

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

Výklad zadávacích podmínek v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže - část 2

V první části článku jsme se věnovali dvěma rozhodnutím Úřadu, která přezkoumávala spornou zadávací podmínku spočívající v požadavku na dodávku: „Vaku pro odběr plazmy 1000 ml“

Závěry těchto rozhodnutí při zohlednění dalších rozhodnutí Úřadu a navazující soudní praxe shrnout je možné shrnout následovně.

Jeví se, že při výkladu zadávacích podmínek je v první řadě na místě přikročit k jazykovému/gramatickému výkladu - ten představuje prvotní přiblížení k výkladu dotčené podmínky. V případě přetrvávající pochybnosti o správném výkladu je ovšem nutné přikročit k dalším výkladovým metodám (systematický, logický, teleologický), přičemž z výše citovaného lze dovozovat, že by mělo být zohledněno též následující:

- Účel a předmět veřejné zakázky (ve vzájemné souvislosti s dalším bodem) - resp. smysl a účel zadávacího řízení;[\[1\]](#)
- Praxe obvyklá v daném odvětví trhu / při zadávání podobných veřejných zakázek;[\[2\]](#)
- Jak by zadávací podmínky vykládal „průměrný odborně zdatný dodavatel“;
- Úmysl zadavatele, který je „průměrnému odborně zdatnému dodavateli“ (potažmo „průměrnému účastníkovi zadávacího řízení“ - viz judikatura NSS výše) zjevný či nebudí pochybnosti;
- Výklad zadávacích podmínek v jejich vzájemné souvislosti;
- Veškerý kontext věci;[\[3\]](#)
- Celková racionalita každé myslitelné výkladové varianty (racionální výklad).[\[4\]](#)

V případě přetrvávajících pochybností o jednom správném výkladu je pak třeba zadávací podmínky vykládat k tíži zadavatele, potažmo ve prospěch hospodářské soutěže, v uvedeném kontextu ve prospěch dodavatelů.[\[5\]](#)

V následujícím textu (poté, co jsme zmapovali Úřadem využívané výkladové metody a související faktory, které mají být obecně při výkladu dle Úřadu zvažovány a zohledněny) rozebereme teoretické i praktické aspekty výkladu zadávacích podmínek.

Zadávací podmínky dle úpravy ZZVZ[\[6\]](#)

§ 36 odst. 3 ZZVZ stanoví, že: „Zadávací podmínky zadavatel stanoví a poskytne dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Zadavatel nesmí přenášet odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele.“ Komentářová literatura k tomu uvádí, že: „(...) zadávací podmínky musí být určité a jednoznačné. Zadavatel by při jejich přípravě neměl připustit, aby tyto podmínky mohli různí dodavatelé vykládat různě, případně aby vznikaly pochybnosti o výkladu určitého požadavku zadavatele. Komentovaný odstavec dále stanoví, že v případě, kdy by se vyskytla jakákoliv nejasnost či neurčitost v zadávacích podmínkách, nelze

tuto nejasnost v žádném případě vykládat k tíži dodavatele, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadami transparentnosti a rovného zacházení dle § 6.“[7] V souladu s citovaným ustanovením je zadavatel „dle konstantní rozhodovací praxe Úřadu i soudů povinen stanovit zadávací podmínky konkrétně, přesně, srozumitelně a jednoznačně tak, aby nepřipouštěly rozdílný výklad.“[8]

Ačkoliv jsou na zadavatele kladeny přísné požadavky pro tvorbu zadávacích podmínek mj. i co do jejich (ne)jasnosti, je nutné přiznat, že v sebevíc pečlivě připravených zadávacích podmínkách bude vždy prostor pro potenciální nedostatky – viz závěr předsedy Úřadu: „(...) tvorba zadávacích podmínek není jednoduchým úkolem a nelze požadovat po zadavateli, aby zadávací podmínky byly zcela bezchybné a dokonalé. K zadávacím podmínkám a jejich znění je proto potřeba přistupovat s určitou mírou racionality a s touto racionalitou je i vykládat.“[9]

Výkladové metody (pro účely výkladu právních předpisů)

Mezi klasické (praxí hojně využívané a na právnických fakultách vyučované, jak si jistě ještě mnozí z čtenářů vzpomenou[10]) se řadí následující metody výkladu, a to výklad jazykový, logický, systematický, historický a teleologický,[11] přičemž lze zároveň jedním dechem uvést, že v rámci doktríny dlouhodobě nepanuje jednotná shoda na kategorizaci a pojmenování všech metod výkladu ani na pravidlech „přednosti“ těchto metod.[12] Tato skutečnost ovšem není pro účely tohoto článku zásadní.

Český zákonodárce promítl interpretační metody soukromého práva do textu občanského zákoníku, který v § 2 odst. 2 stanoví, že: „Zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slov právního předpisu proti jeho smyslu.“ Citované ustanovení zapracovává výklad jazykový („Zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti“[13]) a současně systematický („než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce“) a historický („z jasného úmyslu zákonodárce“).[14] Výklad teleologický pak vyplývá z § 2 odst. 1 občanského zákoníku: „Každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě (...), jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání.“

V návaznosti na právě řečené by tak mohly zdánlivě správně vyznívat závěry učiněné Ústavním soudem: „Stejný názor jako Ústavní soud zastává též právní teorie, která dovozuje, že obsah právního jednání může vykládající zjišťovat jakýmkoli způsobem, může použít i speciálních způsobů výkladů, totiž výkladu jazykového, gramatického, logického, systematického, popř. také historického. Použití historického výkladu bude namísto především tam, kde vykládajícímu nestačí vyložit použitá slova v jejich vzájemné rozumné souvislosti, ale musí najít smysl právního jednání.“[15] Citovaná pasáž ovšem sklidila v rámci odborných kruhů civilistiky vlnu kritiky,[16] a to zejména s argumentem, že Ústavní soud zcela opomíjí v občanském zákoníku stanovená výkladová pravidla právního jednání a na dotčenou situaci aplikuje bez dalšího výkladové metody určené pro výklad právních předpisů. Lze tak ve stručnosti shrnout, že výše citovaná úprava občanského zákoníku slouží toliko k výkladu právních předpisů, nikoliv však právního jednání.

Výklad právních jednání je upraven v občanském zákoníku zcela samostatně, a to v § 555 a násl. Pro účely našeho výkladu je pak zcela klíčové ustanovení § 556, které stanoví:

„(1) Co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajícího, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět. Nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen.“

(2) Při výkladu projevu vůle se přihlédne k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají.“

Z citovaného odstavce prvního vyplývá, že hlavním kritériem pro výklad právního jednání je optikou

občanského zákoníku[17] (oproti předchozí právní úpravě) úmysl jednajícího (skutečná vůle)[18],[19] za předpokladu, že bylo (nebo muselo být) adresátovi patrné, k čemu úmysl jednajícího směřoval.

Nejvyšší soud k výkladu právních jednání uvádí: „*Základní (prvotní) pravidlo výkladu adresovaných právních jednání formuluje ustanovení § 556 odst. 1 věty první o. z. Soud nejprve zkoumá (zjišťuje), jaká byla skutečná vůle (úmysl) jednajícího, a to při zohlednění všech v úvahu přicházejících (zjištěných) okolností. Skutečnou vůli (úmysl) jednajícího je přitom třeba posuzovat k okamžiku, kdy projev vůle učinil (kdy se stal perfektním) [srov. Melzer, F. in Melzer, F., Tégl, P. a kol., op. cit. výše, s. 594 a 595, nebo Handlar, J. in Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1989]. Ochrana dobré víry adresáta právního jednání pak vyžaduje (a § 556 odst. 1 věta první o. z. tak normuje výslovně), aby soud právní jednání vyložil jen podle takového úmyslu jednajícího, který byl anebo musel být adresátovi znám. Při zjišťování úmyslu jednajícího tudíž soud přihlíží toliko k těm okolnostem, které mohl vnímat i adresát právního jednání. Jinými slovy, pro výklad právního jednání je určující skutečná vůle (úmysl) jednajícího (která byla anebo musela být známa adresátovi), již je třeba upřednostnit před jejím vnějším projevem (např. objektivním významem užitých slov).“[20]*

Teprve tehdy, nelze-li zjistit skutečnou vůli (úmysl) jednajícího (tj. tzv. subjektivní výklad), postupuje se (zpravidla tak činí soud) podle pravidla vyjádřeného v § 556 odst. 1 větě druhé OZ. Ustanovení § 556 odst. 2 OZ pak uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž při výkladu právního jednání přihlížet.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud je úmysl jednajícího adresátovi zřejmý (nebo musel být), má tento úmysl přednost i před samotným vnějším projevem vůle (např. objektivním významem užitých slov),[21] tedy např. před samotným zněním zadávacích podmínek, tj. nastíněný úmysl zadavatele v rámci vysvětlení zadávací dokumentace by převážil nad použitou textací) – taková situace ovšem v případě nyní řešené zadávací podmínky týkající se plazmy nenastala.

Civilistická literatura k výkladovým metodám uvádí, že jejich taxativní výčet nelze taxativně stanovit a objektivní právo úplný výčet také nedává.[22] Výklad právního jednání nicméně oproti výkladu právních předpisů jednoznačně preferuje úmysl jednajícího, tedy účel, ke kterému jednání směřovalo. „*Pokud tak porovnáme způsob použití interpretačních metod v případě, že se jedná o výklad „ustanovení zákona“, a odlišíme jej od výkladu „právního jednání“, docházíme k diametrálně odlišnému způsobu interpretace. Jestliže je v případě interpretace zákona jazykový, systematický a logický výklad základem, na který teprve navazuje výklad teleologický, je v případě právního jednání pořadí zcela opačné.“[23]* Základním východiskem pro výklad právního jednání je právě výklad teleologický.

Závěr

Konec 2. části. Výše jsme zahájili výklad k problematice výkladu právních předpisů právního jednání. V další části článku si v úvodu představíme, co si lze představit pod teleologickým výkladem právního jednání. A dále završíme rozbor výkladových metod v kontextu dvou rozhodnutí rozebíraných v první části článku při zohlednění dalších rozhodnutí Úřadu a navazující soudní praxe.

JUDr. Jan Musil, LL.M.,
advokát

Mgr. Milan Šebesta, LL.M.,
advokát, partner



VEDEME SVĚTEM PRÁVA

MT Legal s.r.o., advokátní kancelář

Praha | Brno | Ostrava

Tel.: +420 222 866 555

Fax: +420 222 866 546

e-mail: info@mt-legal.com

[1] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 4 As 165/2022 - 29: „Při interpretaci zadávacích podmínek je přitom nutno dát v případě nejednoznačnosti přednost takovému výkladu, který lépe odpovídá povaze a účelu zadávacího řízení.“

[2] Rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 4. 2023, č. j. ÚOHS-15629/2023/500: „Při interpretaci zadávací dokumentace je třeba v některých případech přihlížet nejen k jejímu jazykovému vyjádření, k systematické a k vysvětlení zadavatele, ale je třeba brát patřičný ohled i na účel a předmět veřejné zakázky, na celkový kontext zadávací dokumentace, na praxi obvyklou při zadávání podobných veřejných zakázek a případně i na stav poznání dosažený obor předmětu dotčené zakázky (tzn. závěry příslušných vědeckých disciplín) - to vše ve vzájemné souvislosti.“

[3] Tuto a předchozí odrážku bychom mohli označit jako souhrnně „komplexní“ výklad.

[4] Obdobně rozhodnutí Úřadu ze dne 27. 11. 2023, č. j. ÚOHS-47228/2023/500: „Současně je potřeba přistupovat k zadávacím podmínkám a jejich znění s určitou mírou racionality a s touto racionalitou je i vykládat. V pochybnostech je pak třeba zadávací podmínky vykládat k tíži zadavatele, potažmo ve prospěch hospodářské soutěže, v uvedeném kontextu ve prospěch dodavatelů.“

[5] Obdobně rozhodnutí Úřadu ze dne 27. 11. 2023, č. j. ÚOHS-47228/2023/500: „Po řešení uvedeného je třeba uzavřít, že je nezbytné dotčenou zadávací podmínku vykládat ve prospěch hospodářské soutěže, resp. ve prospěch dodavatelů, a přijmout tak onen výklad širší, který je zjevné, že minimálně někteří účastníci zadávacího řízení (např. vybraný dodavatel) zastávali, neboť nelze připustit situaci, kdy by v takovém případě bylo dodavatelům znemožněno předložení takových referenčních zakázek, které budou svými parametry odpovídat onomu širšímu výkladu (zahrnujícímu i navrhovatelem tvrzený výklad).“ a Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 4 As 165/2022 - 29: „Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedenou judikaturu uvádí, že při výkladu kvalifikačních kritérií je potřeba zpravidla zvolit takový výklad, který poskytne možnost účastnit se zadávacího řízení co nejširšímu okruhu uchazečů při respektování oprávněného zájmu

zadavatele na zajištění plnění veřejné zakázky k tomu přiměřeně schopným dodavatelem. V opačném případě by došlo k neopodstatněnému omezení hospodářské soutěže.“

[6] Zákon č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).

[7] PODEŠVA, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2023. Str. 209.

[8] Rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 4. 2023, č. j. ÚOHS-15629/2023/500.

[9] Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 18. 3. 2021, č. j. ÚOHS-05155/2021/163/VVá.

[10] Metody jsou obecně přijímané a aplikované také v judikatuře nejvyšších soudů:

- NSS 4 Ads 49/2007;
- NS 15 Tdo 1035/2011;
- Ústavní soud PL. 33/97.

[11] WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vydání. Studie. Praha: Auditorium, 2019. Str. 10.

[12] WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vydání. Studie. Praha: Auditorium, 2019. Str. 14. Lze se setkat s názory, že shody na pravidlech přednosti nelze docílit, popř. že se to jeví jako praxi nevyhovující. Ibid str. 229.

[13] Dle K. Berana pod ustanovení zle zařadit i výklad systematický. Beran. K. výkladu právních jednání a interpretace soukromoprávních předpisů: co mají společného, čím se liší a jaký to má význam? ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 2. Dostupné >>> [zde](#). Str. 121.

[14] WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vydání. Studie. Praha: Auditorium, 2019. Str. 30.

[15] Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, I.ÚS 2337/21. Dostupný >>> [zde](#). „Nejednou může k náležitému zjištění obsahu právního jednání, resp. skutečné vůle jednajícího, přispět výklad teleologický, jenž může pro zjištění skutečného sledovaného hospodářského účelu interpretovaného závazku hrát významnou roli (srov. Zuklínová, M.; Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník: komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2020).“

[16] Bezouška, Melzer >>> [zde](#).

[17] Důvodová zpráva (sněmovní tisk číslo 362, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období 2010–2013): „Konkrétní charakter právního jednání se posuzuje podle jeho obsahu;

posouzení tohoto obsahu není věcí volné dispozice právně jednajících osob, ale náleží právnímu zhodnocení. (...) Ustanovení o interpretaci obsahu právních jednání vycházejí z dosavadní úpravy v občanském a obchodním zákoníku, včetně žádoucí odchylky pro úpravu specifík vzájemného podnikatelského styku, v němž musí být uznán význam obchodních zvyklostí. V osnově se navrhuje opustit důraz na formální hledisko projevu, typický pro platný občanský zákoník (zejména v § 35 odst. 2) a klást větší důraz na hledisko skutečné vůle jednajících osob, jak to činí již dnes obchodní zákoník (zejména v § 266).“

[18] Beran. K. výkladu právních jednání a interpretace soukromoprávních předpisů: co mají společného, čím se liší a jaký to má význam? ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 2. Str. 128.

[19] Povaha a pravidla výkladu (nejen) zakladatelských právních jednání soukromých korporací. Právní rozhledy 18/2016: „Občanský zákoník ve formulaci výkladových pravidel (§ 556 odst. 1 ObčZ) sice preferuje skutečnou vůli jednajícího, avšak současně vždy zohledňuje pochopení adresáta s (minimální) běžnou rozumovou výbavou (v některých případech dokonce „objektivizovatelnou“). Je tedy patrné, že se přihlásil k teorii důvěry, která kombinuje koncepci „subjektivizujícího“ výkladu s výkladem „objektivizujícím“ (pohledem zvenčí). Současně zohledňuje i další „externality“, jako zavedenou praxi stran, zvyklosti a okolnosti vyjednávání atd.“

[20] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2021, č. j. 27 Cdo 2046/2021-722.

[21] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017: „Pro výklad adresovaného právního jednání je určující skutečná vůle jednajícího, která byla anebo musela být známa adresátovi, již je třeba upřednostnit před jejím vnějším projevem (např. objektivním významem užitých slov).“

[22] Petrov, J.; Výtisk, M. a Beran, V. Občanský zákoník: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2019. Str. 617.

[23] Beran. K. výkladu právních jednání a interpretace soukromoprávních předpisů: co mají společného, čím se liší a jaký to má význam? ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 2. Str. 130.

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ČERVEN 2026](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - KVĚTEN 2026](#)
- [Hodnocení demo prostředí v IT veřejných zakázkách: užitečný nástroj, nebo cesta k netransparentnosti?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - DUBEN 2026](#)

- [Prokazování dostupnosti technického vybavení při zadávání veřejných zakázek - limity sdílení technického vybavení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - BŘEZEN 2026](#)
- [Zdrojové kódy jako „pojistka“ proti vendor-lock-inu: judikatorní korekce a její meze](#)
- [Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv](#)
- [Listinné nabídky v éře elektronizace: přestupek, nebo legitimní postup?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ÚNOR 2026](#)
- [Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení](#)