

# DISKUZE

Petr Mikeš

## Pravomoc správních a civilních soudů při přezkumu rozhodnutí ÚOHS o nápravných opatřeních vůči úkonům zadavatele

V současné době jsem nezaznamenal, že by někdo považoval za spornou pravomoc správních soudů přezkoumávat k žalobě zadavatele či dodavatele rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) o uložení nápravných opatření při přezkoumání úkonů zadavatele či o zamítnutí takového návrhu. Pokud se však nad touto otázkou zamyslíme důkladněji, při hledání odpovědi na ni můžeme narazit na mnohá úskalí. Veřejné zakázky se totiž pohybují na rozhraní veřejného a soukromého práva. Jak totiž vyplývá z § 2 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), zadáním veřejné zakázky se rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Výsledkem postupu podle uvedeného zákona je tedy „běžná“ soukromoprávní smlouva. Postup při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku se však od běžného soukromoprávního vyjednávání o uzavření smlouvy významně odlišuje. ZZVZ totiž jeho účastníky svazuje velmi podrobnými a přísnými pravidly. Chci se proto v článku zabývat tím, zda rozhodnutí ÚOHS o uložení nápravných opatření mají spíše povahu rozhodnutí o veřejných subjektivních právech, a proto je mají přezkoumávat správní soudy, nebo spíše rozhodnutí v oblasti soukromého práva, která by přezkoumávaly soudy v občanském soudním řízení. Ačkoliv to také na první pohled nemusí být zřejmé, s danou otázkou souvisí i efektivita soudního přezkumu. Správní a civilní soudy totiž mají standardně jiný výrokový potenciál ve vztahu ke správním rozhodnutím. Chci se proto také krátce zamyslet nad výrokovými možnostmi soudů v oblasti veřejných zakázek.

### Unijní exkurz

Závěru, že veřejné zakázky jsou na pomezí soukromého a veřejného práva, odpovídá již to, jak rozdílný je jejich přezkum v jednotlivých členských státech. Ve většině z nich probíhá nejprve přezkum před správním orgánem (kromě ČR například na Slovensku, Maltě či v Rumunsku). V nemálo státech však postup

zadavatelů přezkoumávají přímo soudy, přičemž v některých případech civilní (například v Nizozemsku), jindy správní (například v Itálii či Finsku) a v dalších státech mají někdy pravomoc správní a jindy civilní soudy (například ve Francii a Belgii). Obdobně jako v Česku se také pravomoc často štěpí podle toho, zda jde o přezkum úkonů zadavatele nebo zda jde o rozhodování o náhradě škody po uzavření smlouvy.<sup>1)</sup> V této souvislosti je dobré poznamenat, že to, zda určitá oblast spadá do oblasti civilního nebo správního soudnictví, není v evropských státech řešeno vůbec jednotně. V některých státech je dána pravomoc správních soudů již jen tím, že na jedné straně vztahu vystupuje stát, i pokud jde o ryze soukromoprávní vztahy, jinde je klíčové to, zda nejprve rozhodují správní orgány, bez ohledu na povahu práv jimi rozhodovaných.

Této různorodé úpravě přezkumu odpovídají i tzv. přezkumné směrnice,<sup>2)</sup> které členskými státy ukládají zajistit efektivní přezkum veřejných zakázek. Ustanovení čl. 2 odst. 9 obou přezkumných směrnic totiž počítá s tím, že přezkumnými orgány mohou být jak soudy, tak jiné orgány. Pro případ, že nejde o soudy, stanoví další podmínky, včetně zajištění přezkumu soudem, nebo orgánem soudního typu. Směrnice tak dávají státům vysokou míru autonomie, jak přezkum zadávání veřejných zakázek zajistit.<sup>3)</sup>

### **Rozhodování ÚOHS o soukromých nebo veřejných právech**

České právo dlouhodobě umožňuje, aby správní orgány rozhodovaly nejen o veřejných právech, ale také o právech soukromých.<sup>4)</sup> Samotná okolnost, že je pravomoc rozhodovat o určitých právech svěřena správnímu orgánu, v případě veřejných zakázek tedy ÚOHS, proto neurčuje, zda jde o práva soukromá či veřejná. Na druhou stranu jde nepochybně o jistý indikátor. Rozhodování o soukromých právech správními orgány je výjimkou, zatímco rozhodování o veřejných právech pravidlem.

Jak známo, hranice mezi právem soukromým a veřejným je často neurčitá. V případě přezkumu rozhodnutí správních orgánů však předurčuje příslušnost soudů. Správní soudy jsou příslušné tehdy, pokud jde o ochranu veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), soudy v občanském soudním řízení tehdy, pokud jde o věc vyplývající ze vztahů soukromého práva (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). Pro jejich rozdělení se užívají různé teorie, typicky zájmová, subordinanční či mocenská.

Orgánem povolaným rozhodovat s konečnou platností, zda jde o věc soukromého či veřejného práva je zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát však nemá

---

<sup>1)</sup> V podrobnostech lze odkázat například na Srovnávací analýzu: Modely přezkumu veřejných zakázek v zemích EU zpracovanou Rekonstrukcí státu dostupnou z: <[https://mmr.gov.cz/getmedia/bf487787-f7c1-412f-9c6e-7e668f37a814/Modely-prezkumu-VZ-v-EU\\_Srovnavaci-analyza-Rekonstrukce-statu.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.gov.cz/getmedia/bf487787-f7c1-412f-9c6e-7e668f37a814/Modely-prezkumu-VZ-v-EU_Srovnavaci-analyza-Rekonstrukce-statu.pdf.aspx?ext=.pdf)> [citováno 19. června 2025] obsahující množství odkazů na další zdroje nebo na studii zpracovanou pro EU a OECD Establishing Procurement Review Bodies z července 2013 dostupnou z: <[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/07/establishing-procurement-review-bodies\\_g17a25fd/5js4vmn47gizr-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/07/establishing-procurement-review-bodies_g17a25fd/5js4vmn47gizr-en.pdf)> [citováno 19. června 2025].

<sup>2)</sup> Směrnice Rady 89/665/EHS a Směrnice Rady 92/13/EHS, obě postupně významně novelizované

<sup>3)</sup> K souladu českého modelu s unijním právem viz rozsudek SDEU z 18. 1. 2024, C-303/22, *CROSS Zlín*

<sup>4)</sup> Viz např. § 141 odst. 1 správního řádu.

ucelenou doktrínu a v jeho rozhodnutích někdy převáží jedna z teorií, jindy jiná.<sup>5)</sup> Povahou zadávání veřejných zakázek se však zvláštní senát nezabýval.<sup>6)</sup>

Jistá neujasněnost rozhodovací praxe zvláštního senátu ohledně toho, kdy převažují prvky veřejného a kdy soukromého práva, se bohužel promítá i do zodpovězení otázky, které soudy jsou příslušné k přezkumu rozhodnutí správního orgánu, pokud správní orgán zasahuje do procesu uzavírání soukromoprávních smluv. Právě to je totiž nepochybně i případ nápravných opatření vůči úkonům zadavatele v zadávacím řízení na veřejnou zakázku.

Zvláštní senát se v této souvislosti zabýval jednak správním rozhodnutím nahrazujícím smlouvu o propojení telekomunikačních sítí podle tehdejšího zákona o telekomunikacích,<sup>7)</sup> dále pak rozhodnutím nahrazujícím dohodu vlastníků souvisejících vodovodů a kanalizací podle zákona o vodovodech a kanalizacích.<sup>8)</sup> Ačkoliv jde v obou případech podle zvláštního senátu o soukromoprávní smlouvy, přičemž smluvní strany jsou významně omezeny při jejich uzavírání různými veřejnoprávními omezeními, dospěl v obou případech k rozdílným výsledkům. V případě propojení telekomunikačních sítí přiřkl pravomoc správním soudům. Vyšel mimo jiné z toho, že již v procesu uzavírání smlouvy má správní orgán významná oprávnění omezující vůli smluvních stran. To je podle něj zcela atypické pro soukromoprávní smlouvy. Navíc musel správní orgán řešit tytéž otázky, které by musel řešit při vydání cenového rozhodnutí, které je jednoznačně veřejnoprávní regulací v oblasti cen. V případě smlouvy mezi vlastníky souvisejících vodovodů nebo kanalizací naopak dospěl k závěru, že příslušným je civilní soud. Zvláštní senát sice uvedl, že účelem daného ustanovení je chránit veřejný zájem na zásobování spotřebitelů pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod, přičemž správní orgán musí zasáhnout, pokud nedojde k dohodě mezi vlastníky. Za rozhodující však považoval, že písemná dohoda vlastníků je soukromoprávním aktem, nikoliv veřejnoprávní smlouvou. Pokud tedy rozhodnutí vodoprávního úřadu tuto dohodu zcela nahrazuje, jde o rozhodnutí sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z obchodních vztahů.

Jistě lze nalézt v tehdejší právní úpravě určité odlišnosti, které by mohly odůvodnit odlišné závěry. Například v případě smlouvy týkající se propojení telekomunikačních sítí, mohl správní orgán zasáhnout i do uzavřené smlouvy a plnění smluv podléhalo výkonu státní inspekce,<sup>9)</sup> zatímco zákon o vodovodech a kanalizacích obdobná ustanovení neměl. Zvláštní senát však primárně zvolil jiná východiska. V prvním případě to, že do procesu uzavírání smlouvy může výrazně vstupovat správní orgán. Ve druhém případě se touto otázkou nezabýval

<sup>5)</sup> V podrobnostech např. ZAVŘELOVÁ, J.: § 1 [Kompetenční spory]. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., a kol.: *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-498-8, s. 1072–1076.

<sup>6)</sup> Kompetenční spor týkající se veřejných zakázek sice rozhodoval v usnesení z 11. 1. 2011, čj. Konf 27/2010-7, ten se však této otázky nedotýkal.

<sup>7)</sup> Usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. z 5. 11. 2008, čj. Konf 21/2007-107, č. 1796/2009 Sb. NSS.

<sup>8)</sup> Usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. z 24. 6. 2009, čj. Konf 24/2008-21, č. 1932/2009 Sb. NSS.

<sup>9)</sup> § 39 odst. 3 a 4 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

a za podstatné považoval, že nejde o smlouvu veřejnoprávní. O veřejnoprávní smlouvu však nešlo ani v prvním případě. Navíc ani ve druhém usnesení nevysvětlil, proč jsou jeho úvahy odlišné. Dosavadní závěry zvláštního senátu tak nedávají jednoznačnou odpověď.

K povaze zadávacího řízení a tím pádem i povaze úkonů, které v rámci něj zadavatel činí, a které mohou být následně rušeny nápravnými opatřeními ÚOHS, se však opakovaně vyjádřil zejména Nejvyšší správní soud (NSS). Ačkoliv se jeho judikatura týkala různých zákonů upravujících veřejné zakázky, žádný z nich neměnil nijak koncepčně povahu zadávacího řízení. Je proto plně použitelná i na zadávací řízení podle stávajícího ZZVZ. Judikatura NSS nejprve vycházela z toho, že zadávací řízení má převážně soukromoprávní povahu, a proto i úkony v něm činěné jsou primárně soukromoprávní. Soud konstatoval, že byť jsou některé úkony zadavatele v zadávacím řízení nazývány rozhodnutími, nejedná se o výkon veřejné moci a závazné rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů. Jde o období úkonů vyhlášovatele při veřejné obchodní soutěži podle obchodního zákoníku.<sup>10)</sup> To platí i pro rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutím rozhodujícím o právech a povinnostech osob, a proto přezkoumatelným ve správním soudnictví, je až rozhodnutí ÚOHS.<sup>11)</sup> S ohledem na soukromoprávní povahu zadávacího řízení podle NSS také nevádí, pokud je případně zastaveno řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před ÚOHS z důvodu uzavření smlouvy. Civilní soud totiž může rozhodnout o náhradě škody způsobené zadavatelem i tehdy, pokud jeho rozhodnutí v zadávacím řízení nebylo ze strany ÚOHS zrušeno.<sup>12)</sup> Posledně citované závěry byly potvrzeny i Ústavním soudem.<sup>13)</sup>

Na druhou stranu v souvislosti s různými aspekty zadávacího řízení NSS upozornil, že byť je zadávací řízení v základu soukromoprávní, má významné veřejnoprávní prvky. Například NSS upozornil, že soukromoprávní úkon může být též neplatný. V důsledku toho by nebylo co rušit, neboť by se na něj hledělo, jako by nebyl vůbec učiněn. I při vědomí této skutečnosti setrval na závěru o primárně soukromoprávní povaze zadávacího řízení. Doplnil však, že určitá práva a povinnosti vyplývají z práva veřejného. Mají proto dopad do veřejných subjektivních práv uchazečů. ÚOHS pak přezkoumává právě ten aspekt jednání zadavatele či uchazečů, který překračuje soukromoprávní charakter jejich vztahu. Hranice mezi rovinami práva veřejného a soukromého je mnohdy nezřetelná, a proto často dochází k jejich prolínání. I v ryze veřejnoprávním přezkumu je možné, aby se správní orgán zabýval rovněž otázkami typicky soukromoprávními. Podle správního řádu si totiž správní orgán může učinit úsudek i o předběžné otázce z oblasti soukromého práva, pokud o ní dosud nebylo pravomocně rozhodnuto a nejde o zákonem stanovenou výjimku. Obdobně tak může učinit i správní soud. V dané věci tak rozhodnutí o vyloučení dodavatele obstálo

<sup>10)</sup> Podle nového občanského zákoníku by šlo o veřejnou soutěž o nejhodnější nabídku podle § 1772 a násl. o. z.

<sup>11)</sup> Rozsudky NSS z 29. 4. 2008, čj. 5 As 50/2006-137; z 18. 7. 2013, čj. 9 Afs 5/2013-32, č. 2942/2014 Sb. NSS; z 31. 3. 2015, čj. 4 As 249/2014-43.

<sup>12)</sup> Rozsudek NSS z 26. 6. 2013, čj. 7 Afs 79/2012-37.

<sup>13)</sup> Nález z 2. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 24/21, č. 484/2021 Sb., bod 86.

z pohledu soukromoprávního požadavku určitosti úkonu, ale neobstálo již z pohledu zákona o veřejných zakázkách, pokud jde o podrobnost odůvodnění. Bylo tak namístě jej zrušit.<sup>14)</sup>

Veřejnoprávní aspekty zadávacího řízení NSS zdůraznil i ohledně okamžiku doručení úkonů dodavatele vůči zadavateli prostřednictvím datové schránky. Pokud by podle tehdejší úpravy totiž nešlo o doručování v rámci veřejného práva, nastaly by účinky doručení až okamžikem přihlášení zadavatele do datové schránky. V opačném případě by nastaly již okamžikem dodání zprávy do jeho datové schránky. NSS se nejdříve zabýval povahou doručení stejnopisu návrhu na zahájení řízení před ÚOHS zadavateli. Dospěl k tomu, že tento úkon již vychází z práva veřejného, neboť jeho učinění v zákonem dané lhůtě je nezbytné pro to, aby nebylo zastaveno správní řízení před ÚOHS.<sup>15)</sup> Tento závěr však později uplatnil i v souvislosti s doručováním námitek, které jsou směřovány pouze zadavateli. Dospěl totiž k závěru, že i ony mají do značné míry veřejnoprávní povahu. Jsou totiž jen jistou předehrou k ryze veřejnoprávnímu přezkumu postupu zadavatele ze strany ÚOHS. Pokud by nebyly námitky řádně podány, dodavatel by nebyl oprávněn zahájit správní řízení před orgánem dohledu. Navíc i samo námitkové řízení nese některé rysy typické pro veřejnoprávní regulaci, jako například lhůty pro podání i vyřízení námitek nebo povinnost o nich rozhodnout písemným rozhodnutím. Je zde veřejný zájem na transparentnosti, férovosti a regulérnosti kontraktačního procesu.<sup>16)</sup>

Závěry uvedené judikatury lze shrnout tak, že i NSS musí s ohledem na povahu zadávacího řízení balancovat na hraně mezi jeho soukromoprávním a veřejnoprávním pojetím. Na první pohled se tak mohou některé jeho závěry zdát až rozporné. Například pokud nejprve dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách má soukromoprávní povahu, a proto jej nelze přezkoumat ve správním soudnictví, aby později zdůraznil veřejnoprávní prvky rozhodování o námitkách, pokud jde o účinky doručování do datové schránky. Kloním se však k tomu, že se o rozpor nejedná, ale jde právě o nalézání tenké hranice mezi veřejnoprávními a soukromoprávními prvky zadávacího řízení.

Obdobně nahlíží na úkony zadavatele v zadávacím řízení i judikatura Nejvyššího soudu (NS). Není sporu, že civilní soudy rozhodují o náhradě škody způsobené postupem zadavatele, pokud bylo řízení před ÚOHS zastaveno, jak vyplývá již ze shora citované judikatury NSS.<sup>17)</sup> NS však potvrzuje pravomoc civilních soudů řešit i další aspekty veřejných zakázek, které jsou soukromoprávní. Například řeší žaloby na povinnost zadavatele vrátit jistotu, pokud vznikne spor, zda ji uplatnil po právu. Ačkoliv NS vychází z toho, že samotná otázka oprávněnosti použití kauce je součástí správního práva, civilní soud si ji

---

<sup>14)</sup> Rozsudek NSS z 20. 5. 2014, čj. 2 Afs 23/2013-39.

<sup>15)</sup> Rozsudek NSS z 24. 4. 2013, čj. 1 Afs 2/2013-46.

<sup>16)</sup> Rozsudky NSS z 7. 11. 2018, čj. 9 As 369/2017-46; z 18. 7. 2019, čj. 7 As 131/2019-31; a z 25. 11. 2019, čj. 9 As 179/2018-44.

<sup>17)</sup> Otázkám souvisejícím s náhradou škody způsobenou zadavateli z pohledu civilního práva se podrobně věnuje část pátá monografie KÁNOVÁ, M. *Zadávací veřejných zakázek. Vybrané aspekty a instituty*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI) [cit. 2025-9-19]. ASPI\_ID MN873CZ. Dostupné z: <www.aspi.cz>. ISSN 2336-517X.

může posoudit jako předběžnou podle § 135 odst. 1 o. s. ř. Zároveň navázal na judikaturu NSS, že jde o civilní kontraktační proces s veřejnoprávními prvky, a proto rozhodnutí zadavatele nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, z nichž by byl civilní soud povinen vycházet. V tomto směru je nerozhodné i to, že dodavatel neuplatnil námitky a následně návrh u ÚOHS.<sup>18)</sup> Přestože vyčerpání těchto prostředků nápravy není podstatné pro samu přípustnost žaloby, pak pokud jde o náhradu škody, NS dovodil, že jejich vyčerpání je součástí prevenční povinnosti předcházení škodám. Účelem námitek a přezkoumání úkonů zadavatele je jednak ochrana zájmu dodavatele. Má se v krátkém čase domoci uzavření smlouvy, má-li na to právo. Chrání však i zájmy zadavatele, aby bylo, pokud možno ještě v průběhu zadávacího řízení, postaveno najisto, že neuzavře smlouvu s nesprávným dodavatelem. Tím by totiž byl zatížen dvojným plněním. Jednak z titulu smluvního závazku, jednak z titulu náhrady škody s dodavatelem, který měl být vybrán.<sup>19)</sup>

Za sporný však považují závěr NS naznačující, že by civilní soudy mohly přezkoumávat průběh kontraktačního procesu tam, kde ZZVZ nepožaduje provedení zadávacího řízení a v souvislosti s tím i vylučuje výkon dozoru ÚOHS nad zadáním takových zakázek. Typicky tedy půjde o zakázky malého rozsahu. Vzhledem k tomu, že jde o soukromoprávní vztah, je podle NS dána pravomoc civilních soudů o něm rozhodovat.<sup>20)</sup> Ačkoliv v obecné rovině lze s tímto závěrem souhlasit, není zřejmé, o čem konkrétně by v tomto případě mohl civilní soud rozhodnout. V dané věci se žalobce totiž domáhal, aby civilní soud zrušil rozhodnutí zadavatele o jeho vyloučení a o výběru nejvhodnější nabídky. Pokud však jde o civilní kontraktační proces, pak takové rozhodnutí nemá žádné právní účinky, pokud by zahájený kontraktační proces neodpovídal podmínkám veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku. I v takovém případě by ale civilní soud neměl pravomoc zrušit určitý úkon zadavatele, neboť občanský soudní řád s takovým výrokovým potenciálem soudu nepočítá. Na nemožnost zrušení úkonu soudem poukazoval i žalobce v dovolání, ale NS se k této námitce nevyjádřil.

Lze tedy konstatovat, že v současné době správní i civilní soudy, akceptují, že přezkum úkonů zadavatele ze strany ÚOHS má primárně veřejnoprávní povahu. Na jednu stranu totiž uvádějí, že úkony zadavatele mají soukromoprávní povahu a nelze je proto považovat za autoritativní rozhodování o veřejných právech a povinnostech. Na druhou stranu však zdůrazňují veřejnoprávní omezení zadavatele při jejich činnosti. Právě dodržení těchto veřejnoprávních povinností zadavatele je pak předmětem přezkumu ze strany ÚOHS při rozhodování o nápravných opatřeních. Jeho rozhodnutí jsou tedy již rozhodnutími o veřejných subjektivních právech. S ohledem na to tato rozhodnutí ÚOHS přezkoumávají správní soudy.

Dovolím si k tomu dodat, že závěru o pravomoci správních soudů také svědčí další aspekty, které judikatura nezmiňovala, některé i ryze praktické.

---

<sup>18)</sup> Rozsudek NS z 26. 4. 203, sp. zn. 23 Cdo 1051/2022.

<sup>19)</sup> Rozsudek NS z 17. 12. 2024, sp. zn. 25 Cdo 380/2024.

<sup>20)</sup> Rozsudek NS z 19. 9. 2019, sp. zn. 32 Cdo 2300/2019.

ÚOHS rozhoduje formou ukládání nápravných opatření, tedy formou typickou pro správní právo. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele lze zahájit nejen na návrh, ale i z moci úřední. Nezákonné úkony zadavatele lze postihnout také správními tresty. Pokud byly použity veřejné prostředky, pak lze zadavatele postihnout i v rámci řízení o porušení rozpočtové kázně. U posledních dvou rozhodnutí není pochyb o jejich veřejnoprávní povaze. Přezkum zadávání veřejných zakázek by se tak dále štěpil. Naopak pro civilní soudy by bylo velmi atypické, aby rozhodovaly o zrušení určitých úkonů, a to z důvodů, které mají z velké části původ ve veřejném právu.

### **Efektivita soudního přezkumu**

V tuto chvíli pomímám otázku efektivity soudního přezkumu, pokud jde situaci, že v době soudního přezkumu zadavatel uzavře smlouvu, a ÚOHS pak musí zastavit řízení.<sup>21)</sup> Zaměřím se pouze na krátkou úvahu týkající se tématu tohoto článku, tedy srovnání správního a civilního soudnictví. Z pohledu ústavního práva (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) je stěžejní, aby byl v posledku zajištěn přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem. Tomuto požadavku pak vyhovuje jak přezkum prováděný správními, tak i civilními soudy.

Do jisté míry se však liší efektivita tohoto přezkumu. Správní soud v případě nezákonnosti správního rozhodnutí standardně přistoupí k jeho zrušení. Věc tak není uzavřena a správní orgán musí znovu rozhodnout, i pokud by bylo ze závazného právního názoru soudu zřejmé jak. Oproti tomu civilní soud v případě nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu nahradí, čímž se věc uzavře.

Postupně se však i do správního soudnictví začíná promítat částečně apelační princip. Lze zmínit například možnost vydat informační příkaz v případě zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo možnost správního soudu změnit rozhodnutí stavebního úřadu.<sup>22)</sup> Myslím, že tato možnost by měla být v omezené míře připuštěna i v případě přezkumu rozhodnutí ÚOHS o uložení nápravného opatření v zadávacím řízení. Kromě blízkosti k soukromému právu se u jejich přezkumu prolíná požadavek na přezkum zákonnosti, ale zároveň velmi významně požadavek na rychlost rozhodování. Ostatně proto byla přijata zvláštní úprava, která výrazně omezuje možnost správních soudů vydat předběžné opatření v případě přezkumu rozhodnutí ÚOHS o veřejných zakázkách, a bránit tak uzavření smlouvy.<sup>23)</sup> I pokud by proto nebyla provedena větší reforma přezkumu veřejných zakázek, stálo by za úvahu alespoň to, aby byla zavedena možnost správního soudu uložit přímo nápravné opatření, pokud by dospěl k závěru, že by po vrácení věci nemohl ÚOHS rozhodnout jinak než právě tímto způsobem.

---

<sup>21)</sup> K tomu viz například usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 5. 2022, čj. 30 Af 6/2021-187, kterým byla SDEU položena předběžná otázka ve věci C-303/22, *CROSS Zlín*.

<sup>22)</sup> § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákona.

<sup>23)</sup> § 272b ZZVZ

## Shrnutí:

Článek se zabývá otázkou, zda výsledkem rozhodnutí ÚOHS o přezkumu úkonů zadavatele je rozhodnutí o soukromých nebo veřejných právech. Zodpovězení této otázky je klíčové pro to, zda přezkum rozhodnutí ÚOHS mají provádět civilní nebo správní soudy. Veřejné zakázky se pohybují na pomezí veřejného a soukromého práva. Tomu odpovídá i značná roztržitost modelů přezkumu v členských státech EU. Judikatura zvláštního senátu pro rozhodování kompetenčních sporů nedává jasnou odpověď. NSS i NS se však ve své judikatuře shodují na tom, že zadávání veřejných zakázek je soukromoprávním kontraktačním procesem s významnými veřejnoprávními prvky. Právě dodržení veřejnoprávních povinností zadavatele je předmětem přezkumu ze strany ÚOHS. Primárně proto přezkum provádí správní soudy, přičemž civilní rozhodují o souvisejících soukromoprávních otázkách, byť si mohou posoudit i veřejnoprávní otázky, pokud o nich nebylo dosud rozhodnuto. Efektivitě přezkumu prováděného správními soudy by prospělo, pokud by mohly, jako civilní soudy, rozhodnutí ÚOHS někdy nahradit vlastním rozhodnutím.

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, hranice mezi soukromým a veřejným právem, soudní přezkum správních rozhodnutí, zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních sporů, správní soudnictví.

**Jurisdiction of administrative and civil courts in reviewing decisions of the Office for the Protection of Competition on corrective measures against acts of the contracting authority – summary:**

This article examines whether decisions by the Czech Office for the Protection of Competition (ÚOHS) reviewing actions of contracting authorities concern private or public rights. The answer to this question is crucial in determining whether civil or administrative courts should conduct the judicial review of such decisions. Public procurement lies at the intersection of public and private law, which is reflected in the highly fragmented review models across EU member states. The case law of the Special Chamber for Jurisdictional Disputes provides no clear answer. However, both the Supreme Administrative Court and the Supreme Court agree that public procurement represents a private-law contractual process with significant public-law elements. It is the compliance with the public-law obligations of the contracting authority that is subject to review by ÚOHS. Consequently, administrative courts generally carry out the review, while civil courts address related private-law matters—even assessing public-law issues if they have not yet been adjudicated. The effectiveness of judicial review by administrative courts could be improved if, like civil courts, they were allowed in certain cases to substitute ÚOHS decisions with their own rulings.

**Keywords:** public procurement, boundary between private and public law, judicial review of administrative decisions, Special Chamber for Jurisdictional Disputes, administrative judiciary.