

Předběžná opatření v zadávacím řízení: Limity a aplikační aspekty

Úvod

Předběžná opatření lze rozdělit na dvě kategorie – opatření vydávaná Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže („ÚOHS“) a opatření vydávaná správním soudem. V soudním řízení ve věcech veřejného zadávání přicházejí v úvahu dva typy předběžných opatření, a to zákaz uzavření smlouvy, který je uplatňován poměrně často, a zákaz plnění smlouvy, jenž se v praxi vyskytuje spíše výjimečně. V řízení před ÚOHS může předběžné opatření nabýt pouze podoby zákazu uzavření smlouvy, neboť ÚOHS o věci zpravidla rozhoduje ještě před jejím uzavřením a k vydání předběžného opatření v řízení o zákazu plnění smlouvy není oprávněn. Oba typy předběžných opatření – zákaz uzavření i zákaz plnění smlouvy – však sledují společný cíl, a to zabránit nevratným následkům, které by mohly vzniknout uzavřením či plněním smlouvy v rozporu se zákonem. Zároveň slouží k ochraně účinnosti přezkumného řízení, tedy k zajištění, aby rozhodnutí ve věci samé mělo praktický význam. Tento institut, byť výjimečný, se stal v zadávací praxi široce využívaným nástrojem, který prošel vývojem na legislativní úrovni i ve správní rozhodovací praxi.

1. Předběžné opatření v řízení před ÚOHS

1.1. Obecná východiska

V souvislosti s uzavřením smlouvy je klíčovým prvkem institut blokačních lhůt. Již okamžikem, kdy dodavatel podá námitky, se spustí řada lhůt, během níž zadavatel nesmí uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku.¹⁾ Po rozhodnutí o vyloučení účastníka, obsahu sdělení nebo výběru dodavatele nesmí zadavatel uzavřít smlouvu, dokud neuplyne lhůta pro podání námitek. Pokud stěžovatel podá námitky, smlouva se nesmí uzavřít do rozhodnutí o nich. Pokud jsou námitky zamítnuty, platí zákaz uzavření smlouvy po dobu lhůty pro podání návrhu na přezkum. Pokud je zahájeno řízení o přezkumu úkonů zadavatele, běží lhůta 60 dní, během níž nelze smlouvu uzavřít. Blokační lhůty mají kompenzovat absenci zvláštní úpravy předběžných opatření.²⁾

Stanovení šedesátidenní blokační lhůty mělo za cíl zefektivnit dozorovou činnost a urychlit přezkum zadávacích řízení. Důvodová zpráva uvádí, že nařízení předběžného opatření po uplynutí této lhůty by mělo být výjimečné, například v případech, kdy rozhodnutí ÚOHS závisí na odborném posouzení,

¹⁾ Lhůty uvedené v § 246 ZZVZ.

²⁾ DVORÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-651-7, s. 1171.

které nemá k dispozici.³⁾ Dle posledních údajů činila v roce 2024 průměrná doba pro vydání prvostupňového rozhodnutí 43 dní (bez příkazů), zatímco pro vydání druhostupňového rozhodnutí 39 dní. Pokud je tedy ve věci podán rozklad, lze předpokládat, že řízení bude zpravidla vedeno déle, než předpokládaných 60 dnů.⁴⁾ V zakázkové praxi se proto ustálilo „nepsané pravidlo“, že pokud o návrhu není dosud pravomocně rozhodnuto a blíží se konec šedesátidenní blokační lhůty, ÚOHS zpravidla – i bez návrhu účastníka – vydává předběžné opatření.⁵⁾ K tomu dochází obzvláště v situacích, kdy ve lhůtě nestihne vydat ani prvostupňové rozhodnutí, kupříkladu z důvodu složitosti věci, zajištění odborných vyjádření či provedení průzkumu trhu apod.⁶⁾

Cílem předběžného opatření je zabránit uzavření smlouvy předtím, než bude autoritativně posouzena zákonnost postupu zadavatele. V opačném případě by totiž hrozilo, že účinky přezkumného řízení budou toliko akademické, neboť uzavřením smlouvy by mohlo dojít k vytvoření faktického právního stavu, který již nebude možné korigovat ani v případě následného zjištění pochybení. Předběžné opatření v takových případech tedy nepředstavuje jen „záchrannou brzdu“ pro navrhovatele, nýbrž slouží i k ochraně veřejného zájmu na zákonném průběhu zadávacího řízení. V tomto světle je průběžný nárůst počtu nařízených předběžných opatření přirozeným důsledkem zvýšeného důrazu na efektivní správní přezkum, který nemůže být popřen pouhým plynutím času. Nelze proto dle mého názoru připustit, aby právo na účinnou ochranu před nesprávným postupem zadavatele bylo eliminováno pouze tím, že správní orgán nestihne o věci meritorně rozhodnout včas.

V konkrétních případech – zejména jde-li o ryze obstrukční či šikanózní návrhy – se může zákaz uzavření smlouvy jevit vůči zadavateli nepřiměřený. Zákonná úprava přitom blokaci zakládá i tehdy, je-li návrh zjevně nezpůsobivý, například pro nesložení kauce. Taková blokáce je však časově omezená a trvá jen po dobu nezbytnou k zastavení řízení. V tomto smyslu je významná také otázka aktivní legitimace navrhovatelů. Ta je vymezena velmi široce, takže návrh na přezkum úkonů zadavatele může podat v zásadě kterýkoli z potenciálních dodavatelů. V důsledku tak *ad absurdum* platí, že návrh proti zadávacím podmínkám na výstavbu metra může podat i lokální malá stavební firma, u níž je zjevné, že takto rozsáhlou zakázku nebude schopna realizovat. Aktivní legitimace k podání návrhu se odvíjí od aktivní legitimace k podání námitek. Podle § 241 odst. 1 ZZVZ je může podat dodavatel, kterému postupem zadavatele souvisejícím se zadáváním veřejné zakázky nebo se zvláštními postupy podle části šesté hrozí nebo vznikla újma.⁷⁾

³⁾ Důvodová zpráva k ZZVZ, k § 246.

⁴⁾ Výroční zpráva 2024, ÚOHS. Dostupné zde: <https://www.uoohs.cz/download/VZ_verejnost/UOHS-VZ-2024-CZ-web.pdf> [citováno 15. května 2025].

⁵⁾ V roce 2024 rozhodoval ÚOHS celkem o 115 předběžných opatření, kdy ve 103 případech přistoupil k jejich nařízení a ve 12 návrh na jejich vydání zamítl. V roce 2024 počet rozhodnutí o předběžném opatření klesl ze 148 na 115 (oproti roku 2023). Tamtéž.

⁶⁾ Shodně ÚOHS postupuje také v řízení zahajovaných *ex officio*. I zde je oprávněn předběžné opatření vydat a zpravidla tak také činí, pokud nestihne meritorní rozhodnutí vydat v průběhu blokační lhůty.

⁷⁾ Viz rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12. 4. 2022, sp. zn. ÚOHS-S0208/2021/VZ, či ze dne 25. 5. 2022,

1.2. Soulad s přezkumnou směrnicí

Podle směrnice Rady č. 89/665/EHS, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/66/ES („přezkumná směrnice“) jsou členské státy povinny zajistit, aby zadavatel nemohl uzavřít smlouvu dříve, než správní orgán rozhodne o návrhu na předběžné opatření nebo na správní přezkum. Správní soudy se souladem vnitrostátní úpravy s požadavky směrnice opakovaně zabývaly a dospěly k závěru, že smyslem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je umožnit nápravu pochybení ještě před uzavřením smlouvy. Právě tento okamžik totiž představuje objektivní mez, po jejímž uplynutí již nelze návrh věcně projednat.⁸⁾ Účinnost právní ochrany je zajištěna prostřednictvím blokačních lhůt, jejichž účelem je poskytnout časový prostor pro vydání meritorního rozhodnutí. Aby mohl být přezkum účinný, musí ÚOHS rozhodnout ve fázi, kdy lze zásah do práv účastníků ještě napravit – tedy zpravidla před koncem blokační lhůty.⁹⁾ Pokud nelze meritorní rozhodnutí vydat včas, je namístě učinit jiný krok k zachování účinků přezkumného řízení, typicky formou předběžného opatření.

Přezkumná směrnice stanoví dva základní modely, které mohou členské státy aplikovat. Prvním je model správního přezkumu, v jehož rámci rozhoduje nezávislý správní orgán, který musí splňovat požadavky na institucionální a funkční nezávislost. Druhým je model ryze soudního přezkumu, kdy je přezkum svěřen přímo soudům. V praxi jsou však jednotlivé modely napříč členskými státy EU značně diferencované a naplnění požadavků přezkumné směrnice se tak vždy posuzuje v kontextu konkrétní vnitrostátní úpravy.

Významný je v tomto směru rozsudek SDEU ve věci *CROSS Zlín*, který posuzoval, zda je v souladu s unijním právem vnitrostátní úprava, podle níž může zadavatel uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku již po pravomocném rozhodnutí přezkumného orgánu, aniž by musel vyčkat na výsledek soudního přezkumu.¹⁰⁾ Soudní dvůr dovodil, že přezkumná směrnice nebrání členskému státu upravit zákaz uzavření smlouvy pouze do okamžiku, kdy je ukončeno řízení před přezkumným orgánem prvního stupně, kterým je v českém modelu ÚOHS jako dvouinstanční celek, tedy včetně řízení o rozkladu. Není přitom rozhodné, zda se jedná o správní orgán nebo soud, podstatné je, aby byl zajištěn účinný a nezávislý přezkum před uzavřením smlouvy.

2. Předběžné opatření v řízení před KS

Předběžná opatření v řízeních před krajským soudem mají zpravidla podobu zákazu uzavření smlouvy a v praxi se týkají případů, kdy navrhovatel neuspěl ve věci jak v prvním stupni, tak v rámci rozkladového řízení. Pokud ÚOHS návrh zamítl a předseda rozhodnutí v rozkladovém řízení potvrdil, vzniká pravomocné rozhodnutí, které lze napadnout žalobou ke krajskému soudu. V této fázi již

sp. zn. ÚOHS-R0119/2022/VZ.

⁸⁾ Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, sp. zn. 10 As 219/2016, č. 3693/2018 Sb. NSS.

⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 4 As 249/2014.

¹⁰⁾ Rozsudek SDEU ze dne 18. 1. 2024, *CROSS Zlín*, C-303/22.

neběží zákonná blokační lhůta a rovněž uplynula účinnost případně vydaného předběžného opatření ve správním řízení. Zadavatel je proto oprávněn smlouvu uzavřít.¹¹⁾

Pokud by krajský soud ve věci nevydal předběžné opatření, mohl by zadavatel uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem. Pokud by k uzavření smlouvy došlo, řízení ve věci samé by ztratilo smysl a stalo by se součástí pouhého akademického přezkumu.¹²⁾ Z tohoto důvodu krajský soud není povinen poskytnout zadavateli prostor se k návrhu na vydání předběžného opatření vyjádřit, neboť by jej mohl využít k urychlenému uzavření smlouvy. Za dané situace by již nebylo možné dosáhnout zamýšleného účinku předběžného opatření;¹³⁾ obdobná situace přitom v minulosti nastala.¹⁴⁾

Veřejné zakázky jsou zpravidla zadávány k naplnění určitého veřejného zájmu, a jejich blokáce předběžným opatřením tak může způsobit újmu nejen vybranému dodavateli, ale i zadavateli. Při rozhodování o předběžném opatření tak dochází k vyvažování dvou protichůdných hodnot. Na jedné straně efektivního soudního přezkumu, na straně druhé potřeby zadávat veřejné zakázky bez neodůvodněných průtahů. To zákonodárce nově reflektuje v § 272b odst. 3 ZZVZ, podle něž soud zohledňuje pravděpodobné důsledky pro veřejný zájem a další dotčené zájmy. Opatření nařídí pouze tehdy, pokud zájem na zabránění plnění veřejné zakázky převažuje nad veřejným zájmem na jejím uskutečnění. V rámci této úvahy je soud zároveň povinen předběžně posoudit závažnost a důvodnost žalobních bodů, včetně toho, zda v postupu ÚOHS neshledává pochybení s potenciálním dopadem na výsledek řízení.

2.1. Dotčené zájmy a jejich poměrování

I v oblasti veřejných zakázek zůstává nezbytným předpokladem pro vydání předběžného opatření existence hrozby vážné újmy. Ačkoli se obvykle pojí s typizovanými situacemi vyplývajícími z povahy veřejného zadávání, musí ji navrhovatel tvrdit a také doložit. Neosvědčení tvrzení lze považovat za neunesení důkazního břemene. Újma bude typicky korespondovat s ekonomickými zájmy navrhovatele, byť se bude zpravidla překrývat s veřejným zájmem na účinné soudní ochraně.¹⁵⁾ Klíčové je přitom nejen tvrzení navrhovatele o ohrožených zájmech, ale i skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace. Soud musí o návrhu rozhodnout ve velmi krátké lhůtě (§ 38 odst. 3 s. ř. s.) a nemůže být zahlcen hypotetickými úvahami nad rámec skutečností uvedených ve spisu.¹⁶⁾ Zároveň je soud povinen reflektovat i jiné dotčené zájmy, například majetkové zájmy zadavatele, centrálního zadavatele, nebo vybraného dodavatele.

¹¹⁾ To koresponduje s principem presumpce správnosti správních aktů, který je do jisté míry popřen právě vydáním předběžného opatření.

¹²⁾ Vůči akademickému přezkumu se ostatně správní soudnictví již v minulosti ohradilo, viz rozsudky NSS 10 As 219/2016, op. cit. sub 7, a ze dne 9. 5. 2013, sp. zn. 1 Aos 2/2013.

¹³⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2024, sp. zn. 2 As 3/2024.

¹⁴⁾ Rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2021, sp. zn. 5 As 184/2021, č. 4276/2022 Sb. NSS.

¹⁵⁾ Navrhovatel však nemůže poukazovat toliko na existenci veřejného zájmu, neboť předběžným opatřením není sledována ochrana veřejného zájmu jako takového, nýbrž odvrácení závažné újmy, která má hrozit jemu samotnému, viz rozsudek NSS 2 As 116/2024, op. cit. sub 16.

¹⁶⁾ Rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, sp. zn. 8 As 33/2024.

Typickým příkladem střetu protichůdných zájmů je případ, kdy je plnění veřejné zakázky vázáno na přesně stanovený termín dokončení. Pokud by bylo vydáno předběžné opatření zamezující uzavření smlouvy, hrozilo by, že veřejná zakázka nebude realizována včas. I v případě úspěchu navrhovatele v soudním řízení by veřejná zakázka mohla být realizována až po termínu, čímž by zadavatel kupříkladu ztratil časově omezenou finanční podporu. Pro navrhovatele by vyhovění návrhu znamenalo možnost realizovat svoji ekonomickou činnost plněním veřejné zakázky. Pro zadavatele by zamítnutí návrhu znamenalo možnost uzavřít smlouvu v požadovaném termínu a čerpat časově limitované finanční výhody, které jej k zadání veřejné zakázky primárně motivovaly.

Podle recentní soudní rozhodovací praxe ve věci *Dukovany* je klíčové poměrování veřejného zájmu se zájmem navrhovatele.¹⁷⁾ Veřejný zájem může zahrnovat například zajištění poskytování zdravotní péče, kontinuity sociálních služeb, dopravní obslužnosti či fungování krizového řízení.¹⁸⁾ Pokud by nařízení předběžného opatření znemožnilo realizaci veřejné zakázky a tím způsobilo závažné dopady do veřejného zájmu – například zpoždění strategického projektu či ohrožení energetické bezpečnosti státu – má veřejný zájem zpravidla přednost před soukromým zájmem navrhovatele. Soud je proto povinen vždy zhodnotit potenciální následky, a to zejména možnou újmu na zdraví a životech lidí, riziko rozsáhlých výpadků (např. blackout), dopady na národní hospodářství, časovou omezenost ekonomické výhodnosti projektu či ohrožení strategických kapacit státu. Při svém rozhodnutí vychází z objektivních a ve spise doložených skutečností, případně z obecně známých faktů.

Cílem řízení o předběžném opatření je dosáhnout rozhodnutí, které adekvátně vyváží zájem na realizaci veřejné zakázky a zároveň zajistí efektivní soudní ochranu práv účastníků řízení. Pokud existuje silný veřejný zájem na realizaci veřejné zakázky, měl by soud podrobněji zhodnotit a odůvodnit nařízení předběžného opatření, a to se zaměřením na důvodnost žalobních tvrzení. Naopak pokud veřejný zájem na realizaci zakázky patrný není, bude primárně kladen důraz na ochranu navrhovatele před potenciální újmu, což může vést k méně podrobnému odůvodnění soudního rozhodnutí.¹⁹⁾

2.2. Důvodnost žaloby a vady správního řízení

Novelou zavedený požadavek předběžného posouzení závažnosti a důvodnosti žalobních bodů, včetně vad řízení, klade na soud poměrně vysoké nároky, zejména s ohledem na časovou tíseň při vydání rozhodnutí.²⁰⁾ Tento požadavek vnáší do rozhodovacího procesu prvek racionalizace, který umožňuje reflektovat míru pravděpodobnosti úspěchu v meritorním řízení. Tento postup umožňuje

¹⁷⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. 10 As 95/2025.

¹⁸⁾ Vyjma výstavby nových jaderných bloků NSS v minulosti spatřoval veřejný zájem v potřebě dodání a implementace informačního systému a technologie elektronického odbavení cestujících, viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, sp. zn. 2 As 116/2024.

¹⁹⁾ Tamtéž.

²⁰⁾ Ze své dosavadní praxe je mi známo, že soud rozhodnutí o předběžném opatření zpravidla vydává v kratší, než zákonem předvídané lhůtě 30 dnů. Již proto na rozhodnutí o předběžném opatření nelze klást shodné nároky jako na meritorní rozhodnutí.

nařídít předběžné opatření i tehdy, kdy zájem na zabránění plnění veřejné zakázky není zvláště intenzivní, pokud se současně jeví jako vysoce pravděpodobné, že napadené rozhodnutí bude zrušeno. Stejně tak umožňuje návrh zamítnout v případech, kdy by sice mohl být dán výrazný zájem na zabránění uzavření smlouvy, avšak meritorní neúspěch žaloby by byl zcela zjevný. Předběžné posouzení žalobních bodů a případných vad řízení tedy slouží jako korektiv v rámci poměrování kolidujících zájmů.²¹⁾

Obecně nelze při rozhodování o návrhu vycházet pouze z blíže neurčité potenciality důvodnosti žaloby. V případech, kdy při poměrování dotčených zájmů nelze identifikovat jednoznačně převažující zájem, stává se rozhodujícím kritériem právě předběžné hodnocení závažnosti a důvodnosti žalobních námitek. Prozatím nejpodrobněji se tímto posouzením zabýval kasační soud v kauze *Dukovany*, kde byla předběžná důvodnost žaloby rozebrána téměř vyčerpávajícím způsobem, který – dle mého názoru – již kolidoval s meritorním posouzením věci. Pokud je pravděpodobné, že žaloba nebude úspěšná, stačí i nižší veřejný zájem na realizaci zakázky k tomu, aby převážil nad zájmem účastníka zabránit jejímu plnění, a v takovém případě není důvod k nařízení předběžného opatření. Naopak, pokud existuje značná pravděpodobnost, že žaloba může vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, posiluje se tím zájem účastníka na zabránění plnění oproti veřejnému zájmu na realizaci zakázky.

Pouhá okolnost, že nelze s jistotou vyloučit důvodnost žaloby, sama o sobě nepostačuje k nařízení předběžného opatření. Takový standard by totiž vedl k paušálnímu přiznávání předběžné ochrany bez adekvátní míry přezkumu závažnosti namítaných pochybení. Ve vztahu k žalobci to znamená, že tam, kde nejsou relevantní zájmy ve zjevném nepoměru, je nezbytné, aby předložil natolik závažné a konkrétní námítky, že budou přinejmenším naznačovat určitou míru pravděpodobnosti úspěchu ve věci.²²⁾ V opačném případě nebude možné návrhu vyhovět, neboť bude absentovat dostatečný základ pro jeho vydání ospravedlňující zásah do právních vztahů před rozhodnutím ve věci samé.²³⁾ Co se týče vad správního řízení, ty budou až na výjimky přímo odvislé od závažnosti a důvodnosti žaloby.

Za největší úskalí nově vyžadovaného předběžného posouzení žalobních bodů považuji jeho praktickou realizaci. Posouzení pravděpodobnosti úspěchu žaloby v meritorním řízení totiž předpokládá alespoň rámcovou orientaci v právních i skutkových otázkách, které však bývají zejména v oblasti veřejných zakázek velmi komplexní. V situaci, kdy soud zpravidla disponuje toliko žalobou a základní spisovou dokumentací, bez možnosti seznámit se s vyjádřením žalovaného či dalšími relevantními podklady, je takové „zběžné“ posouzení mimořádně obtížné. V konečném důsledku je tak soud nucen předběžně posuzovat důvodnost žaloby na základě značně omezeného poznání stavu věci, což může vést k vydání rozhodnutí zatížených vyšší mírou právní nejistoty.

²¹⁾ Rozsudek NSS 2 As 116/2024, op. cit. sub 16.

²²⁾ Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 25. 6. 2025, sp. zn. 30 Af 15/2025.

²³⁾ Rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2024, sp. zn. 1 As 248/2024.

3. Zákaz plnění smlouvy

V úvodu tohoto příspěvku jsem poukázala na skutečnost, že předběžné opatření má zpravidla podobu zákazu uzavření smlouvy, čímž jsem naznačila, že § 272b ZZVZ nedopadá pouze na situace, kdy je autoritativně bráněno uzavření smlouvy. Ačkoliv se na první pohled může zdát, že dikce citovaného ustanovení je určena výlučně pro zákaz uzavření smlouvy, což pravděpodobně souvisí s jeho nejčastějším uplatněním v praxi, není tomu tak. Z konstrukce institutu předběžných opatření a jeho různých podob, kterých může v závislosti na konkrétním skutkovém stavu nabývat, totiž implicitně vyplývá, že příslušné ustanovení se patrně vztahuje na všechny situace, kdy je přezkoumáván postup ÚOHS ve správním řízení.

Druhou myslitelnou variantou předběžného opatření, kterou lze pod citované ustanovení podřadit, je zákaz plnění smlouvy, ke kterému se v praxi přistupuje jen velmi zřídka. Když už je však zákaz plnění smlouvy vydáván, jedná se o autoritativní rozhodnutí o návrhu účastníka správního řízení usilujícího o to, aby smlouva nemohla být plněna v případě, že je prvostupňovým rozhodnutím uložen zákaz jejího plnění, a to i tehdy, pokud by ostatní účastníci využili svého práva podat rozklad.²⁴⁾

Předběžné opatření ve formě zákazu plnění smlouvy má oproti zakazu uzavření smlouvy svá specifika. Zákaz uzavření smlouvy slouží k tomu, aby se předešlo vzniku závazkového vztahu, který by mohl být následně zpochybněn, a jeho vydání je zpravidla podmíněno tím, že smlouva dosud nebyla uzavřena. Naopak zákaz plnění smlouvy se uplatňuje v situacích, kdy již k uzavření smlouvy došlo, avšak její další plnění by mohlo negativně ovlivnit práva účastníků řízení nebo veřejný zájem. Tento typ předběžného opatření je svou povahou výrazně invazivnější, neboť zasahuje do již vzniklých a probíhajících právních vztahů.

Krajský soud se nedávno zabýval žalobou dodavatele, která obsahovala návrh na vydání předběžného opatření v podobě zákazu plnění smlouvy.²⁵⁾ Dodavatel brojil proti výroku prvostupňového rozhodnutí ÚOHS, kterým nevyloučil odkladný účinek rozkladu proti rozhodnutí, přestože zadavateli uložil zákaz plnění smlouvy. Zadavatel byl tedy oprávněn smlouvu plnit přinejmenším do okamžiku rozhodnutí o rozkladu. Dodavatel proto požadoval, aby účinky prvostupňového rozhodnutí nastaly bez ohledu na případné podání rozkladu.

Zákonná úprava vychází v § 85 odst. 1 SŘ z předpokladu, že včasné a přípustné podané opravné prostředky má odkladný účinek. Správní soudy již v minulosti dovodily přípustnost žaloby proti správnímu rozhodnutí, kterým byl odkladný účinek opravného prostředku vyloučen.²⁶⁾ Neřešily však situaci opačnou,

²⁴⁾ Není bez zajímavosti, že NSS se v minulosti k možnosti soudu uložit předběžné opatření na zákaz plnění smlouvy vyjádřil kladně, konstatoval však, že by tak měl učinit pouze v případě, kdy by obdobné opatření mohl učinit ÚOHS za podmínek podle § 254 ZZVZ, viz rozsudek NSS z 4. 4. 2024, sp. zn. 2 As 3/2024.

²⁵⁾ Úsnesení KS v Brně ze dne 12. 5. 2025, sp. zn. 62 Af 10/2025.

²⁶⁾ Rozsudek rozšířeného senátu NSS z 7. 9. 2010, sp. zn. 7 As 26/2009, č. 2191/2011 Sb. NSS.

kdy správní orgán toliko „potvrzuje“ platnost obecného pravidla tím, že nevyhoví návrhu na jeho změnu. V této souvislosti by mohla vzniknout polemika o přípustnosti žaloby proti výroku rozhodnutí, kterým se správní orgán neodchyluje od zákonem předvídaného postupu. Účastníci řízení totiž obecně nemají právní nárok na to, aby správní orgán postupoval odlišně od obecného pravidla, a proto je rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku otázkou správního uvážení.

Domnívám se však, že tato polemika není na místě v situaci, kdy je do práv účastníků řízení nevykloučením odkladného účinku zasahováno přinejmenším shodně intenzivně, jako by tomu bylo v případě opačného rozhodnutí. V situaci, kdy odkladný účinek vyloučen není, se může za dobu, po kterou bude možné postupovat podle výroku prvostupňového rozhodnutí, plnění smlouvy velmi negativně a mnohdy obtížně napravitelným způsobem dotknout právní sféry dodavatele. To je umocněno skutečností, že podle § 85 odst. 4 SR není proti rozhodnutí, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, přípustný opravný prostředek, neboť se jedná o součást meritorního rozhodnutí. Již z povahy věci by tedy měla přípustnost žaloby dopadat nejen na případy, kdy správní orgán odkladný účinek vyloučí, ale i na situace, kdy bude postupovat podle obecného pravidla. Odporuje totiž logice, aby rozhodnutí o odkladném účinku, ať již pozitivní či negativní, měla z hlediska opravných prostředků odlišné právní důsledky.

Pokud jde o posouzení důvodnosti návrhu v tamní věci, soud uzavřel, že potřeba zatímní úpravy poměrů z důvodu hrozící vážné újmy vyplývá z toho, že smluvním stranám nic nebrání v plnění smlouvy, což by odporovalo smyslu řízení před ÚOHS i účelu prvostupňového rozhodnutí. Zájem žalobce na zamezení plnění smlouvy byl tedy zjevný a naléhavý, zvláště když žalovaný o zákazu plnění smlouvy sám rozhodl. Zadavatel naopak omezil svou argumentaci na tvrzení o vyšším provozním a bezpečnostním standardu, který by s sebou realizace plnění nesla, aniž by prokázal, že stavební práce nesnesou odkladu. Stran žalobních bodů obstála argumentace žalobce zpochybňující nevykloučení odkladného účinku rozkladu proti rozhodnutí o zákazu plnění smlouvy, což by mohlo umožnit její (s)plnění navzdory vydanému rozhodnutí. Soud tedy v tamní věci návrhu na vydání předběžného opatření vyhověl.

Závěr

Předběžné opatření představuje v oblasti veřejného zadávání klíčový procesní nástroj, jehož primárním účelem je zachovat účinnost přezkumného řízení v období před vydáním meritorního rozhodnutí. Přestože jde o institut dočasné povahy, jeho zásah do právní sféry účastníků řízení může být významný a trvalý – ať již v podobě odkladu realizace veřejné zakázky, nebo naopak omezení možnosti domoci se ochrany před jejím plněním. Jelikož zadávací řízení směřuje k uzavření smluvního vztahu s dopady do veřejných rozpočtů a veřejných potřeb, je nezbytné, aby rozhodování o předběžném opatření probíhalo v jasné stanoveném procesním rámci, který umožňuje zohlednit všechny relevantní zájmy.

Předběžná opatření vydaná ve správním a soudním řízení mají v oblasti veřejného zadávání společný cíl – ochranu práv účastníků řízení a zajištění zákonného průběhu zadávacího řízení. Klíčovými principy přitom zůstávají proporcionalita, rychlost a efektivita rozhodovacího procesu. Ty jsou přirozeně aplikovány s ohledem na specifika veřejného zadávání, jež je charakteristické nejen striktní regulací, ale i dynamikou, ekonomickou významností a společenskou exponovaností. Ačkoli předběžné opatření může v některých případech kolidovat s požadavkem na rychlost a plynulost zadávacího procesu, je klíčové pro účinnou ochranu práv účastníků řízení. Bez jeho existence by totiž bylo zajištění účinné kontroly zadávacích řízení mimořádně obtížné.

Shrnutí:

Předběžná opatření v oblasti veřejného zadávání slouží k ochraně subjektivních práv dodavatelů a zachování významu přezkumného řízení. Tato opatření dočasně pozastavují postup zadavatele v zadávacím řízení, či bezprostředně po jeho úspěšném ukončení, až do vydání meritorního rozhodnutí, čímž brání nevratným následkům vzniklým v rozporu se zákonem. V posledních letech došlo k posunu soudní praxe, která nyní klade větší důraz na poměrování zájmů, jež mohou být předběžným opatřením dotčeny.

Klíčová slova: předběžné opatření, veřejné zakázky, přezkumné řízení, efektivní přezkum, ochrana účastníků řízení.

Preliminary measures in tendering procedures: Limits and application aspects – summary:

Interim measures in the field of public procurement serve to protect the subjective rights of tenderers and to preserve the significance of the review procedure. These measures temporarily suspend the contracting authority's actions in the procurement process, or immediately after its successful conclusion, until a decision on the merits is issued, thereby preventing irreversible consequences arising in violation of the law. In recent years, judicial practice has shifted towards placing greater emphasis on balancing the interests that may be affected by the interim measure.

Keywords: interim measure, public procurement, review procedure, effective review, protection of participants' rights.