

# Úvahy de lege ferenda – posílení prvků apelace v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při přezkumu veřejných zakázek

## Úvod

Pro správní řízení je v českém právu typická dvojinstančnost. V současnosti ovšem probíhají politické i odborné diskuse o tom, jak dvojinstanční rozhodování změnit a zrychlit, zejména v těch oblastech veřejného práva, kde zpoždění v rozhodování správních úřadů může vést ke zmaření veřejných investic. Oblast práva veřejných zakázek je jedním z těchto oborů, kde se objevují názory, že by mohlo být zavedeno jednoinstanční řízení, kdy by docházelo v rozhodování v rámci kolektivních orgánů. Tento přístup ovšem vychází z předpokladu, že problémem rozhodování při přezkumu veřejných zakázek je pomalost řízení, ale realita je jiná. Pokud by nedošlo k odstranění některých správním právem obligatorních postupů a procesních kroků (např. lhůta pro seznámení se s podklady rozhodnutí, vyznačení obchodního tajemství apod.), tak jednoinstančnost řízení nemůže vést k výraznému zrychlení. Nabízí se tak i jiný pohled na možnost změn v rámci řízení o rozkladu při přezkumu veřejných zakázek. Jednou z takových možností je posílení principu neúplné apelace v řízení o rozkladu při zachování principu přísné koncentrace již na začátku prvostupňového řízení.

Vhodnou kombinací těchto dvou principů lze v řízení o přezkumu veřejné zakázky na návrh zvýšit efektivitu správního řízení v případech využití opravných prostředků, a to jak z hlediska nákladovosti přezkumného řízení, tak jeho rychlosti. Jedná se zejména o otázku posílení apelačního principu ve prospěch změn napadených rozhodnutí namísto jejich zrušení a vracení k novému projednání orgánu prvního stupně. Zavedení takového způsobu rozhodování by se obecně vzato mohlo pozitivně projevit i v řízeních u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) v oblasti návrhového přezkumu úkonů zadavatelů při zadávání veřejných zakázek dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).<sup>1)</sup>

<sup>\*)</sup> Autor je předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; názory vyjádřené v tomto článku jsou osobními názory autora, nikoliv instituce, v jejímž čele stojí.

<sup>1)</sup> Jedná se o situaci, kdy navrhovatel podává k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže návrh na přezkum úkonů zadavatele a rovněž složí kauci dle ZZVZ, která je obligatorní náležitostí pro vedení řízení o takovém návrhu. Není vhodné, aby princip neúplné apelace byl zaváděn

## 1. Zásada dvojinstančnosti a opravné principy – obecné shrnutí

Ve správním řízení se uplatňuje zásada dvojinstančnosti řízení. Tato zásada v praxi znamená, že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole správního orgánu vyšší instance. Ve správním řádu nalezneme vyjádření právě uvedeného principu v ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle něhož účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

Opravné prostředky, mj. též ve správním řízení, jsou založeny na různých principech, případně jejich kombinacích a modifikacích. Je rozlišován princip kasační, apelační a revizní. Pro určení toho, o jaký z výše uvedených principů se jedná, je rozhodující rozsah přezkumné činnosti správního orgánu (ve smyslu, zda je přezkoumávána skutková i právní stránka věci) a rozsah práv a povinností účastníka řízení (ve smyslu, zda je oprávněn navrhopvat nové skutečnosti a důkazy, případně za jakých podmínek).<sup>2)</sup>

V případě apelačního principu je přezkoumáváno rozhodnutí po stránce skutkové i právní. Správní orgán rozhodující ve druhém stupni může napadené rozhodnutí změnit, zrušit nebo potvrdit. Správní orgán rozhoduje na základě skutkového stavu, který zjistí. V případě kasačního principu je možný přezkum pouze po stránce právní a účastník nemůže uplatňovat nové skutečnosti a důkazy. Správní orgán rozhodující ve druhém stupni může rozhodnutí potvrdit nebo zrušit. V případě revizního principu je přezkum prováděn pouze po stránce právní. Přezkoumávané rozhodnutí může být zrušeno a věc vrácena prvostupňovému orgánu k novému projednání nebo ve věci rozhodne sám druhostupňový orgán (na základě stavu zjištěného v prvostupňovém řízení).<sup>3)</sup>

V rámci apelačního principu, resp. opravného systému založeného na tomto principu, lze dále rozlišovat apelaci úplnou a neúplnou. Zde je odlišujícím znakem, zda jsou účastníci správního řízení oprávněni o své vůli navrhopvat nové (v prvostupňovém řízení nenavržené) skutečnosti a důkazy čili, zda jsou tzv. novoty povoleny, nebo naopak zakázány. V případě úplné apelace jsou povoleny, zatímco v případě neúplné apelace jsou zakázány.

## 2. Obecná úprava dle správního řádu

Řízení o odvolání dle obecné úpravy stanovené ve správním řádu bývá obvykle považováno za řízení založené na apelačním principu,<sup>4)</sup> přičemž z hlediska možnosti navrhopvat nové skutečnosti a důkazy se dle obecné úpravy uplatňuje neúplná apelace [srov. § 90 odst. 1 písm. c), § 82 odst. 4 správního řádu].

Správní řád v § 90 odst. 1 umožňuje správnímu orgánu, který došel k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,

---

například v řízeních o přestupku podle ZZVZ.

<sup>2)</sup> HÖRZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-365-0.

<sup>3)</sup> *Ibid.*

<sup>4)</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7. Rovněž KOPECKÝ, M. a kol., *Správní řád. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-6-10]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

rozhodnout několika způsoby. Může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu], napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

Jak pro aplikaci platného práva, tak pro úvahy o možných změnách právní úpravy není bez významu, že změna vadného rozhodnutí by dle odborné literatury<sup>5)</sup>, veřejného ochránce práv a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) měla být v případech, kdy ji zákonná pravidla připouští, dokonce preferovaným způsobem vyřízení odvolání před rušením a vracením k novému projednání.<sup>6)</sup>

Pro změnu rozhodnutí však platí určitá omezení. Například podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze změnu provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Dále podle § 90 odst. 3 správního řádu platí, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Z judikatury již plyne řada pravidel pro změnu rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Kromě toho, kdy je přípustné napadené rozhodnutí změnit, se soudy rovněž vyjádřily k nepřípustnosti změny rozhodnutí. Přehledně přípustné změny popsal NSS v rozsudku č. j. 6 As 286/2018-34 ze dne 10. 12. 2018.

Neúplnost apelace zakotvuje § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

V § 3 správního řádu je však zakotvena zásada materiální pravdy, která spočívá v tom, že za zjištění skutkového stavu věci je primárně odpovědný správní orgán. Tato zásada je konkretizována v § 50 odst. 2 správního řádu, dle kterého podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, a v § 50 odst. 3 správního řádu, v němž je zakotvena tzv. zásada vyšetřovací, dle které v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Současně jsou však účastníci správního řízení povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Správní řád obsahuje i zvláštní úpravu rozhodování o rozkladu, kdy v § 152 odst. 6 určuje, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu

<sup>5)</sup> POTĚŠIL, L. a kol.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7. Rovněž FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-827-6.

<sup>6)</sup> Viz např. rozsudek NSS č. j. 6 As 286/2018-34 ze dne 10. 12. 2018.

rozklad zamítnout [§ 152 odst. 6 písm. b) správního řádu] nebo rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas [§ 152 odst. 6 písm. a) správního řádu]. Pokud jde o možnost změnit rozhodnutí, je tato možnost v uvedeném ustanovení pro řízení o rozkladu sice stanovena, avšak se zvláštní limitací odpovídající úpravě autoremedury dle § 87 správního řádu. Ačkoli je tedy rozklad v podstatě obdobou odvolání založeného na apelačním principu, v důsledku této zvláštní a velmi omezující úpravy možnosti provádění změn napadeného rozhodnutí je uplatnění apelačního principu (co do způsobu vyřizování opravného prostředku) v řízení o rozkladu významně oslabeno. V daném ohledu je charakter řízení o rozkladu oproti řízení o odvolání i přes ne zcela vyloučenou možnost změn napadeného rozhodnutí reálně posunut ke kasačnímu principu. Můžeme se pouze domnívat, proč tomu tak je, ale jedním z možných vysvětlení může být, že v řadě řízení s více účastníky, typicky s účastníky s odlišnými až protichůdnými zájmy (což v případě řízení na návrh o přezkumu úkonů zadavatele je vždy), nebude podmínka pro změnu napadeného rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu naplněna. Lze tedy z teoretického hlediska docházet k závěru, že rozkladové řízení je založeno na principu kasačním. Ostatně právě předestřený názor, tj. že rozhodování o rozkladu má více charakter kasační a změna rozhodnutí je přípustná jen v omezeném rozsahu, prostupuje též odbornou literaturou.<sup>7)</sup>

### **3. Řízení vedená Úřadem při výkonu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek**

Úřad v oblasti dozoru nad zadáváním veřejných zakázek projednává z moci úřední přestupky zadavatelů dle ZZVZ a z moci úřední nebo na návrh provádí přezkum postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek.

V řízeních u Úřadu se uplatňuje jednak zvláštní úprava stanovená v ZZVZ a v rozsahu neupraveném touto úpravou obecná úprava stanovená ve správním řádu, případně v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“).

K přezkumu prvostupňových rozhodnutí Úřadu dochází na základě podaného rozkladu, protože tato rozhodnutí vydal ústřední správní úřad.

Samotný ZZVZ nestanoví pravidla, která by se týkala uplatnění opravných principů. Pouze pro řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájené na návrh je v § 251 odst. 4 a 5 ZZVZ stanovena přísná koncentrace řízení.

V řízení o rozkladu proti rozhodnutí vydanému v **řízení o přestupku** se uplatní možnost změnit rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu za podmínek v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a v § 98 odst. 2 přestupkového zákona (zákaz reformationis in peius). Podle § 98 odst. 1 přestupkového zákona je napadené rozhodnutí přezkoumáváno v plném rozsahu. Podle § 97 odst. 1

<sup>7)</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7.

přestupkového zákona může obviněný v odvolání, resp. rozkladu nebo v průběhu řízení o něm uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Jde o speciální ustanovení vůči § 82 odst. 4 správního řádu a neuplatní se tedy koncentrační zásada.<sup>8)</sup>

V řízení o rozkladu proti rozhodnutí vydanému v **řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeném z moci úřední** se uplatní možnost změnit rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu omezená podmínkami uvedeného ustanovení, § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a § 90 odst. 3 správního řádu. Dále se uplatní již zmíněná koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu.

Pokud bylo rozhodnutí vydáno v **řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeném na návrh**, jehož účastníkem je většinou zadavatel a navrhovatel a v některých případech i jiné osoby,<sup>9)</sup> uplatní se možnost změnit rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu za současného omezení dalšími podmínkami uvedenými v ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a § 90 odst. 3 správního řádu. Kromě koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu stanovené přímo pro řízení o odvolání, resp. rozkladu, se ale uplatní i zvláštní úprava koncentrace řízení již v prvním stupni. Ta je zakotvena v § 251 odst. 4 a 5 ZZVZ. Její provedení je ještě přísnější než v § 82 odst. 4 správního řádu v tom smyslu, že skutková tvrzení, důkazní návrhy, jakož i důkazní prostředky musí být účastníky řízení předkládány dokonce již v počáteční fázi prvostupňového řízení. Signifikantním znakem návrhového řízení je, že minimálně zadavatel a navrhovatel jsou v protichůdném postavení, a vždy dochází k tomu, že jako účastníci mají odlišné až protichůdné zájmy.

#### **4. Zhodnocení aktuálního stavu řízení u Úřadu a úvahy de lege ferenda**

Pro správní řízení je typická dvojinstančnost rozhodování, nejinak je tomu i v řízeních vedených Úřadem. Dvojinstančnost ve správním řízení je standardem českého práva; obecně přijímanou cestou k nápravě a odstranění vad, které se mohou v řízení před správním orgánem prvního stupně objevit. Obecně platí, že takto nastavený systém zvyšuje šance na spravedlivé rozhodování a posiluje právní jistotu. Stejně tak je to dvojinstanční rozhodování, které napomáhá tomu, že případný následný soudní přezkum není nepřiměřeně zatížen. Mám tedy za to, že dvojinstanční rozhodování má svůj neoddiskutovatelný význam, zejména pokud jde o nápravu zjevných vad prvostupňového rozhodnutí a snížení počtu soudních řízení správních.

Pokud jde o řízení o rozkladu proti rozhodnutí vydanému v **řízení o přestupku**, s ohledem na úpravu i rozhodovací praxi soudů považují nastavení tohoto řízení za vyhovující; a to i vzhledem k tomu, že tento typ řízení je veden až po uzavření smlouvy a zadavatel není blokován v zadávacím postupu (nemůže dojít již ke zmaření veřejné investice nebo propadnutí dotace, což je častý problém

<sup>8)</sup> Uvedené již dříve dovodila judikatura, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2008 ze dne 22. 1. 2009.

<sup>9)</sup> Účastníkem může být také vybraný dodavatel nebo vybraný účastník soutěže o návrh podle § 256 ZZVZ. V řízení o uložení zákazu plnění smlouvy je účastníkem řízení navrhovatel a strany smlouvy.

související s délkou správních řízení na návrh). Současné nastavení umožňuje chránit veřejný zájem, resp. stíhat přestupky dle ZZVZ a napravovat přitom vady prvoinstančních rozhodnutí o přestupcích, při respektování výše uvedených pravidel rozkladového řízení ve věci přestupků.

V případě řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je třeba vnímat, že jde o situace, kdy není uzavřena smlouva na veřejnou zakázku (hrozí zmaření veřejné investice nebo propadnutí dotace u dotovaných veřejných zakázek). Obecně je zájem na tom, aby smlouvy na veřejné zakázky bylo možno uzavřít bez zbytečných průtahů a současně, aby se tak stalo ve spravedlivě realizované soutěži o ni. Při úvahách o přezkumu veřejných zakázek na pomyslných miskách vah zde stojí rychlost/čas a smysluplnost/správnost přezkumu. V souvislosti s obojím se pojí princip efektivnost. Zde je však třeba zdůraznit, že efektivnost je třeba vnímat k oběma těmto atributům, které je třeba vzájemně vyvážit. Je tedy třeba zaměřit se na správnost rozhodování v adekvátním čase.

Pro racionálně nastavený způsob přezkumu veřejných zakázek je nezbytné znát skutkový stav věci, mj. okolnosti na relevantních trzích předmětné veřejné zakázky (provedení průzkumu trhu pro posouzení diskriminačnosti nebo přiměřenosti zadávací podmínky). To sice s sebou může do určité míry nést zvýšené nároky na délku řízení, ale pouze tak se dostáváme ke spravedlivému a správnému rozhodování v souladu s principem materiální pravdy. Zaměření pozornosti výlučně na rychlost rozhodování při přezkumu veřejných zakázek a rezignace nebo jenom povrchní zjištění skutkového stavu věci by ve svém důsledku mohlo vést k výraznému oslabení reálného přezkumu, který by se skutečně zabýval podstatou věci. Výsledkem řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele totiž musí být rozhodnutí, které by měli účastníci řízení vnímat jako erudované a spravedlivé rozhodnutí (zejména v situacích, kdy v případě zamítnutí návrhu je toto spojeno s propadnutím kauce někdy v maximální výši 10 milionů korun). S ohledem na právě uvedené považuji současný způsob nastavení přezkumu za vyvážený a rozumný. Zajišťuje možnost zjednání nápravy v případě nezákonného postupu zadavatele.

Každý systém však lze bezesporu zlepšovat. U nastavení přezkumu veřejných zakázek tomu není jinak. Časové hledisko přezkumu veřejných zakázek má svůj neoddiskutovatelný význam. V tomto kontextu se lze zamyslet, ba dokonce se nabízí, využít výhod dvojinstančnosti za současného uplatnění a posílení apelačního principu v řízení o rozkladu. Tím by se dosáhlo zrychlení přezkumu veřejných zakázek, aniž by se rezignovalo na zjišťování skutkového stavu věci a využití benefitů dvojinstančního rozhodování (např. oprava zjevných chyb rozhodnutí nebo rozhodnutí, kde návrhu účastníka řízení nepředcházelo uplatnění námitek u zadavatele).<sup>10)</sup>

Posílení prvků apelace se nabízí v podobě vyloučení možnosti napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc orgánu prvního stupně k novému projednání. Lapidárně řečeno jde o to, že by oproti obecné úpravě ve správním řádu předseda

<sup>10)</sup> V řízení o rozkladu je využíváno mj. i tzv. rozkladových komisí, jakožto poradního orgánu ve smyslu ustanovení § 152 správních řádu.

Úřadu, jakožto odvolací orgán, musel rozhodnutí prvního stupně potvrdit, nebo, jsou-li pro to důvody, řízení zastavit a současně prvoinstanční rozhodnutí zrušit nebo rozhodnutí nebo jeho část změnit – tedy meritorně rozhodnout. Výrazně by tak došlo k posílení apelačního principu řízení o rozkladu, a tedy zrychlení přezkumu, za současného udržení výhod dvojinstančního rozhodování. Uvedená změna by legislativní cestou též zajistila praxi odpovídající názorům a apelům na preferenci změny napadených rozhodnutí před jejich rušením a vrácením věci orgánu prvního stupně.

K obdobnému kroku zákonodárce přistoupil v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a to v § 225 odst. 1. Stavební zákon výslovně správnímu orgánu ukládá napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné. Tedy již neuvažuje o možnosti rozhodnutí jen zrušit a vrátit k dalšímu vyřízení, ale ukládá odvolacímu orgánu se s věcí vypořádat meritorně.

Nabízí se, že by takové nebo obdobné opatření mohlo být určitým dílčím prvkem v evolučním vývoji přezkumu veřejných zakázek při zachování dvojinstančnosti rozhodování.

K vrácení věci orgánu prvního stupně k novému projednání nedochází z důvodu nevole orgánu druhého stupně rozhodnout již v řízení o rozkladu, ale zpravidla se tak děje z důvodu, že není možné přistoupit k rozsáhlému doplňování dokazování, resp. některému z účastníků řízení by v případě nápravy napadeného rozhodnutí přímo v řízení o rozkladu změnou napadeného rozhodnutí hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se (podat rozklad). Z toho tedy plyne, že za současné právní úpravy [viz zejména § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu v těchto případech podstatně limitujícího možnost změny rozhodnutí] nelze zpravidla v řízení o rozkladu přistoupit k podstatné změně rozhodnutí ve výrokové části (v praxi se tak ovšem již nyní děje, zejména tam, kde v řízení o rozkladu jsou v souladu s judikaturou opravena „zaškobrtnutí“ prvostupňového orgánu). Správní soudy považují jak prvostupňové, tak i druhostupňové rozhodnutí za jeden celek, proto by zavedení prvku neúplné apelace v řízení o rozkladu de facto petrifikovalo recentní judikaturu.

Ačkoli není z mezinárodních závazků, z ústavního pořádku, ani ze základních zásad správního řízení pro jeho účastníky dovoditelné „právo na druhou instanci“, domnívám se, že zejména ve složitých případech je druhá instance na místě. Ostatně správní soudy opakovaně dovodily, že rozhodování o návrhu o přezkumu veřejné zakázky je složitou právní agendou a konstatují, že v těchto řízeních se například obecně předpokládá, že bude rozhodováno ve lhůtě 60 dnů, jak to ostatně připouští správní řád ve složitých případech. Podle recentní judikatury je oblast přezkumu veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže považována en block za složitou agendu a složitost není posuzována u jednotlivých případů individuálně. Je tomu tak z již patrných, výše

popsaných důvodů. Jednak jako pojistka zákonnosti a správnosti rozhodnutí, jednak pro ochranu práv a zájmů účastníků a v neposlední řadě v zájmu ochrany hospodářské soutěže a veřejných prostředků vynakládaných na veřejné zakázky, což jsou spojené nádoby.

Pokud by měl být apelační princip při výkonu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek posílen zakotvením povinnosti v případě nutnosti měnit napadená rozhodnutí, bylo by třeba pamatovat na pečlivé a promyšlené vyjasnění vztahu nové úpravy k úpravě stávající, a to jak úpravě v ZZVZ, tak obecné úpravě ve správním řádu. V souvislosti s případnou úpravou ve smyslu výše popsaného by vyvstala potřeba změnit ZZVZ a současně v nezbytném rozsahu výslovně vyloučit použití některých pravidel ve správním řádu, zejména stran tam stanovených možností pro uplatnění podmínek přípustnosti změn napadeného rozhodnutí. V opačném případě by vznikl prostor pro výkladové, a tedy i aplikační potíže a z toho pramenící právní nejistotu. Takový stav by byl však vysoce nežádoucí.<sup>11)</sup> Ostatně, na ne zcela jasný vztah k obecné úpravě ve správním řádu v souvislosti s posílením apelačního principu ve stavebním zákoně již upozornila odborná literatura.

V souvislosti s apelačním principem ve vztahu k druhostupňovému rozhodování nelze odhlížet od toho, že se lze v praxi setkat s tzv. úplnou či neúplnou apelací. Zavedení apelačního principu musí být spojeno s přísnou koncentrací na začátku správního řízení o návrhu. Koncentrace řízení již na prvním stupni dle § 251 odst. 4 a 5 ZZVZ, tzn. v řízeních zahájených na návrh, se v zásadě v praxi osvědčuje. Přispívá k rychlejšímu vyřízení věci a aktivitě účastníků. Pokud je již řízení na prvním stupni relativně přísně koncentrováno, tím spíše by neměly být tzv. novoty přípustné v řízení o rozkladu. Nedávalo by smysl, naopak by bylo kontraproduktivní, když by bylo řízení koncentrováno v prvním stupni, zatímco následně v případně podaném rozkladu a řízení o něm by opět bylo možné navrhopat nové skutečnosti a nové důkazy.

Zavedení tzv. úplné apelace tedy není vhodným nástrojem, jelikož by byl popřen smysl zavedeného principu koncentrace, který je stanoven ve vztahu k řízení v prvním stupni, avšak jeho smysl a de facto úmysl zákonodárce byl vetkán do celkové podstaty nastavení a vedení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Úplná apelace by byla v rozporu se zavedenou koncentrací a hrozilo by nenaplňování smyslu a účelu (zejména rychlého rozhodování), pro které byla zavedena a jejichž potřeba je v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vnímána silněji než v mnoha jiných správních řízeních. Za případné evoluční řešení považují posílení prvků apelačního principu tak, aby při přezkumu veřejných zakázek, u nichž není uzavřena smlouva, bylo pojetí přezkumu maximálně efektivní. Za vhodné považují vystavení rozkladového řízení na apelačním principu v tom smyslu, že bude udržena koncentrace již z prvostupňového řízení, tzn. nebude možno předkládat novoty.

<sup>11)</sup> Na ne zcela jasný vztah k obecné úpravě ve správním řádu v souvislosti s posílením apelačního principu ve stavebním zákoně již upozornila odborná literatura, viz například VEDRAL, J.: *Apelační princip v novém stavebním zákoně*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2023, dostupné v právním informačním systému ASPI <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/322277/1/2>>.

V návrhovém řízení k závěru o opodstatněnosti výrazné koncentrace řízení a uplatnění neúplné apelace v řízení o rozkladu přispívá i specifická tohoto řízení jako řízení do určité míry (kvazi)sporného,<sup>12)</sup> kde i přes veřejný zájem a aktivitu správního orgánu při zjišťování skutkového stavu věci nabývá na významu aktivita účastníků řízení. Nastavením takového typu přezkumu, zavedení výrazného prvku apelace (de facto vylučující vracení řízení zpět orgánu prvního stupně) za současného využití pravidel koncentrace řízení by bezesporu vedlo ke zefektivnění řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

K úvaze zůstává, zda obdobný princip – výrazné posílení prvků apelace uplatnit i v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájených z moci úřední. Případně zda i v těchto případech zesilovat koncentraci oproti obecnému pravidlu v § 82 odst. 4 správnímu řádu, jako je tomu v případě řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájených na návrh. V tomto typu řízení bývá jeho účastníkem typicky zadavatel, pokud je rozhodováno o zákonnosti výběru dodavatele, je účastníkem řízení též vybraný dodavatel. Z povahy věci tito dva účastníci však v zásadě nemají protichůdné názory. Obecně tedy platí, že v případě řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeného z moci úřední je to zejména zadavatel, kdo má ve svých rukou délku vedeného přezkumu z hlediska počtu instancí, které budou jeho postup přezkoumávat.

V souvislosti s hledáním prvků pro nastavení co nejvíce efektivního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se současně nabízí neupínat se pouze na způsob vedení řízení z hlediska pravidel kasace či apelace v případě druhostupňového rozhodování. Též je vhodné, ne-li nutné, zamýšlet se nad prvky posilujícími akceptaci prvostupňového rozhodnutí, aby nedocházelo k podávání rozkladů k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Druhostupňové řízení by mělo nastupovat až tam, kdy skutečně účastníci řízení mají za to, že rozhodnutí orgánu prvního stupně trpí vadami a je tedy nezákonné. K podávání rozkladu by nemělo docházet pouze „ze sportu“ či jakýkoliv jiných zástupných důvodů.

Ve smyslu právě uvedeného se nabízí možnost do textu zákona začlenit i motivační prvky pro akceptaci prvostupňového rozhodnutí. Nabízí se možnost změnit systém skládání kaucí při podávání návrhu na přezkum, kdy by například kauce byla rozdělena na dvě části, kdy jedna by se skládala s podáním návrhu a druhá část kauce by byla spojena s podáním rozkladu. To by mohlo vést účastníky k řízení k tomu, že by si rozmysleli na základě vydaného prvostupňového rozhodnutí, zda hodlají investovat další finanční prostředky do rozkladového řízení, nebo zda budou akceptovat prvostupňové rozhodnutí.

Ve všech ohledech pak platí, že k případným změnám v nastavení systému přezkumu veřejných zakázek je třeba přistoupit promyšleně a vhodně vybalancovat všechny aspekty, které se s přezkumem veřejných zakázek pojí. Přínejmenším zavedení výrazného posílení apelačního principu v rozkladovém řízení má vysoký potenciál z hlediska zlepšení efektivity přezkumu u veřejných zakázek, u nichž není uzavřena smlouva.

---

<sup>12)</sup> Viz např. závěry v rozsudku NSS v rozsudku č. j. 3 As 62/2021 – 55 ze dne 22. 9. 2022.

## Závěr

V tomto článku jsem se pokusil nastínit možnosti efektivnějšího přezkumu zadávání veřejných zakázek v řízení před Úřadem v systému dvojinstančního rozhodování. V minulosti probíhala politická i odborná debata o změně návrhového přezkumu úkonů zadavatele, která spočívala zejména v opuštění stávajícího dvojinstančního rozhodování a jeho nahrazení jednostupňovým rozhodováním v kolektivních orgánech. Tyto návrhy ovšem zamýšlely pouze změnu institucionální, dále již nereflekovaly potřebu změny navazujících procesních postupů, které ke správnému řádu jako *lex specialis* stanoví ZZVZ. Bez provedení těchto změn by ke kýženému zrychlení přezkumu veřejných zakázek nedošlo. Namísto těchto experimentů jsem přesvědčen o tom, že možnost jak zvýšit efektivitu, i rychlost přezkumu se nabízí zachováním dvojinstančního způsobu rozhodování, který by byl založen na principu neúplné apelace v kombinaci se zachováním přísné koncentrace řízení již v rámci prvostupňového rozhodování. Nejednalo by se přitom o žádnou novotu v právním řádu, neboť již dnes takovou právní úpravu stanoví například stavební zákon. Ke zvýšení rychlosti přezkumu veřejných zakázek by mohlo přispět například i rozložení kaucí, kdy jedna část kauce by byla skládána s podáním návrhu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a druhá část kauce by byla skládána s podáním rozkladu, což by mohlo přimět účastníka řízení (navrhovatele) k tomu, aby akceptoval prvostupňové rozhodnutí a ušetřil tak finanční prostředky, kdy zejména při skládání kauce u velkých veřejných zakázek se jedná o kauci ve výši až 10 miliónů korun. V současnosti navrhovatel v zásadě automaticky podává rozklad, neboť jednou složená kauce pokrývá jak prvostupňové, tak i druhostupňové řízení.

Přál bych do budoucna zákonodárci, aby zvažoval na miskách vah všechny výše uvedené aspekty a byla přijata taková zákonná úprava, která by byla evoluční cestou směřující ke zlepšení pravidel přezkumu veřejných zakázek. Revoluční experimenty totiž obvykle končí tragicky, a pokud nechceme ještě více komplikovat veřejné investování v České republice, tak úvahy, které jsou obsaženy v tomto článku, by mohly být dobrým základem, jak zlepšit stávající systém přezkumu a zároveň zachovat jistotu zadavatelů a dodavatelů, kteří již znají ZZVZ, jakož i na něj navazující rozsáhlou judikaturu.

### Shrnutí:

Článek pojednává o principu apelace ve správním řízení a možnostech jeho posílení v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při přezkumu zadávání veřejných zakázek. Nejprve je v článku obecněji pojednáno o zásadě dvojinstančnosti a opravných principech a o základním nastavení řízení o odvolání a rozkladu dle správního řádu. Následně se článek zaměřuje na tento opravný prostředek (rozklad) v řízeních vedených u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při přezkumu zadávání veřejných zakázek *de lege lata*, *de lege applicata* a zejména *de lege ferenda*. Základní myšlenkou článku je posílení prvků neúplné apelace v řízení o rozkladu při přezkumu veřejných

zakázek, což by v kombinaci s principem přísné koncentrace již na počátku prvostupňového řízení mohlo vést k zrychlení řízení o přezkumu veřejných zakázek při zachování principu dvojinstančního přezkumu před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

**Klíčová slova:** správní řízení, řádný opravný prostředek, odvolání, rozklad, řízení o rozkladu, zásada dvojinstančnosti, opravné principy, apelační princip, kasační princip, přezkum veřejných zakázek, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

**Considerations de lege ferenda – strengthening the elements of appeal in proceedings before the Office for the Protection of Economic Competition in the review of public contracts – summary:**

This article deals with the principle of appeal in administrative proceedings and the possibility of strengthening it in proceedings before the Office for the Protection of Competition when reviewing public procurement. First, the article discusses in general terms the principle of two-instance proceedings and the principles of review, as well as the basic structure of appeal and remonstrance proceedings under the Code of Administrative Procedure. The article then focuses on this remedy (remonstrance) in proceedings conducted by the Office for the Protection of Competition when reviewing public procurement *de lege lata*, *de lege applicata* and, in particular, *de lege ferenda*. The basic idea of the article is to strengthen the elements of incomplete appeal in the procedure for the review of public procurement, which, in combination with the principle of strict concentration at the beginning of the first-instance procedure, could lead to the acceleration of the procedure for the review of public procurement while maintaining the principle of a two-instance review before the Office for the Protection of Competition.

**Keywords:** administrative procedure, regular remedial measure, appeal, remonstrance, remonstrance proceeding, principle of two instances, principles of review, appeal principle, cassation principle, review of public procurement, Office for the Protection of Competition.