afs 75/2013.

<sup>238</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2014, sp. zn. 5 As 152/2012.

<sup>239</sup> § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>240</sup> § 44a rozpočtových pravidel

<sup>241</sup> zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Použití SŘ a případný soudní přezkum je podle tohoto rozsudku vyloučen pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace. Naopak na rozhodnutí, jimiž poskytovatel dotace žádosti nevyhověl (resp. pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání. Takové rozhodnutí musí mít náležitosti správního rozhodnutí a je přezkoumatelné jak v mezích řádného opravného prostředku, odvolání či rozkladu, tak v rámci soudního přezkumu podle § 65 SŘS na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně na základě kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě. Správní uvážení poskytovatele dotace o tom, zda a v jaké výši dotaci poskytne, však nelze nahradit rozhodnutím odvolacího orgánu či dokonce soudu. Přezkum negativního rozhodnutí o dotaci je zaměřen na otázku, zda byly při poskytování dotace dodrženy právní předpisy, zda rozhodnutí splňuje náležitosti správního rozhodnutí včetně řádného odůvodnění a zda byly v dotačním řízení dodrženy základní zásady činnosti správních orgánů a principy, na nichž stojí veřejné právo.<sup>242</sup>

Poslední možností je pak stejně jako v ostatních případech podání ústavní stížnosti.

### 6.1.3 Krácení dotace před jejím vyplacením

Ke krácení dotace před jejím vyplacením dojde v případě, že auditní orgán dospěje ke zjištění o pochybení příjemce dotace při administraci projektu. Proti takovému zjištění může příjemce dotace podat námitky. Rozhodnutí auditního orgánu o námitkách však není rozhodnutím v materiálním slova smyslu a nelze se tak proti němu bránit žalobou ve správním soudnictví, jelikož nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti příjemce dotace.<sup>243</sup> Pokud auditní orgán námitkám nevyhoví, informuje o svém zjištění poskytovatele dotace, který v případě, že zjištění má povahu nesrovnalosti<sup>244</sup>, přistoupí k vydání oznámení o krácení dotace. Pro následující možný postup příjemce dotace je rozhodující, zda má s poskytovatelem dotace uzavřenou smlouvu o poskytnutí dotace<sup>245</sup> či zda je dotace poskytována pouze na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace<sup>246</sup>, jak podrobněji uvádím výše.

---

<sup>242</sup> Dostupné na <http://zklub.cz/clanky/41-nejvyssi-spravni-soud-objasnil-soudni-prezkum-rozhodnuti-o-dotacich>.

<sup>243</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. 9 As 132/2013.

<sup>244</sup> Nesrovnalostí se podle ustanovení čl. 2 odst. 7 nařízení Rady č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999, rozumí porušení právních předpisů EU nebo ČR v důsledku protiprávního jednání nebo opomenutí dotčeného subjektu (příjemce dotace), které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.

<sup>245</sup> Postup viz podkapitola 6.1.1.

<sup>246</sup> Viz podkapitola 6.1.2.

V úvahu dále přichází postup naznačený v kapitole 6.1.5 a následně podrobně rozebraný v její podkapitole.

#### **6.1.4 Krácení dotace po jejím vyplacení**

Také v případě krácení dotace po jejím vyplacení se stejně jako před jejím vyplacením vychází ze zjištění auditního orgánu, proti kterému je možné podat námitky. V rámci vyhotovení závěrečné auditní zprávy pak auditní orgán uvede, zda námitkám vyhovuje či nikoli. Následně předá auditní orgán zprávu poskytovateli dotace k dalšímu řešení. Poskytovatel dotace, pokud auditní orgán nevyhověl námitkám příjemce dotace, posuzuje, zda má zjištění povahu nesrovnalosti, a pokud ano, pak o této skutečnosti informuje příslušného správce daně, který zahájí u příjemce dotace daňovou kontrolu. Na závěr daňové kontroly vyhotoví daňový správce zprávu z daňové kontroly, přičemž pokud dospěje ke zjištění, že příjemce dotace porušil podmínky, za kterých byly příjemci dotační peněžní prostředky vyplaceny, informuje ve zprávě, že ze strany příjemce dotace došlo k neoprávněnému použití dotačních peněžních prostředků a v důsledku toho k porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Na žádost daňového subjektu stanoví správce daně přiměřenou lhůtu, ve které se daňový subjekt může vyjádřit k výsledku kontrolního zjištění a navrhnout jeho doplnění. Nedojde-li na základě tohoto vyjádření ke změně výsledku kontrolního zjištění, nelze již v rámci projednání zprávy o daňové kontrole navrhopat další doplnění. Poté následuje vyměření odvodu (a penále) za porušení rozpočtové kázně příslušným správcem daně, a to v podobě platebního výběru. Následný postup je již totožný s postupem podrobněji popsáním v podkapitole 6.1.2.

#### **6.1.5 Krácení dotace na základě domněnky poskytovatele dotace**

Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném od 20. 2. 2015, „poskytovatel dotace nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta...“. Jedná se tak o krácení dotace na základě domněnky poskytovatele dotace. O tomto opatření poskytovatel dotace bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce dotace. Příjemce dotace může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli dotace proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele dotace. V rozhodnutí o námitkách je stanoveno, zda opatření poskytovatele dotace bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat. Bylo-li

opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách. Poskytovatel informuje o opatření a o rozhodnutí o námitkách vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad. Finanční úřad následně závazně posoudí, zda skutečně došlo k domnělému porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržení účelu dotace či podmínek, za kterých byla poskytnuta. Otázkou zůstává postup za situace, kdy finanční úřad žádné pochybení neshledá, ale poskytovatel dotace přesto dotaci nebo její část nevyplatí na základě oznámení o krácení dotace. To, jak se zadavatel může proti takovému oznámení bránit, je předmětem následující podkapitoly.

#### **6.1.5.1 Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k právní povaze oznámení o krácení dotace**

Co se právní povahy oznámení o krácení dotace týče, rozhodovací praxe NSS je nekonzistentní, když jedno rozhodnutí tvrdí, že takové oznámení je správním rozhodnutím v materiálním slova smyslu a druhé, že nikoli.

Pokud jde o tvrzení, že oznámení o krácení dotace není správním rozhodnutím, zaujal jej NSS ve svém rozsudku ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. 9 As 132/2013<sup>247</sup>, a ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. 9 Afs 107/2013<sup>248</sup>. Podle těchto rozhodnutí je oznámení o krácení dotace faktickým úkonem - opatřením, kdy je vyloučen přezkum na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS, ale nelze vyloučit podání zásahové žaloby podle § 82 SŘS.

Naproti tomu to, že oznámení o krácení dotace je správním rozhodnutím v materiálním slova smyslu, proti kterému je možné se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS, zastává NSS ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 8 Ans 4/2013<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Institut nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel.

<sup>248</sup> Samotné nevyplacení části dotace není správním úkonem již proto, že se jedná o faktické pozastavení platby nemající se správním řízením nic společného. Zákon nazývá tento faktický úkon ne zcela přiléhavě „opatřením“, ukládá poskytovateli, aby o tomto opatření příjemce dotace písemně informoval, a vylučuje ve vztahu k němu užití SR, jakož i jeho soudní přezkum.

<sup>249</sup> Zákonné požadavky na řádné odůvodnění, přesné vymezení rozsahu krácení výplaty, požadavek přihlížet k závažnosti porušení pravidel a úvaha o vlivu porušení pravidel na dodržení cíle dotace jsou typickými hledisky, která musí správní orgán zohledňovat při své rozhodovací činnosti. Za takové situace proto NSS dospěl k přesvědčení, že sdělení o nevyplacení části dotace je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.

Z porovnání citovaných rozhodnutí NSS je patrné, že zde došlo k rozkolu v právním náhledu soudu na to, zda ke krácení dotace dochází na základě rozhodnutí ve věci samé, přičemž se potenciálně otevírá ochrana žalobou podanou proti rozhodnutí podle § 65 SŘS, či zda se jedná o jiný zásah, proti němuž je možné se za určitých okolností bránit zásahovou žalobou podle § 82 SŘS. Prvkem, který je naopak těmto rozhodnutím společný, je přesvědčení, že dotčený příjemce dotace nemůže zůstat zcela bez soudní ochrany. Otázkou však zůstává, jakými prostředky je mu tato ochrana poskytována.

Jistou neusazenost judikatury NSS pak dokládá i postup jeho druhého senátu, který v řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 12/2014 rozhodl o přerušení řízení o kasační stížnosti a předložení věci ÚS s návrhem na zrušení ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel zakládajícího vyloučení opatření o krácení dotace ze soudního přezkumu. Podle ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do novelizace zákonem č. 25/2015 Sb. účinné od 20. 2. 2015, bylo na opatření o krácení dotace vyloučeno použití obecných předpisů o správním řízení, tj. SŘ včetně ustanovení o přezkumu, a jeho soudní přezkoumání, tj. přezkum ve správním soudnictví. ÚS ve svém nálezu konstatoval, že citované ustanovení je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny.<sup>250</sup>

Z odůvodnění rozhodnutí o předložení věci ÚS vyplývá, že i druhý senát NSS pokládá nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel za opatření, které podle svého smyslu nepochybně je a má být opatřením toliko předběžným a dočasným. Je tomu tak zejména proto, že jediným orgánem, který je oprávněn kvalifikovat pochybení příjemce dotace a uložit za něj sankci v podobě odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace. Protiústavnost výluky ze soudního přezkumu spatřuje druhý senát v bezkriteriérnosti tohoto postupu, z něhož vyplývá možnost svévole ze strany poskytovatele a absence právní jistoty na straně příjemce dotace. Pokud by totiž platilo, že v zákonem stanovené krátké lhůtě je poskytovatel dotace povinen výplatu obnovit nebo zahájit řízení o odnětí dotace a že výsledek tohoto řízení je soudně přezkoumatelný, byly by dány reálné záruky proti protiústavní svévoli, kterou bohužel napadené zákonné ustanovení dostatečně nevylučuje.

Z odůvodnění nálezu ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/2014, vyplývá následující. Samo pozastavení dotace v případech, kdy následně příslušný finanční úřad či dokonce i samotný poskytovatel dotace dospěje k závěru, že příjemce dotace žádné své povinnosti neporušil, se nemá jak stát předmětem soudního přezkumu, v jehož rámci by byla konstatována nezákonnost pozastavení čerpání dotace. Rovněž podústavní právní úprava nijak

---

<sup>250</sup> Viz nálezu ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/2014.

neřeší situaci, kdy finanční úřad nevydá platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně a poskytovatel dotace přesto jejímu příjemci zadržené finanční prostředky nevyplatí. Nadto nejsou ani explicitně stanoveny žádné lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout. Je možné, že zpravidla bude postupováno tak, že jak pro poskytovatele dotace, tak i pro příslušný finanční úřad budou směrodatné závěry auditu prováděného podle zákona o finanční kontrole, a proto k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem dojde. Pokud však bude toto rozhodnutí o vyměření odvodu napadnuto příjemcem dotace soudně, soud nebude žádným způsobem hodnotit důvodnost pozastavení čerpání dotace podle napadeného ustanovení rozpočtových pravidel, ale bude posuzovat pouze zákonnost napadeného platebního výměru. Podústavní právo tedy neotvírá žádnou možnost, v jejímž rámci by bylo konstatováno, zda pozastavení čerpání dotace proběhlo zákonným způsobem a zda nebylo arbitrární. Vyloučení soudní kontroly pozastavení dotace vede k tomu, že případný arbitrární, svévolný či dokonce šikanózní postup poskytovatele dotace nebude relevantně pojmenován ani nijak sankcionován, neboť tento postup se nemá jak stát předmětem soudního přezkumu. To však není v demokratickém právním státě, který má povinnost chránit legitimní očekávání jednotlivců, jejich právní jistotu a základní práva před arbitrárností postupu státních orgánů, možné. Napadená část ustanovení, která stanoví ve výše popsaném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy podle ÚS v první řadě rozporná s ustanovením čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, které garantuje zachování základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu ke spravedlnosti.

ÚS tak ve svém nálezu konstatoval, že postupem podle § 14e rozpočtových pravidel může dojít k zásahu do legitimního očekávání příjemce dotace. Pokud totiž tento dodrží veškeré podmínky, které mu byly v rozhodnutí o udělení dotace, právních předpisech i případných dalších normativech pro čerpání a používání dotace stanoveny, pak mu vzniká legitimní očekávání, že mu bude ve stanovených termínech za stanovených podmínek celá dotace poskytnuta a pozastavení její výplaty z důvodu pouhé nedůvodné domněnky je jeho porušením, které není jen zásahem do právní jistoty příjemce dotace, ale též do jeho práva na ochranu majetku, jak ji upravuje čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Na tom nic nemění ani ustanovení § 14 rozpočtových pravidel o tom, že na dotaci není právní nárok, neboť poté, co je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel, se jedná ze strany příjemce dotace o vymahatelnou pohledávku. Rozhodnutí o pozastavení čerpání dotace je pak zásahem do očekávání příjemce, že mu bude z titulu této pohledávky plněno. I kdyby posléze poskytovatel dospěl k závěru, že k porušení povinností

příjemcem dotace nedošlo, a následně mu pozastavené finanční prostředky vyplatil, prodlení v čerpání finančních prostředků z přiznané dotace způsobené státem může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, neboť může vyvolat dodatečné finanční náklady, zdražení nebo dokonce zmaření celé plánované investice. Absence soudního přezkumu pozastavení dotace může příjemci dotace též znemožnit či ztížit vymožení škody, která mu byla nedůvodným pozastavením dotace způsobena, čímž dojde rovněž k zásahu do jeho vlastnického práva.

Rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení čerpání dotace je sice odůvodněno veřejným zájmem na ochraně před porušováním právních povinností příjemci dotací, zejména před porušováním rozpočtové kázně či před podvody, nicméně absence soudní kontroly v tomto případě neumožňuje zohlednit a chránit zájem příjemce dotace a jeho legitimní očekávání na čerpání již jednou přidělené dotace.

Na základě výše uvedeného tak lze shrnout, že judikatura NSS si osvojila výklad založený na materiálních, nikoli formálních znacích a samo označení úkonu jako rozhodnutí (či nikoli) nepokládá za finálně určující. Ani opatření tedy obecně nelze vyloučit z pozice úkonu, proti němuž může směřovat žaloba způsobilá otevřít jeho soudní přezkum, avšak za podmínky, že jím byly založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny práva nebo povinnosti, jinak by se bez dalšího prosadila kompetenční výluka podle § 70 písm. a) SŘS. Jinak řečeno, klíčovou je jeho materiální stránka, přičemž aby bylo možné považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí v materiálním smyslu, musí mít dopad do právní sféry, resp. do veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby.<sup>251</sup> Tuto podmínku lze ve vztahu k opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel považovat za splněnou jen tehdy, pakliže požadovaná změna v právním postavení příjemce dotace bude nalezena již v tom, že namísto plynulého vyplácení dotace je její poskytování přerušeno, resp. co do její vymezené části se neposkytuje. Tomuto závěru se přiblížil NSS ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 8 Ans 4/2013, v němž konstatoval, že opatření o krácení dotace je aktem ve věci samé, a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu, a že vydání takového rozhodnutí se lze dokonce v konkrétním případě domáhat tzv. nečinností žalobou. Nicméně judikatura NSS zahrnuje i posouzení odlišná,

---

<sup>251</sup> Viz náleží ÚS ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, v němž bylo konstatováno, že formální definiční znaky rozhodnutí sice definice rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS sama o sobě neobsahuje, ale jsou přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech SŘS, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu. Bez zkoumání těchto znaků by nebylo dost dobře možné odlišit kategorii „rozhodnutí“ od kategorie „zásahů“. Obě totiž představují úkony správních orgánů, které se dotýkají právní sféry žalobce. Těmito formálními znaky jsou:

- formalizovaná podoba úkonu, který sestává z jednoho či několika výroků a z odůvodnění,
- skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formálního řízení,
- o průběhu řízení je veden správní spis,
- výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení

(srov. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 498-500.).

jak vyplývá z výše citovaných rozsudků sp. zn. 9 As 132/2013 a sp. zn. 9 Afs 107/2013. V rámci těchto dvou rozhodnutí je stanoveno, že vyloučení ze soudního přezkumu nevyplývá ze samotného napadeného ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, neboť je zde dána výluka již na základě ustanovení § 65 odst. 1, resp. § 70 písm. a) SŘS tím, že nejde o jimi předvídané rozhodnutí. Významným důsledkem pak podle mého názoru je, že tím nemůže být ani v kolizi se zákazem vyloučení soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny<sup>252</sup>, neboť absence rozhodnutí (ve smyslu vyloženém výše) logicky i věcně implikuje stav, kdy právní poměry příjemce dotace dotčeny vůbec nebyly, jestliže postupy podle ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel vést k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práva nebo povinnosti nemohou.

Obdobné závěry platí i pro ta hodnocení opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jestliže je jimi dovozována jeho předběžná povaha, neboť taková opatření zásadně nemohou z povahy věci představovat relevantní zásah do základních práv. I v takovém případě by důvodem výlučky ze soudního přezkumu nebylo ve skutečnosti napadené ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, nýbrž již § 70 písm. b) SŘS, jehož kompatibilita s čl. 36 odst. 2 Listiny je zjevná.

V úvahu pak přichází ještě ustanovení § 70 písm. f) SŘS, v němž má napadené ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel normativní i věcnou základnu. Kompetenční výlučka podle § 70 písm. f) SŘS se váže k těm úkonům správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Tím jsou v tomto případě rozpočtová pravidla. To má ovšem smysl pouze tehdy, kdy se oproti předchozím úvahám uplatní předpoklad, že opatření zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti a je tak považováno za správní rozhodnutí. Z tohoto pohledu tedy nelze ani na takto stanovené kompetenční výluce shledat nic nerozumného, natož pak protiústavního.

S tímto se však ÚS ve svém nálezu nevypořádal a judikaturu NSS pomíjí, jako kdyby jí nebylo. Jednoduše vychází z toho, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodnutím je, aniž by se náležitě vypořádal s jinými již uplatněnými interpretačními verzemi a proti nim (jejich odůvodněným závěrům) klade pouhé tvrzení, že příjemce dotace má poté, co mu byla přiznána, na její úplné vyplacení nárok a že dotace představuje vymahatelnou pohledávku. To je vážným nedostatkem nálezu, neboť teprve až řádné odůvodnění povahy posuzovaného opatření s výsledkem, že o rozhodnutí vskutku jde, mohlo otevřít cestu pro další úvahy o jeho vyloučitelnosti (či nikoli) ze soudního přezkumu.

---

<sup>252</sup> Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.

K námitkám navrhovatele, jimiž vytkl absenci časového omezení účinků opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, bezkriteriérnost hodnocení závažnosti podezření z pochybení poskytovatelem dotace, absenci kontroly a nemožnost dosažení zahájení řízení o provedení odvodu před finančním úřadem, lze konstatovat, že zjevně směřují proti úpravě, jež navržena k přezkumu nebyla. Oponují totiž jiným ustanovením napadeného zákona, jmenovitě ustanovením § 14e odst. 1 až 3 rozpočtových pravidel, případně tomu, co v nich zákonodárce opomněl zakotvit, nikoli ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, o které zde jde. Pozornost je však třeba věnovat té námitce, že právní úprava v ustanovení § 14e rozpočtových pravidel porušuje právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny v podobě legitimního očekávání, neboť ta již k základnímu právu příjemce dotace míří zjevně, přičemž často je současně porušeno právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek, přičemž tímto článkem založená ochrana se nevyčerpává jen vlastnictvím věcí hmotných, nýbrž pod jeho ochranou je i tzv. legitimní očekávání, resp. majetkový nárok, jehož splnění lze opodstatněně očekávat. Jde o ochranu jakékoli dostatečně hájitelné majetkové hodnoty včetně dostatečně určité pohledávky. Pohledávka je pak dostatečně určitou, má-li zjevný zákonný či judiciální základ. Tak je tomu tehdy, jestliže z ní oprávněný může se zřetelem k adekvátně pevnému, rozumnou pochybnost nepřipouštějícímu právnímu prostředí vytvořenému jednoznačnou právní úpravou a stabilizovanou rozhodovací praxí příslušných orgánů opodstatněně očekávat uplatněním takové pohledávky konkrétní majetkový prospěch či jiný majetkový efekt. Naopak tam, kde jde o plnění, které je co do dovolávaného právního vztahu a svého důvodu nejisté, resp. závislé na dalších okolnostech, jejichž existence je neurčitá či jinak sporná, o legitimní očekávání nejde.<sup>253</sup> Zda na základě rozhodné právní úpravy podle ustanovení § 14e rozpočtových pravidel může mít příjemce dotace legitimní očekávání, že mu bude celá dotace vyplacena, však nelze podle mého názoru odpovědět kladně. Znění nenapadeného ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je jednoznačné a stojí za to citovat, že poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Z toho totiž bez pochybností vyplývá, že příjemci dotace musí být od počátku zřejmé, že část dotace mu vyplacena být nemusí, a to na základě autonomní úvahy poskytovatele dotace o porušení příslušných pravidel, jehož závažnost rovněž sám posuzuje. Je tak evidentní, že dostatečně určitá pohledávka příjemci dotace nesvědčí a že na vyplacení celé dotace nemá právní nárok. Na tom nic nemění ani skutečnost, že o poskytnutí

---

<sup>253</sup> Podrobněji dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/langasek.pdf>.

dotace bylo předtím rozhodnuto. K tomu se vyslovil i NSS, pakliže ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 9 Afs 107/2013 konstatoval, že nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že mu jako příjemci dotace vznikl nárok na poskytnutí dotace, a že je naopak zjevné, že ono rozhodnutí poskytovatele dotace předpokládalo její možné uvolňování či naopak krácení mimo jiné na základě plnění povinností příjemcem dotace, a že opačný názor by ve svých důsledcích znamenal, že by příjemci dotací po rozhodnutí o jejich poskytnutí již nemuseli plnit nic z povinností a bez dalšího by mohli očekávat přísun plateb od poskytovatele dotace. V rovněž již zmíněném rozsudku sp. zn. 8 Ans 4/2013 NSS sice uvedl, že už příslib dotace je způsobilý vyvolat legitimní očekávání jejího vyplacení, ale pouze za předpokladu, že příjemce dotace splní stanovené podmínky, přičemž co do splnění těchto podmínek je stanovisko poskytovatele dotace konečné. Ani v tomto pojetí proto o dostatečně určitou pohledávku jít nemůže. Ústavně chráněné legitimní očekávání na straně příjemce dotace tedy ukotvit nelze.

Co se týče zásahu do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, podnik jako příjemce dotace je podle nenapadeného ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel co do jeho financování prostřednictvím dotace z principu nejistý a nemůže být ústavněprávně dotčen tím, že tato nejistota se projevuje nevyplacením části takové dotace, neboť zákonná úprava s takovým opatřením ze strany poskytovatele počítá, a stejně tak s tím musí dopředu počítat i její příjemce. Podnikání příjemce dotace sice může být ztíženo, včetně řetězení dalších zásahů, o kterých uvažuje navrhovatel (např. pozastavení stavebních prací, event. zakonzervování rozestavěné stavby), avšak právo podle čl. 26 odst. 1 Listiny ve své podstatě zasaženo zjevně není.

## **7 Srovnání prostředků obrany dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele a prostředků obrany zadavatele proti oznámení o krácení dotace poskytovatelem dotace**

Neúčelnost přezkumného řízení, jeho přílišná formálnost a množství přezkumných instancí je vleklým problémem právní úpravy veřejných zakázek. Jde o dvě přezkumné správní instance u ÚOHS a dvě správně soudní instance, jak podrobně rozebírám v kapitole 5.2 a 5.3. Je proto velice náročné sledovat, jak se rozhodovací praxe v této oblasti vyvíjí. Konkrétním problémem řízení před ÚOHS je jednak dvouinstančnost a s ní spojená „nekonečnost“ rozhodnutí, která mohou být dále přezkoumávána, a jednak protichůdnost jednotlivých rozhodnutí. ÚOHS tak svým rozhodováním nijak neposiluje právní jistotu oblasti veřejných zakázek. Právě v pozitivním výsledku jeho rozhodování však v praxi spočívá základ faktického úspěchu dotčeného dodavatele. Správní soudnictví pak působí jako určitá pojistka proti největším excesům v rozhodování ÚOHS a jako nástroj ke sjednocování nejasných právních otázek. Nelze však vyloučit, že závěry správních soudů budou pro poškozené dodavatele prakticky využitelné v civilních řízeních o náhradu škody. Lze tedy konstatovat, že postup v procesu obrany dodavatele je dosti formálně náročný, což může znamenat ztrátu jeho účinnosti. Podle mého názoru by bylo proto nejvhodnějším řešením zakotvit v oblasti veřejných zakázek přezkum jednostupňového charakteru orgánem soudního typu, který by měl pravomoc přezkoumat jak průběh zadávacího řízení, tak rozhodnout o náhradě škody a neplatnosti smlouvy na předmět veřejné zakázky.

Co se týče obrany zadavatelů jako příjemců dotace, nedává sice dosavadní judikatura NSS dotčeným příjemcům dotace zcela jasný návod, jak postupovat v případě, cítí-li se poškození pozastavením výplaty dotace ze strany poskytovatele dotace, přesto však některé styčné body v rozhodnutích podrobně analyzovaných v předchozí kapitole nalézt lze. Předně je třeba poukázat na sdílené přesvědčení o dočasnosti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Předmětné ustanovení tedy není možné považovat za kompetenční normu umožňující poskytovateli dotace odepřít výplatu původně přislíbené dotace bez možnosti jakékoli kontroly a přezkumu ze strany soudní moci. V tomto ohledu je patrná souvislost opatření spočívajícího v nevyplacení části dotace a povinnosti poskytovatele dotace informovat o této skutečnosti příslušný finanční úřad. Ostatně je to pouze příslušný finanční úřad (a nikoli poskytovatel dotace), komu přísluší posoudit, zda se v daném případě jedná o porušení rozpočtové kázně, a případně toto porušení sankcionovat formou uložení povinnosti k odvodu. Z uvedeného lze dále dovodit, že rozhodnutím příslušného finančního úřadu

je poskytovatel dotace vázán. Ze stejných důvodů nelze nalézt odpovídající zákonnou oporu pro závěr, že by poskytovatel dotace měl být oprávněn vymáhat vrácení již vyplacených finančních prostředků, neboť tato kompetence svědčí finančním úřadům, které jsou oprávněny provést daňovou kontrolu a vydat ve věci platební výměr, proti kterému je příjemce dotace oprávněn podat odvolání a následně se případně domáhat i jeho přezkumu ve správním soudnictví. Nevyjasněn naproti tomu zůstává postup, který je příjemcům dotace k dispozici v případě, že k proplacení dotace doposud nedošlo a její poskytovatel rozhoduje o pozastavení proplacení. V tomto případě v praxi, byť je o tomto taktéž informován, finanční úřad již nerozhoduje, neboť není nezbytné stanovit příjemci dotace povinnost k vrácení finančních prostředků. Příjemce dotace je tak vystaven volbě mezi podáním žaloby proti rozhodnutí podle § 65 SŘS či proti jinému právnímu zásahu podle § 82 SŘS, přičemž ani náleží ÚS, jímž se podrobně zabývám v kapitole 6.1.5.1, nám tuto otázku výslovně neřeší. Nicméně rozkolísanost judikatury NSS nemůže být na újmu adresátům veřejné správy. Proto musí být podle mého názoru žalobci umožněno, aby oba z nabízejících se žalobních typů použil současně, přičemž je věcí správního soudu, aby sám posoudil, v jakém procesním režimu bude akt veřejné správy přezkoumávat. Toto poněkud provizorní řešení je možné volit až do té doby, než bude procesní režim postaven judikaturou NSS najisto.

Ačkoli je tedy procesní obrana dodavatelů poněkud zdlouhavá a byla by vhodná její novelizace a zjednodušení ve výše naznačeném smyslu, je podle mě stále přehlednější a efektivnější než procesní obrana zadavatelů, kde je právní úprava zmatená, rozhodnutí NSS si navzájem odporují a ani náleží ÚS neposkytuje jasný návod, jak postupovat. Do budoucna tak lze jedině doporučit přijmout jednotnou a dostatečně určitou právní úpravu, která bude jednoznačným návodem pro zadavatele, v jaké fázi a za jakých okolností se může účinně bránit, a to tak, že bude stanovena povinnost finančnímu úřadu rozhodnout za všech okolností.

## 8 Závěr

Právní úprava veřejných zakázek v ČR prošla v posledních letech výrazným vývojem, který stále není u konce. Z důvodů, proč tomu tak je, mohu zmínit následující. Především jde o samotnou povahu veřejných zakázek, jež se snaží zabránit nehospodárnému rozdělování velkého objemu veřejných financí. O jejich použití zde totiž nerozhoduje vlastník finančních prostředků tak jako v soukromém sektoru, ale zadavatel, pro kterého je často osobní prospěch důležitější než šetrné nakládání s penězi z veřejných rozpočtů, a je tak potřeba efektivní kontrola jeho jednání. Dalším vlivem, který na českou právní úpravu veřejných zakázek bezesporu působí, je komunitární právo. Právě směrnice a nařízení týkající se veřejných zakázek byly hlavní příčinou přijetí ZVZ a jsou také jedním z hlavních důvodů připravovaného nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který je v současné době předmětem projednávání Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

Zadávání veřejných zakázek je zároveň tématem velmi diskutovaným. Vzhledem k tomu, že pro dodavatele je to spolehlivý zdroj příjmů, logicky je ze strany podnikatelských subjektů o možnost realizovat veřejné zakázky značný zájem, s čímž úzce souvisí ostrý konkurenční boj, obcházení či porušování právních předpisů a v neposlední řadě korupční praktiky některých z nich. Z tohoto důvodu je v první řadě nezbytné nastavit mantinely soutěže o veřejné zakázky tak, aby byla zajištěna možnost bránit se nezákonnému postupu subjektů majících vliv na zadávací proces, a zajistit co nejefektivnější vynakládání veřejných prostředků.

Je nezbytné, aby zadavatelé zásadním způsobem dbali na dodržení veškerých pravidel pro zadávání veřejných zakázek. V opačném případě se vystavují značnému riziku krácení přiznané dotace, což bude v rámci obvykle velmi napjatých rozpočtů konkrétních příjemců dotací znamenat zásadní finanční problémy až na samotné hranici další platební schopnosti či neschopnosti způsobené výpadkem značné části rozpočtu. Právě systém povinností ukládaných zadavatelům v rámci jednotlivých etap zadávání veřejné zakázky je garantem, jenž zaručuje, že všichni potenciální dodavatelé budou mít rovné podmínky, nebudou diskriminováni vzhledem k jiným uchazečům a že informace, jež se jim dostanou, budou úplné a plně postačující k možnosti podat co možná nejlepší nabídku.

Korupci nelze sebelepším zákonem zamezit. Vhodně zvolenou úpravou lze však korupční jednání ztížit. Z tohoto důvodu bych navrhla v oblasti veřejných zakázek, konkrétně u přezkumného řízení, následující změny. Pokud srovnáme naši právní úpravu s cizími právními úpravami, je nutné konstatovat, že přezkumné řízení se v ČR vyznačuje přílišnou

zdlouhavostí, která je přímo v rozporu s přezkoumávanými občanskoprávními úkony, kde rozhoduje především rychlost uzavření smlouvy a její provedení. Dále se vyznačuje značnou formálností, protože neumožňuje efektivně přezkoumat vlastní výběr a posouzení ekonomicky nejvhodnější nabídky. Problémem je i nedodržování lhůt ze strany ÚOHS podle SŘ a nejednotnost rozhodovací praxe. Chybí nám také orgán, který by mohl prohlásit a najisto stanovit, že smlouva na předmět veřejné zakázky je neplatná. To, zda ÚOHS takovou pravomoc má nebo nemá, je předmětem sporů<sup>254</sup>. V této souvislosti by tedy šlo diskutovat o možnosti přiznání dalších pravomocí ÚOHS, a to např. i v otázce náhrady škody za porušení zákona. Rozhodnutí o uložení povinnosti k náhradě škody může učinit podle platné právní úpravy pouze soud. I tak se ale jedná pouze o teoretickou možnost, neboť chybí orgán, který by konstatoval, zda vůbec dodavatel měl reálnou šanci získat veřejnou zakázku, kdyby zadavatel zákon neporušil. V rámci úvah de lege ferenda by tímto orgánem mohl být ÚOHS, na základě jehož posouzení by se dodavatel mohl náhrady škody domáhat soudní cestou nebo by ÚOHS mohl mít přímo pravomoc o náhradě škody rozhodnout, což by znamenalo radikálně zasáhnout do jeho struktury a do systému přezkumného řízení v ČR. Jde o změny vedoucí ke zkrácení doby přezkumného řízení, a to jednak nástroji v rovině institucionální, a jednak v rovině kompetenční. Existují dva modely řešení, se kterými by bylo možné do budoucna počítat. Prvním je zavedení zásady jednoinstančního řízení v souvislosti s vypracováním koncepce nového SŘ. Druhým je pak zavedení výhradně soudního přezkumného řízení, kdy by byl přezkum prováděn pouze správním soudem.<sup>255</sup> Podle mého názoru by bylo nejvhodnějším řešením transformovat ÚOHS do typu kvazisoudního orgánu, jenž bude provádět přezkum průběhu zadávacího řízení ve zkrácených lhůtách z hlediska nejen zákonnosti, ale i po věcné stránce, a bude moci konstatovat neplatnost smlouvy s ohledem na případnou realizaci a druh předmětu plnění veřejné zakázky a rovněž uložit zadavateli povinnost náhrady škody vzniklé uchazeči.

Veškeré snahy o zlepšení ZVZ by se tak měly soustředit na legislativní rámec činnosti ÚOHS, jakož i na rychlost a efektivnost správního řízení. Jak již bylo zmíněno, žádoucím cílem je jednoduchost, přehlednost a efektivita právní úpravy. Jsou to cíle, jejichž současné dosažení je značně problematické. Najde-li se však rozumný kompromis mezi jednotlivými prioritami, jsem přesvědčena, že to přinese nejen formální, ale též kvalitativní změnu v této oblasti práva.

---

<sup>254</sup> Viz kapitola 5.2.1.6.

<sup>255</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 969-973.

V závěru této práce bych také chtěla shrnout cíle a odpovědi na otázky, které jsem si stanovila a položila v úvodu. Hlavním cílem této práce bylo podat strukturovaný analytický výklad o jednotlivých prostředcích obrany v rámci veřejných zakázek a následně zhodnotit jejich efektivitu a upozornit na některé nedostatky zákonné úpravy. Potvrdil se zde také vysoký aplikační význam základních zásad práva veřejných zakázek a rozhodovací praxe ÚOHS a správních soudů, za pomoci níž jsem se snažila k problematickým pasážím zaujmout vlastní stanovisko. Co se týče zodpovězení výzkumných otázek, lze konstatovat, že procesní obrana dodavatelů je s ohledem na množství přezkumných instancí zdoluhavá, příliš formální a byla by vhodná její novelizace a zjednodušení. Nejefektivnějším nástrojem ze všech kontrolních mechanismů je podle mého názoru námitkové řízení, protože se jedná o nejméně formální a administrativně nenáročnou proceduru stanovující zadavateli povinnost na základě podnětu ve formě námitek přezkoumat a případně i přehodnotit svůj postup v zadávacím řízení. V praxi však spočívá základ faktického úspěchu dotčeného dodavatele především v pozitivním výsledku rozhodování před ÚOHS. Naopak efektivitu procesní obrany zadavatelů nelze dost dobře hodnotit, neboť právní úprava je zmatená, rozhodnutí NSS si navzájem odporují a ani nález ÚS neposkytuje jasný návod, jak postupovat. Zadavatelé tak často ani nejsou informováni o tom, jaké prostředky obrany jim v daném konkrétním případě náleží, a proto jich plně nevyužívají.

Konečným výsledkem je skutečnost, že práce přesáhla stanovené téma, což je primárně způsobeno neoddělitelností kontrolních mechanismů od zbytku problematiky veřejných zakázek.

Závěrem bych chtěla uvést, že z mého pohledu jsou veřejné zakázky velmi zajímavou oblastí. Po celou dobu zadávacího procesu, ale i při realizaci zakázky, je třeba komunikovat s mnoha lidmi, hlídat bezpočet lhůt a neustále navazovat další činnosti. Zajímavá na práci s veřejnými zakázkami je mimo jiné právě dlouhodobost, kdy proces v určitém okamžiku začíná, ale konec často není možné dopředu určit. I přesto, že se činnosti opakují, rozhodně nejde o stereotypní záležitost. Nikdy nelze dopředu předpokládat celý průběh. Často se také stane, že zákon sám na určitou otázku nezná odpověď, zvláště pokud jde o kontrolní mechanismy.

## 9 Seznam použité literatury a pramenů

### Monografie

- BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 230 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1450 s.
- JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 999 s.
- JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 209 s.
- JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s.
- JURČÍK, Radek, KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Veřejné zakázky a PPP projekty. Potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 506 s.
- NOVOTNÝ, Václav. *Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek*. Praha: ASPI, 2006. 143 s.
- OCHRANA, František. *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2007. 167 s.
- POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky. Právní minimum při jejich zadávání*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2014. 143 s.
- SCHELLEOVÁ, Andrea. *Nejčastější problémy ve veřejných zakázkách nejen pro sektorové zadavatele*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014. 119 s.

### Zahraniční literatura

- BOVIS, Christopher. *EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007. 488 s.
- EGGER, Alexander. *Europäisches Vergaberecht*. Baden-Baden: Nomos, 2008. 464 s.
- KONINCK, Constant., RONSE, Thierry. *European Public Procurement Law*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2008. 988 s.
- KNIGHT, L., HARLAND, Ch., TELGEN, J., THAI, K. V., CALLENDER, G., MCKEN, K. *Public Procurement. International cases and commentary*. London: Taylor and Francis Ltd, 2007. 372 s.

### Komentáře

- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZSKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1168 s.

- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 848 s.
- JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 1229 s.
- KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Linde, 2013. 1253 s.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 796 s.
- RAUS, David. *Zadávání veřejných zakázek. Judikatura s komentářem*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 424 s.
- SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1344 s.

### **Odborné články**

- ČIHULA, Tomáš, FORÝTEK, Michal. Veřejné zakázky: aktuální vývoj v otázce běhu lhůt pro podání námitek proti úkonům zadavatele. *Bulletin advokacie*, 2010, č. 7-8, s. 52-53.
- HOMOLOVÁ, Štěpánka. Rozsudek ohledně VZMR zřejmě průlomový nebude. *Veřejné zakázky*, 2011, č. 2, s. 36-37.
- JURČÍK, Radek. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31.
- KOLMAN, Petr. Vybrané aktuální aspekty veřejných zakázek z pohledu trestního a správního práva. *Trestní právo*, 2012, roč. 17, č. 11, s. 24-28.
- MAREK, Karel. K zásadám zadávání veřejných zakázek. *Právní rádce*, 2007, č. 1, s. 51.
- MAREK, Karel, BAŽANTOVÁ, Ilona. Veřejné zakázky. *Obchodní právo*, 2014, roč. 23, č. 12, s. 525-536.
- MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, roč. 15, č. 7, s. 39-43.
- NERUDA, Robert, JASNÁ, Eva. Judikatura Nejvyššího správního soudu: veřejné zakázky a ochrana hospodářské soutěže. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 1, s. 1-6.
- RAUS, David. Nad možnostmi obrany proti postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek. *Právní fórum*, 2008, roč. 5, č. 5, s. 201-209.
- RAUS, David. Rozhodování českých soudů ve věcech ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 9, s. 12-16.
- VÍCH, Jan, BAŽANTOVÁ, Ilona. Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele podle nového zákona o veřejných zakázkách. *Obchodní právo*, 2006, roč. 15, č. 9, s. 2-12.

## **Judikatura**

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 9. 1988, *Komise Evropských společenství v Belgické království*, C-323/96

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 9. 1988, *Gebroeders Beentjes BV v Nizozemsko*, C-31/87

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 7. 1992, *Evropská komise v Itálie*, C-360/89

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG a další v Strohal Rotationsdruck GesmbH*, C-44/96, Sb. rozh. s. I-00073

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 11. 1998, *Gemeente Arnhem a Gemeente Rheden v BFI Holding Bv.*, C-360/96

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 10. 1999, *Alcatel Austria AG and Others, Siemens AG Österreich and Sag-Schrack Anlagentechnik AG v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr*, C-81/98

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 10. 2000, *The Queen v. H. M. Treasury v University of Cambridge*, C-380/98

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2000, *Evropská komise v Francie*, C-16/98

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 5. 2003, *Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy a další v Varkauden Taitotalo Oy*, C-18/01, Sb. rozh. s. I-05321, bod 48

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 1. 2005, *Stadt Halle a RPL Lochau v TREA Leuna*, C-26/03

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 5. 2012, *Komise v Nizozemsko*, C-368/10

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 12. 2014, *Croce Amica One Italia Srl v Azienda Regionale Emergenza Urgenza*, C-440/13

nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97

nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2000, sp. zn. I. ÚS 12/99

nález Pléna Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99

nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01

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

nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 594/02

nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05

nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06

nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07

nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09

nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. 6 A 12/2001

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 4 Azs 9/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 7/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2004, sp. zn. 2 A 9/2002

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, sp. zn. 1 As 7/2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, sp. zn. 2 Ads 16/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2004, sp. zn. 2 A 16/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 5 A 110/2002

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. 1 Afs 47/2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, sp. zn. 8 Aps 1/2005

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006,  
sp. zn. 6 A 25/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, sp. zn. 4 As 57/2005

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 75/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, sp. zn. 8 As 2/2008

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008,  
sp. zn. 7 Afs 54/2007

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008,  
sp. zn. 8 As 47/2005

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2008, sp. zn. 4 As 36/2008

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008,  
sp. zn. 1 Azs 51/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 4 Ads 105/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, sp. zn. 2 Afs 35/2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 Afs 111/2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009 sp. zn. 1 Ans 2/2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 5 Afs 75/2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009 sp. zn. 5 As 29/2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2010, sp. zn. 2 Afs 87/2009  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010,  
sp. zn. 3 Ads 148/2008  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010,  
sp. zn. 7 Aps 3/2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 67/2010  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009  
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 33 Cdo 594/2012  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. 9 As 132/2013  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, sp. zn. 2 Afs 75/2013  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 9 Afs 37/2013  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. 9 Afs 107/2013  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, sp. zn. 5 As 152/2012  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. 2 As 12/2014  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 8 Ans 4/2013  
rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015,  
sp. zn. 9 Ads 83/2014

rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. 2 A 7/96  
rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. 6. 1999, sp. zn. 2 A 1/99  
rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 30. 8. 1999, sp. zn. 2 A 6/99  
rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 2. 5. 2000, sp. zn. 2 A 1/2000  
rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 8. 2. 2002, sp. zn. 2 A 9/01

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. 31 Ca 172/2005  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2007, sp. zn. 62 Ca 30/2006  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2007, sp. zn. 62 Ca 9/2007  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 62 Ca 6/2007  
usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 62 Ca 69/2008

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 55/2008  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 62 Ca 33/2008  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 30/2008  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008  
usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 62 Ca 42/2009  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. 62 Ca 72/2008  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. 62 Ca 9/2009  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2010, sp. zn. 62 Ca 17/2009  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 62 Ca 27/2009  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2011, sp. zn. 62 Af 16/2010  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2011, sp. zn. 62 Af 41/2010  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2012, sp. zn. 62 Af 36/2010  
rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. 62 Af 50/2011

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 3. 1999, č. j. 3R 1/99-Ku  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 7. 1999,  
č. j. S 105/99-150/1733/99-RJ  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 12. 2001,  
č. j. S 193/01-151/4924./01  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 3. 2005,  
č. j. VZ/S18/05-153/1498/05-Va  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 6. 2005,  
č. j. VZ/S 58/05-153/2050/05-LB  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 11. 2006,  
č. j. S308/2006-20801/2006/510-MO  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 6. 2007,  
č. j. S104/2007-11284/2007/540-Der  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 12. 2008,  
č. j. R184/2008/02-25892/2008/310-AS  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 2. 2009,  
č. j. ÚOHS-R181/2008/02-1905/2009/310/ZČt  
rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 5. 2009,  
č. j. ÚOHS-S96/2009/VZ-5262/2009/540/VKu

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 6. 2009,  
č. j. S156/2009/VZ-9985/2009/510/JCH/HOd

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 10. 2009,  
č. j. ÚOHSS130/2/09-11951/2009/530/RPá

rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 23. 11. 2009,  
č. j. ÚOHS-R59,62/2009/VZ-15199//2009/310-ASc

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 23. 3. 2010,  
č. j. ÚOHS-S28/2010/VZ-3550/2010/510/IFa

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

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 8. 2012,  
č. j. ÚOHS-R121,133/2012/VZ-15385/2012/310/IPs

### **Právní předpisy**

směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES

nařízení Rady č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 302/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných rozpočtů a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách

nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů

### Internetové zdroje

HOMOLOVÁ, Štěpánka. *Subjektivní lhůta pro podání námitek* [online]. akvks.cz, 15. července 2007 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.akvks.cz/userfiles/image/VZ\\_2008-04\\_forum1-Pm.pdf](http://www.akvks.cz/userfiles/image/VZ_2008-04_forum1-Pm.pdf)>.

KADLEC, Petr. *Aktivní obrana příjemce dotace proti rozhodnutí o krácení dotace* [online]. asociacevz.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.asociacevz.cz/attachments/article/1569/Kadlec\\_Aktivn%C3%AD%20obrana%20p%C5%99%C3%ADjemce%20dotace%20proti%20rozhodnut%C3%AD%20o%20kr%C3%A1cen%C3%AD%20dotace\\_AVZ~.pdf](http://www.asociacevz.cz/attachments/article/1569/Kadlec_Aktivn%C3%AD%20obrana%20p%C5%99%C3%ADjemce%20dotace%20proti%20rozhodnut%C3%AD%20o%20kr%C3%A1cen%C3%AD%20dotace_AVZ~.pdf)>.

LANGÁŠEK, Tomáš. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu* [online]. law.muni.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/langasek.pdf>>.

NOVÝ, Dalibor. *Jak se počítá do deseti u orgánu dohledu* [online]. pravnicradce.ihned.cz, 22. června 2004 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://pravnicradce.ihned.cz/c1-14535240-jak-se-pocita-do-deseti-u-organu-dohledu>>.

MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu* [online]. pravnicradce.ihned.cz, 23. července 2007 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://pravnicradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>>.

MLÍČKO, David, MACHUREK, Tomáš. *Opět k otázce přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. epravo.cz, 23. dubna 2010 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/opet-k-otazce-prezkumu-verejnych-zakazek-malehorozsahu-uradem-pro-ochranu-hospodarske-souteze-61247.html>>.

MORAVEC, Ondřej. *Krácení dotace v judikatuře nejvyššího správního soudu – polojasno?* [online]. epravo.cz, 22. října 2014 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>>.

POREMSKÁ, Michaela. *Opravné prostředky při zadávání veřejných zakázek* [online]. pravnicradce.ihned.cz, 27. května 2009 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://pravnicradce.ihned.cz/c1-37244460-opravne-prostredky-pri-zadavani-verejnych-zakazek>>.

ŠILHÁNEK, Michal. *Rizika veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtů EU* [online]. pmadvisory.cz, 26. listopadu 2014 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://pmadvisory.cz/rizika-verejnych-zakazek-spolufinancovanych-z-rozpocetu-eu/>>.

ŠIMKA, Karel. *Body řidičům jsou trest a přidělování dotací se soudně přezkoumává - dvě zářijová rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu* [online]. epravo.cz, 1. prosince 2015 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/body-ridicum-jsou-trest-a-pridelovani-dotaci-se-soudne-prezkoumava-dve-zarijova-rozhodnuti-rozsireneho-senatu-nejvyssiho-spravniho-soudu-99746.html>>.

VYCH, Jan. *Nový zákon o zadávání veřejných zakázek – myšlenka dobrá, provedení zatím o dost horší* [online]. epravo.cz, 23. září 2015 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-myslenka-dobra-provedeni-zatim-o-dost-horsi-98904.html>>.

ZUSKA, Karel. *Nejvyšší správní soud objasnil soudní přezkum rozhodnutí o dotacích* [online]. zklub.cz, 13. prosince 2015 [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://zklub.cz/clanky/41-nejvyssi-spravni-soud-objasnil-soudni-prezkum-rozhodnuti-o-dotacich>>.

*Často kladené dotazy - nový zákon o zadávání veřejných zakázek* [online]. mmr.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani/Verejne-zakazky-a-PPP/Casto-kladene-dotazy-Novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-\(1\).aspx](http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani/Verejne-zakazky-a-PPP/Casto-kladene-dotazy-Novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-(1).aspx)>.

*Důvodová zpráva* [online]. portal-vz.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137\\_2006-Sb.pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137_2006-Sb.pdf)>.

*Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. portal-vz.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika\\_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)>.

*Návrh zákona o zadávání veřejných zakázek* [online]. psp.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>>.

*Nové finanční limity pro veřejné zakázky a koncesní řízení platné od 1. 1. 2014* [online]. portal-vz.cz [cit. 3. ledna 2016]. Dostupné na <[http://www.portal-vz.cz/getmedia/cffd2c86-a21a-4c52-a029-2591173c6cc5/Nove-financi-limity-pro-verejne-zakazky-a-koncesni-rizeni\\_2014-prehled\\_d.pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/cffd2c86-a21a-4c52-a029-2591173c6cc5/Nove-financi-limity-pro-verejne-zakazky-a-koncesni-rizeni_2014-prehled_d.pdf)>.

## **Učebnice**

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. 247 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 260 s.

## 10 Shrnutí

Pro svou rigorózní práci jsem si zvolila téma týkající se práva veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku velice rozsáhlou, zaměřila jsem se pouze na její část, a to na popis jednotlivých prostředků obrany dodavatelů a zadavatelů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. Od toho se odvíjí i název této práce „Veřejnoprávní prostředky obrany v zadávacím řízení se zaměřením na přezkum ve správním řízení a ve správním soudnictví“.

Cílem této práce je systematicky analyzovat jak veřejnoprávní prostředky obrany dodavatelů proti nezákonnému postupu zadavatelů, a to i s praktickým přihlédnutím k relevantní rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů, tak veřejnoprávní prostředky obrany zadavatelů proti neoprávněnému krácení dotací s přihlédnutím k aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu a nálezu Ústavního soudu týkajícího se této problematiky, a následně zhodnotit jejich efektivitu a upozornit na některé nedostatky zákonné úpravy. Od cíle této rigorózní práce se odvíjí i výzkumné otázky, jejichž položením psaní práce zahajuji a jež zní: „Jsou prostředky obrany dodavatele proti nesprávnému postupu zadavatele a prostředky obrany zadavatele proti krácení dotace poskytovatelem dotace dostatečné a efektivní?“.

V úvodu práce se zabývám obecně zadáváním veřejných zakázek, pokud jde o právo veřejných zakázek a jeho prameny, vymezení základních pojmů, které považuji pro pochopení této práce za důležité, a výklad základních zásad práva veřejných zakázek, protože právě tyto zásady mají v praxi značný vliv na možnost dodavatelů uspět při své obraně, a to i v případě, kdy zadavatel zdánlivě nepostupuje nezákonně.

Stěžejní část této práce je věnována popisu jednotlivých prostředků obrany dodavatelů a zadavatelů v rámci zadávání veřejných zakázek včetně nástinu aplikačních problémů s tím souvisejících. Obranu nebo nápravu nesprávného postupu zadavatele lze komplexně realizovat prostřednictvím námitek zadavatelů a návrhů ke správnímu orgánu, popřípadě na základě rozkladů prvoinstančních rozhodnutí. Nebude-li dosaženo žádoucího stavu, lze pravomocné rozhodnutí správního orgánu napadnout žalobou u soudu v rámci správního přezkumu správních rozhodnutí a následně rozhodnutí o žalobě napadnout kasační stížností. Poslední možností je podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu, pokud bylo porušeno ústavně zaručené právo nebo svoboda stěžovatele. Velká část této práce je věnována kontrole zadavatele ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kdy nejdříve stručně vysvětluji postavení a působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a dále již popisuji průběh

správního řízení před ním, a to jak zahájeného na návrh, které navazuje na předchozí námitkové řízení u zadavatele, tak i zahájeného z moci úřední, pro které není předchozí podání námitek třeba.

V další kapitole se zabývám možnostmi obrany zadavatele jako příjemce dotace, kde se mimo jiné věnuji z velké části rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Volba vhodných a možných prostředků obrany příjemce dotace proti krácení dotace závisí na tom, zda má příjemce dotace s poskytovatelem dotace uzavřenou smlouvu o poskytnutí dotace nebo zda poskytovatel dotace vydal příjemci dotace pouze rozhodnutí o poskytnutí dotace a zda ke krácení dotace došlo před jejím vyplacením příjemci dotace nebo zda u příjemce dotace k vyplacení dotace již došlo a poskytovatel dotace požaduje její vrácení. Problematickou otázkou je situace, kdy finanční úřad žádné pochybení na straně zadavatele neshledá, ale poskytovatel dotace přesto dotaci nebo její část nevyplatí na základě oznámení o krácení dotace. Z porovnání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je patrné, že zde došlo k rozkolu v právním názoru soudu na to, zda ke krácení dotace dochází na základě rozhodnutí ve věci samé, přičemž se potenciálně otevírá ochrana žalobou podanou proti rozhodnutí správního orgánu, či zda se jedná o jiný zásah, proti němuž je za určitých okolností možné bránit se zásahovou žalobou. Prvkem, který je naopak těmto rozhodnutím společný, je přesvědčení, že dotčený příjemce dotace nemůže zůstat zcela bez soudní ochrany. Z nálezu Ústavního soudu, který měl tuto otázku rozřešit, vyplývá, že je možné bránit se prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, za které je podle něj oznámení o krácení dotace považováno.

Závěrem pak poskytuji kritické posouzení efektivity jednotlivých prostředků obrany a navrhuji případné změny, aby bylo dosaženo jejich vyšší účinnosti.

Co se týče zodpovězení výzkumných otázek, lze konstatovat, že procesní obrana dodavatelů je s ohledem na množství přezkumných instancí zdlouhavá, příliš formální a byla by vhodná její novelizace a zjednodušení. Nejefektivnější je podle mého názoru námitkové řízení, protože se jedná o nejméně formální a administrativně nenáročnou proceduru stanovující zadavateli povinnost na základě podnětu ve formě námitek přezkoumat a případně i přehodnotit svůj postup v zadávacím řízení. V praxi však spočívá základ faktického úspěchu dotčeného dodavatele především v pozitivním výsledku rozhodování před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Naopak efektivitu procesní obrany dodavatelů nelze dost dobře hodnotit, neboť právní úprava je zmatená, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu si navzájem odporují a ani nálezu Ústavního soudu neposkytuje jasný návod, jak postupovat.

Zadavatelé tak často ani nejsou informováni o tom, jaké prostředky obrany jim v daném konkrétním případě náleží, a proto jich plně nevyužívají.

## **Summary**

I have chosen the topic related to the public procurement law for my rigorous thesis. With regard to the fact that the issue is really extensive, I decided to focus just only on the specific part which is the description of remedies of defense in case of contracting suppliers and contracting authorities in relation to the public procurement process. Thus, the name of the thesis is derived from this issue and it is as follows: „Public remedies of defense in tender procedure focusing on review in administrative procedure and administrative justice“.

The main purpose of the thesis is a systematic analysis of public remedies of defense of suppliers against illegal contracting procedure in respect of the relevant practice of the Office for the Protection of competition and administrative courts on one hand, and analysis of public remedies of defense in case of contracting authorities against the unjustified subsidies cut taking account of the actual jurisprudence of the Supreme Administrative Court and findings of the Constitutional court in connection with this topic on the other hand. The main goal also includes the review of their effectiveness with the intent to stress some imperfections of statutory regulation. The research questions which are derived from the main goal of the thesis represent the introduction into the writing and they are defined as following: „Are the remedies of defense in case of suppliers against the incorrect course of action of contracting authority and the remedies of defense in case of contracting authority against the subsidy cut by the provider of subsidy sufficient and effective? “

The introduction of the thesis deals with the public procurement process from the general point of view in relation to the public procurement law, its sources and the definition of the basic concepts which are crucial in terms of understanding the thesis. The attention is also paid to the interpretation of basic principles of public procurement law because these principles are playing the main role in practice in relation to the possibility of suppliers to succeed in their defense, even if in situations where the contracting authority do not apparently proceed legally.

The crucial part of the thesis is dedicated to the description of the particular remedies of defense in case of suppliers in terms of public procurement process including the outline of related applicable problems. Defense or rectification of incorrect course of action in case of contracting authority is possible to realize complexly via objections to the contracting

authority and proposals to the administrative body or based on the decompositions of first-instance decisions. If the desired estate is not reached, the final judgment of administrative body is possible to sue at the court in frame of administrative review procedure of administrative decision and therefore the decision on the legal action is feasible to attack by a cassational complaint. The last option is to file a constitutional claim into the Constitutional Court in case of infringement of constitutional guaranteed right or freedom of complainant. The substantial part of this thesis is dedicated to the inspection of contracting authority from the side of the Office for the Protection of competition. And in frame of this part, the role and activity of the Office for Protection of competition is explained briefly. Then, the administrative procedure in front of the Office for the Protection of competition is described, including the initial administrative process which is initiated by the proposal followed by the previous opposition proceeding in case of contracting authority and also initiated ex officio. In this case, the previous oppositions are not needed.

Next chapter deals with the options of defense in case of contracting authority as the recipient of a subsidy. Here, the decision-making practice of the Supreme Administrative court and the Institutional Court is described. The option of the suitable and possible remedies of defense in case of the subsidy recipient depends on the fact if the subsidy recipient assigned the deal about the subsidy with a subsidy provider or if the subsidy provider issued just a decision about the subsidy to subsidy recipient and also if the subsidy cut was realized before the payment of subsidy to the subsidy recipient or if the subsidy was paid to the recipient and the subsidy provider requires subsidy repayment. The disputable question is the situation when the revenue authority does not see any misconduct from the side of contracting authority but the provider of a subsidy does not pay the whole subsidy or at least its portion based on the declaration of subsidy cut. Based on the analysis of decisions of the Supreme Administrative Court is visible that there is a disunion in the legal preview of the court in terms of the situation when subsidy cut is realized based on the verdict itself and therefore the protection via the legal action is potentially opened against the verdict of administrative body or there is another kind of intervention where is the possibility to be protected via the intervention action. The element which is on the contrary common in case of these two adjudications is conviction that affected subsidy recipient is not allowed to stay without any judicial protection. Based on the findings of the Constitutional Court, which should solve this disputable question, is implied that there is a possibility to defend oneself via the legal action against the verdict of the administrative body.

The final part of the thesis is focused on the critical review of the effectiveness of the particular remedies of defense and I also proposed some eventual changes in order to manage their highest level of effectiveness.

When it comes to the answers for the research questions, is it possible to claim that the procedural defense of suppliers with the focus on the plenty of review instance is lengthy, too formal and the novelization and simplification would be appropriate. In my opinion, the most effective way is the opposition proceeding because is most informal and administratively not so consuming procedure when the contracting authority has the obligation based on the incentive in the form of objection resulting into the review or reevaluation of the course of action in the tender procedure. In practice, the basics of the factual success of affected supplier especially consists of the positive result of decision process in front of the Office for the Protection of the Competition. On the contrary, the effectiveness of procedural defense of contracting authority is not valuated properly because the legislation is confused, the decisions of Supreme Administrative Justice are in the conflict and even the findings of Constitutional Court does not provide the clear instruction how to act. Contracting authorities are usually not informed about the proper means of defense in a particular situation and therefore they do not use them at large.

## **11 Klíčová slova**

Dodavatel, dotace, kontrola veřejných zakázek, krácení dotace, námitkové řízení, právo veřejných zakázek, procesní obrana dodavatele, procesní obrana zadavatele, přezkumné řízení, řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, správní soudnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, veřejný rozpočet, veřejné zakázky, zadavatel, zadávací řízení, zadávání veřejných zakázek, zákon o veřejných zakázkách.

## **Keywords**

Supplier, subsidy, inspection of public procurements, subsidy cut, opposition proceeding, public procurement law, procedural defense of supplier, procedural defense of contracting authority, review procedure, proceeding in front of the Office for the Protection of Competition, administrative justice, Office for the Protection of Competition, public budget, public procurements, contracting authority, tender procedure, public procurement process, the Act on Public Procurement.