

9. 1. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# K dokladu o doručení námitek zadavateli veřejné zakázky: soudy odmítly formalismus ÚOHS

Tento příspěvek reaguje na dvě nedávná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu[1], která se zabývala případy nedůvodného zastavení řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. V obou případech se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) vyhnul věcnému přezkumu zadávacího řízení pro absenci dokladu o doručení námitek podle § 114 odst. 3 tehdy platného a účinného zákona č. [137/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ 2006“).

**Přestože se tyto případy řídily ještě starým zákonem, mají svůj význam i pro současnost. Těchto případů bylo v důsledku praxe ÚOHS více (o části z nich je stále rozhodováno správními soudy), přičemž některým se dostalo i mediální pozornosti.[2] Oba případy ilustrují formalismus (až rigoróznost) ÚOHS v přístupu k výkonu dohledu nad dodržováním předpisů upravujících zadávání veřejných zakázek.**

Takový přístup Nejvyšší správní soud odmítl a potvrdil závěry učiněné Krajským soudem v Brně [rozsudky ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 97/2016-84 (dále „*věc Pražské služby*“) a č. j. 30 Af 118/2016-63 (dále „*věc Regios*“)].[3] Co do základních obrysů byly oba případy shodné. V obou šlo o žaloby uchazečů o veřejnou zakázku, kteří se bránili postupu zadavatelů podáním námitek podle § 110 ZVZ 2006 a následně pak podáním návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. K návrhu zasílanému ÚOHS Pražské služby doložily doklad od poskytovatele poštovních služeb o odeslání námitek (podací lístek) a také rozhodnutí zadavatele o těchto námitkách, v němž tento zadavatel uvedl, že mu byly námítky doručeny, včetně uvedení konkrétního data. *Regios* jako doklad o doručení námitek předložil potvrzení o dodání do datové schránky - dodejku; vedle toho k návrhu přiložil rovněž rozhodnutí zadavatele o námitkách. Úřad však v jejich návrzích shledal nedostatky (popsané dokumenty neakceptoval jako doklad o doručení námitek) a správní řízení zastavil. Tento závěr potvrdil také předseda ÚOHS. Oba uchazeči se však u soudu bránili tím, že k návrhu přiložili doklady, jež lze považovat za doklady o doručení námitek. Krajský soud dospěl k závěru, že zastavení řízení bylo v obou případech nedůvodné; napadená rozhodnutí ÚOHS proto zrušil.

Cílem mého příspěvku není jen predestřit argumenty stran sporu a obou soudů, ale zejména ukázat, jak dobře míněný záměr zákonodárce může vést k absurdním závěrům, kdy se pouhá mechanická aplikace zákona ukázala jako neudržitelná. Současně si kladu otázku, zda-li již soudy, zejména ve věci *Pražské služby* nepopřely ustanovení zákona (požadavek na předložení dokladu), resp. jestli jako doklad o doručení může sloužit samotný faktický průběh věci - projednání námitek (z důvodu, že ty zjevně musely být podány včas).

Dozor nad dodržováním regulace veřejného zadávání je v České republice svěřen ÚOHS, přičemž problematika veřejných zakázek se stala podstatnou částí agendy úřadu. V průběhu času tak začal ÚOHS čelit masivnímu přehlcení, jež bylo především důsledkem tzv. transparentní novely. Ve snaze podání k Úřadu více regulovat, začal zákonodárce (z iniciativy ÚOHS) klást větší nároky na navrhovatele spojené s podáváním návrhů na přezkoumání, aby posílil odpovědnost dodavatelů za podání

návrhu a aby nedocházelo ke zbytečnému vedení správního řízení - zdržení zakázky. Správní řízení totiž bylo i na základě vadného (neúplného) návrhu zahájeno a jeho následné protahování způsobené navrhovatelem neúměrně zatěžovalo zadavatele.[4] To platí i pro doklad o doručení námitek. Novelou ZVZ 2006 zákonem č. [40/2015](#) Sb., zákonodárce koncipoval nedoložení dokladu jako neodstranitelnou vadu řízení, jež vede k zastavení řízení.[5]

S těmito východisky je samozřejmě možné souhlasit. Na druhou stranu nelze ztrácet ze zřetele účel takovýchto požadavků; podání bezvadného návrhu (zbavení se „nepořádných“ dodavatelů) nemůže být cílem samo o sobě, ale toliko prostředkem k vytvoření prostoru pro náležité a zodpovědné vyřízení bezvadných návrhů, příp. podnětů, tj. řádného věcného přezkumu. Rozhodně není možné, aby Úřad ke splnění podmínek přistupoval přehnaně formalisticky; tak jako *ve věcech Pražské služby a Regios*.

Ve věci *Pražské služby* ÚOHS po celou dobu správního i soudního řízení trval na tom, že doklad musí mít formalizovanou podobu - zásadně připouštěl pouze standardní způsoby potvrzení doručení jako je poštovní dodejka, potvrzení podatelny zadavatele či doklad o doručení do datové schránky. Pražské služby jako žalobce zdůrazňovaly, že jako průkaz doručení může sloužit vše, co provedené doručení prokazuje; poukázaly také na nevyváženost v posuzování ze strany ÚOHS, který by na jednu stranu považoval za dostatečný doklad o doručení např. i dokument o převzetí námitek potvrzený podatelnou, na druhou stranou však nepovažuje za dostatečné potvrzení zadavatele v rozhodnutí o námitkách.

Krajský soud v Brně se přiklonil na stranu žalobce, a to na základě teleologického výkladu § 114 odst. 3 ZVZ 2006; zdůraznil též, že zákon o veřejných zakázkách přesnou podobu dokladu o doručení námitek nestanoví. Soud dovodil, že nelze nalézt rozumný důvod, proč by tímto dokladem nemohl být doklad v podobě rozhodnutí zadavatele o námitkách, v němž je uvedeno datum doručení námitek (a to přestože účelem rozhodnutí o námitkách není prokazovat doručení námitek). Soud poukázal také na jasnou časovou návaznost mezi dokladem o odeslání písemnosti zadavateli vystaveném Českou poštou a datem, kdy měly být námitky doručeny, uvedeným v rozhodnutí o námitkách. NSS tyto závěry v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 9 As 364/2017-47 aproboval a odmítl postoj ÚOHS k významu poštovní dodejky jako takřka „koruny důkazů“ - rozhodnutí o námitkách může mít podle NSS vlastní důkazní hodnotu, jde o úkon, který je předvídan zákonem a má pro zadavatele i navrhovatele významné právní důsledky. Bez konkrétních pochybností (které ÚOHS neměl) není přitom důvod se domnívat, že by zadavatelé při rozhodování o námitkách nepostupovali obezřetně či dokonce uváděli úmyslně nepravdivé skutečnosti o dni doručení námitek. NSS tak uzavřel, „že rozhodnutí zadavatele ve spojení s podacím lístkem a časovou návazností obou dokumentů vytváří ucelený obraz skutečnosti a doklady hodnověrně prokazují datum doručení námitek zadavateli.“

Také ve věci *Regios* navrhovatel předložil rozhodnutí zadavatele o námitkách, v němž je uvedeno datum doručení námitek. NSS zopakoval argumentaci uvedenou výše a s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, ÚOHS důrazně vytknul, že postupoval s „přepjatým formalismem“, jenž v konečném důsledku vede k odepření spravedlnosti, tedy odepření práva žalobkyně na přezkum postupu zadavatele ze strany stěžovatele. Tento postup nemůže Nejvyšší správní soud aprobovat.“[6]

Věc *Regios* se od věci *Pražské služby* odlišovala prostředkem doručování námitek - navrhovatel (*Regios*) své námitky doručoval do datové schránky. Tu by se zdálo, že zde problém s doložením elektronické komunikace nenastane, zvláště pokud navrhovatel k návrhu přiložil doklad o dodání do datové schránky zadavatele. Po mém soudu je proto v tomto případě přehnaný formalismus ÚOHS ještě zjevnější. Je potřeba zmínit, že soudy musely primárně řešit okamžik doručení do datové schránky zadavatele. Jinými slovy - otázku, zda jsou námitky zadavateli doručeny již dodáním zprávy

do datové schránky zadavatele nebo až přihlášením oprávněné osoby ve smyslu § 18a odst. 2 zákona o elektronických úkonech[7], který upravuje komunikaci mezi osobami soukromého práva (ÚOHS totiž vycházel z toho, že k doručení dojde až přihlášením do datové schránky); soudy daly za pravdu navrhovateli.[8] Ke stejným závěrům ohledně doručování námitek do datové schránky dospěl Krajský soud v Brně i v rozsudku ze dne 17. 10. 2018, č. j. 31 Af 27/2017-382.[9] Bližší přiblížení této problematiky ovšem překračuje zaměření předkládaného příspěvku – tato otázka již byla ostatně vyřešena novou právní úpravou. Elektronická komunikace (doručování zpráv) mezi zadavatelem a dodavatelem byla za účinnosti ZVZ 2006 poměrně nejasná[10], nicméně nyní zákon č. [134/2016 Sb.](#), o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ 2016“) v § 211 odst. 6 výslovně upravuje (shodně se závěry správních soudů) okamžik doručení do datové schránky: *„(p)ři komunikaci uskutečňované prostřednictvím datové schránky je dokument doručen dodáním do datové schránky adresáta.“*

Vraťme se ale k podstatě příspěvku, a tou jsou požadavky na doklad o doručení námitek. Zde stojí za zmínku, že popsání východiska mají svůj význam i za účinnosti nového zákona (ZZVZ 2016), který rovněž obsahuje požadavek na doklad o doručení námitek zadavateli.[11] I v případě elektronické komunikace mohou navrhovatelé opomenout připojit předmětný doklad, o čemž vypovídá např. rozhodnutí, kterým předseda ÚOHS právě s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci *Pražské služby* zrušil prvostupňové rozhodnutí, neboť i v tomto případě potvrzovalo datum doručení námitek rozhodnutí o nich.[12]

Z podaného vyplývá, že ÚOHS se – do značné míry uměle – vyhýbal své roli „dozorce“, a to na základě věcně neudržitelných důvodů. Za to byl pak zaslouženě zkritizován správní soudy. Jsou to tedy v důsledku soudy, které namísto ÚOHS chrání veřejný zájem na efektivním přezkumu zadávacích řízení. V popsáních případech podle mého názoru ani k jiným závěrům dojít nemohly. Lze si domyslet, že svým výkladem soudy překročily to, co si zákonodárce při stanovení náležitostí návrhu na přezkum rozhodnutí zadavatele pod pojmem „doklad o doručení“ reálně představoval. Dokladem o doručení námitek byly jistě primárně myšleny právě standardní prostředky spojené s doručováním (poštovní dodejka, potvrzení podatelny); jinými slovy, dokumenty spojené se samotným procesem doručování. Takový požadavek ostatně není nijak extenzivní a nepožaduje po dodavatelích žádnou významnější aktivitu či náklady.

Jak ale správně připomněly oba soudy, ZVZ 2006 (ani důvodová zpráva) výslovně podobu dokladu neupravoval. Změnou, kdy se nedostatky dokladu o doručení námitek staly neodstranitelnou vadou řízení, tak vyvstala otázka, co lze ještě akceptovat jako řádný doklad. Aniž bych snižoval odpovědnost dodavatelů za úplnost jejich návrhu, je asi těžko udržitelné, aby byl věcný přezkum veřejné zakázky v návrhovém řízení[13] vyloučen, pokud jsou zde jakékoliv podklady, z nichž vyplývá, že námítka byly podány řádně a včas. Bez zákonné úpravy není možné upřednostňovat toliko určitý formální doklad – důležitá je fakticita řádného doručení. Proto není až tak překvapivé, že soudy pojem dokladu vyložily poněkud extenzivněji a za doklad akceptovali dokument, jehož účelem není nic dokládat, ale rozhodnout o námitkách (zvláště pokud byl doplněn dokladem o odeslání námitek). Přesvědčivost argumentace soudů ostatně ÚOHS uznal již krátce po vydání rozsudku krajského soudu ve věci *Pražské služby* (viz shora).

Neznamená to ale, že rozhodnutí o námitkách bude dokládat doručení námitek vždy, tj. i tehdy, pokud zadavatel neuvede datum doručení námitek? Pokud zadavatel o námitkách věcně rozhodl, rozum velí předpokládat, že tyto námítka mu logicky byly doručeny a že byly doručeny včas (to si ÚOHS posoudí jako předběžnou otázku). Jak přitom uvádí NSS, zadavatel má zásadně odlišný zájem, než neúspěšní dodavatelé, tudíž jeho závěr o včasnosti námitek lze považovat za objektivní. NSS ovšem neříká nic o tom, jakým způsobem předmětné ustanovení (resp. pojem „doklad o doručení námitek“) vykládat v případě, pokud zde nebude žádný dokument (v popisovaných případech jím bylo rozhodnutí zadavatele) potvrzující přesné datum doručení námitek. Předestřený závěr by mohl

přesáhnout samotnou oblast veřejných zakázek – vždy, kdy zákon stanoví požadavek předložení dokladu či jiného dokumentu, mohl by účastník řízení teoreticky argumentovat tím, že dokládána skutečnost je zřejmá z faktického stavu věci.

Z mého pohledu není odpověď na tuto otázku zcela jednoznačná; nelze pominout výslovný požadavek zákonodárce na předložení určitého dokladu. Pokud by bez dalšího postačovalo, že zadavatel věcně rozhodne o námitkách, byl by požadavek na předložení dokladu o jejich doručení nadbytečný, a tudíž nesmyslný. To by ovšem bylo v rozporu se zásadou předpokladu racionálního zákonodárce. Není sporu o tom, že v této situaci je takový požadavek čistě formalistický, nicméně to neznamená, že zcela neopodstatněný. Představuje totiž určitou jistotu, že všechny předpoklady přezkumu zadávacího řízení byly dodrženy. Mám tedy za to, že k návrhu na přezkum by měl být přiložen dokument, který výslovně potvrzuje doručení námitek a jeho datum – samotné rozhodnutí o námitkách to bez dalšího (bez uvedení jednoznačného data či připojení dokladu odeslání námitek) není. S konečným zodpovězením této otázky si ovšem musíme počkat na rozhodnutí správních soudů.



**Mgr. Jan Ferfecký,**  
asistent soudce

[1] Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 9 As 364/2017-47 a ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 369/2017-46, oba dostupné z: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

[2] Nákup vozidel pro Policii a zastavení řízení o návrhu neúspěšného uchazeče – společnosti Škoda Auto a. s. K dispozici >>> [zde](#).

[3] K dispozici >>> [zde](#). [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

[4] Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, sněmovní tisk 300/0, str. 14 – 15. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky. K dispozici >>> [zde](#).

[5] Požadavek na doklad o doručení námitek byl v zákoně obsažen od jeho vzniku, postupem času ovšem došlo ke změně ustanovení upravujících následky včasného nepředložení dokladu o doručení námitek. Do 5. 3. 2015 měl Úřad podle § 117a písm. a) předmětného zákona navrhovatele nejprve vyzvat k předložení dokladu o doručení námitek, teprve v případě nevyhovění výzvě, byl povinen řízení zastavit. Novelou č. [40/2015](#) Sb. ovšem zákonodárce do § 117a vložil nová písmena c) a d) a nedoložení dokladu se stalo neodstranitelnou vadou řízení. Jeho absence poté vedla bez dalšího k zastavení řízení (§ 117a písm. d) ZVZ 2006).

[6] Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 369/2017-46, bod 26.

[7] Zákon č. [300/2008](#) Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

[8] Krajský i Nejvyšší správní soud shodně uzavřeli, že námitky dodavatelů jsou zadavateli doručeny už samotným dodáním do datové schránky. Tento názor vycházel jednak z povahy zadavatele v této věci (hl. m. Praha), který je orgánem veřejné moci ve smyslu § 6 zákona o elektronických úkonech. Jednalo se tak o datovou schránku v režimu schránky orgánu veřejné moci.[8] Své závěry opřely soudy také o specifický charakter zadávacího řízení a souvisejícího kontraktačního procesu, který se vymyká ryze soukromoprávním vztahům a obsahuje významný veřejnoprávní element. To samozřejmě platí i o řízení o námitkách. Jinými slovy, námitky a rozhodování o nich jsou provázány s následným přezkumem zadávacího řízení ze strany ÚOHS a představují procesní předstupeň přezkumného řízení. To je přitom zjevným projevem veřejnoprávní ingerence státu do vztahů mezi zadavateli a dodavateli.

[9] Viz shora uvedený případ veřejný zakázky na dodávku vozů Polici ČR

[10] K tomu srov. Sadílek, J.: Doručování námitek zadavateli prostřednictvím datové schránky.

Epravo.cz, k dispozici >>> [zde](#).

[11] § 251 odst. 1 ZZVZ 2016

[12] Rozhodnutí ze dne 14. 12. 2017, č. j. ÚOHS-R0143/2017/VZ-36543/2017/323/PMo, k dispozici >>> [zde](#).

[13] ÚOHS samozřejmě může návrh posoudit jako podnět a případně zahájit řízení z moci úřední, nicméně takové posouzení je jen čistě na ÚOHS a dodatelé tak ztrácí jakýkoliv vliv na přezkoumání zadávacího řízení.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Neppravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)