

Ročník 2021



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 216

Rozeslána dne 17. prosince 2021

Cena Kč 71,–

O B S A H:

483. Vyhláška o následcích povinného očkování

484. Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2021 sp. zn. Pl. ÚS 24/21 ve věci návrhu na zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb, o zadávání veřejných zakázek

483**VYHLÁŠKA**

ze dne 14. prosince 2021
o následcích povinného očkování

Ministerstvo zdravotnictví stanoví podle § 8 a k provedení § 3 zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním:

a doba, ve které tyto následky po provedení daného povinného očkování nastanou, jsou uvedeny v příloze k této vyhlášce.

§ 1

Následky povinného očkování spočívající v újmě na zdraví, u kterých je na základě odborného medicínského poznání pravděpodobné, že nastanou,

§ 2**Účinnost**

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2022.

Ministr:

Mgr. et Mgr. **Vojtěch**, MHA, v. r.

Příloha k vyhlášce č. 483/2021 Sb.

Následky povinného očkování spočívající v újmě na zdraví, u kterých je na základě odborného medicínského poznání pravděpodobné, že nastanou, a doba, ve které tyto následky po provedení daného povinného očkování nastanou

	Infekční nemoci, proti nimž je ve stanovených případech povinné očkování	Následky povinného očkování	Doba, ve které následky po provedení daného povinného očkování nastanou
1.	dávivý kašel a záškrt	anafylaktický šok	do 4 hodin
		brachiální neuritida (stranově příslušná)	2 až 28 dní
		encefalitida	do 72 hodin
2.	tetanus	anafylaktický šok	do 4 hodin
		brachiální neuritida (stranově příslušná)	2 až 28 dní
		encefalitida	do 72 hodin
3.	invazivní onemocnění vyvolané původcem <i>Haemophilus influenzae</i> typ b	anafylaktický šok	do 4 hodin
4.	přenosná dětská obrna	anafylaktický šok	do 4 hodin
5.	virová hepatitida B	anafylaktický šok	do 4 hodin
6.	příušnice	anafylaktický šok	do 4 hodin
		encefalitida	5 až 15 dní
7.	zarděnky	anafylaktický šok	do 4 hodin
		encefalitida	5 až 15 dní
		chronická artritida	7 až 42 dní
8.	spalničky	anafylaktický šok	do 4 hodin
		encefalitida	5 až 15 dní
		trombocytopenická purpura	7 až 30 dní
9.	tuberkulóza	ulcerace, abscesy,	2 až 28 dní

		kolikvace axilárních mízních uzlin nebo fatální diseminovaná BCGitida	
10.	pneumokokové nákazy	anafylaktický šok	do 4 hodin
11.	covid-19	anafylaktický šok	do 4 hodin
		myokarditida	do 14 dní
		perikarditida	do 14 dní
		tromboembolie	do 28 dní
		imunitní trombocytopenie	do 28 dní
		syndrom kapilárního úniku	do 3 dní

Definice následků povinného očkování

1. Anafylaktickým šokem se pro účely této vyhlášky rozumí akutní, vážná a potenciálně smrtelná systémová porucha, cirkulační kolaps, který se vyskytuje jako jediná samostatná událost se současným zapojením 2 nebo více orgánových systémů. Příznaky začínají minuty až obvykle 4 hodiny po expozici. Smrt, pokud k ní dojde, je obvykle důsledkem zúžení až uzavěru dýchacích cest způsobených laryngeálním otokem nebo bronchospasmem a může být spojena s kardiovaskulárním kolapsem. Dalšími významnými klinickými příznaky mohou být: cyanóza, hypotenze, bradykardie, tachykardie, arytmie, edém faryngu nebo průdušnice nebo hrtanu se stridorem a chrčením.
2. Brachiální neuritidou se pro účely této vyhlášky rozumí zánětlivé onemocnění nervů brachiálního pletence: ramene a paže. Vyznačuje se ztrátou pohyblivosti, bolestí a ztuhlostí paže a ramene.
3. Encefalitidou se pro účely této vyhlášky rozumí zánětlivé onemocnění centrálního nervového systému. Prokazuje se přítomností neurologické dysfunkce a důkazem o zánětlivé aktivitě v mozku. Příznaky jsou horečka, bolesti hlavy, zmatení, zvracení, postupem času pak letargie, záchvaty, poruchy krátkodobé i dlouhodobé paměti, lokalizovaná paralýza, hemiplegie, polyneuritida a křeče. V extrémních případech dochází až ke kómatu a smrti.
4. Chronickou artritidou se pro účely této vyhlášky rozumí vleklý zánět kloubů, projevující se bolestí a ztuhlostí kloubu, spojené se sníženým rozsahem pohybu postiženého kloubu.
5. Trombocytopenickou purpurou se pro účely této vyhlášky rozumí autoimunitní onemocnění způsobené protilátkami proti krevním destičkám. Vlivem těchto protilátek dochází ke zvýšené destrukci krevních destiček a zároveň je nedostatečná jejich produkce v kostní dřeni.
6. Ulcerací se pro účely této vyhlášky rozumí stav vedoucí ke vzniku vředu následkem porušení celistvosti epitelu a rozpadu (nekrózy) kůže.

7. Abscesem se pro účely této vyhlášky rozumí ohraničená patologická dutina vzniklá zánětem a vyplněná hnisem. Absces v měkkých tkáních může způsobit jejich poškození v důsledku útlaku a další komplikace v případě jeho zánětu.
8. Kolikvací axilárních mizních uzlin se pro účely této vyhlášky rozumí proměna tkáně mizních uzlin na tekutou hmotu.
9. Fatální diseminovanou BCGitidou se pro účely této vyhlášky rozumí hnisavý zánět lymfatických cest, které jsou spádové k místu očkování. Charakteristické je lokální zarudnutí doprovázené stejnostranným rozšířením spádových mizních uzlin.
10. Myokarditidou se pro účely této vyhlášky rozumí zánětlivé postižení myokardu (střední vrstvy srdeční stěny) neischemického původu, se širokou škálou klinické manifestace.
11. Perikarditidou se pro účely této vyhlášky rozumí zánětlivé onemocnění perikardu (povrchového vakovitého obalu srdce).
12. Tromboembolickou nemocí se pro účely této vyhlášky rozumí vznik krevní sraženiny (trombu) uvnitř cévního řečiště a následné uvolnění této sraženiny a její vmetení do cév na jiném místě těla.
13. Imunitní trombocytopenií se pro účely této vyhlášky rozumí dočasné nebo trvalé snížení počtu krevních destiček s následným zvýšeným rizikem krvácení.
14. Syndromem kapilárního úniku se pro účely této vyhlášky rozumí onemocnění charakterizované akutními epizodami otoku postihujícími zejména končetiny, sníženým krevním tlakem, zahuštěním krve a sníženou koncentrací albuminu (hlavní bílkovina krevní plazmy).

484**N Á L E Z****Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/21 dne 2. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu korporace Kapsch Telematic Services, spol. s r. o., se sídlem v Praze 8, Ke Štvanici 656/3, zastoupené Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem, se sídlem v Praze 1, Na Florenci 2116/15, na zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Vymezení věci**

1. Ústavními stížnostmi ze dne 8. 1. 2020 a 2. 4. 2020 se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudků Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 a č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019 a rozsudků Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 a č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020, neboť je přesvědčena, že jimi byla porušena její ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelka dále namítá porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.
2. V ústavní stížnosti ze dne 8. 1. 2020 stěžovatelka podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., navrhla rovněž zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále též jen „ZZVZ“).
3. Usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 28. 7. 2020 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky původně vedené pod sp. zn. I. ÚS 69/20 (dříve podaná ústavní stížnost) a sp. zn. II. ÚS 984/20 spojil ke společnému řízení, nadále vedenému pod sp. zn. I. ÚS 69/20.
4. Usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 30. 3. 2021 následně první senát řízení o ústavních stížnostech podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přerušil a postoupil návrh stěžovatelky na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

II.

Rekapitulace řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky

5. Byť stěžovatelka podala návrh na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ spolu s dříve podanou ústavní stížností, následující rekapitulace procesního vývoje zahrnuje i vývoj ve věci druhé ústavní stížnosti, neboť spolu obě věci skutkově souvisí; zároveň stěžovatelka dovozuje protiústavnost napadeného zákonného ustanovení z vývoje obou propojených kauz. Nejprve jsou shrnuty dvě větve správních řízení (II. 1) a odpovídající dvě větve soudních řízení správních (II. 2). Další části obsahují argumentaci stěžovatelky předestřenou v ústavních stížnostech (II. 3), vyjádření k ústavním stížnostem (II. 4) a posouzení naplnění procesních podmínek pro řízení o ústavních stížnostech (II. 5).

II. 1

Rekapitulace správních řízení

6. Ministerstvo dopravy (dále též jen „ministerstvo“) vedlo v roce 2017 jako zadavatel zadávací řízení na veřejnou zakázku s názvem „Systém elektronického mýtného“. Jako úspěšného uchazeče vybralo konsorcium společností – CzechToll, s r. o., se sídlem v Praze 7, Argentinská 1610/4, a SkyToll, a. s., se sídlem ve Slovenské republice, Bratislava, Lamačská cesta 3/B, (dále jen „konsorcium společností“).

II. 1 a)

První větev správního řízení

7. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) zahájil dne 11. 10. 2017 *ex officio* správní řízení o přezkoumání úkonů ministerstva v předmětném zadávacím řízení.¹ Dne 27. 10. 2017 bylo k návrhu stěžovatelky zahájeno u ÚOHS další správní řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele.² V rámci správního řízení vedeného z moci úřední ÚOHS dne 23. 11. 2017 vydal předběžné opatření,³ kterým zakázal ministerstvu uzavřít smlouvu na předmět dané veřejné zakázky do pravomocného skončení řízení. Stěžovatelka následně podala několik návrhů na přezkum postupu ministerstva, na základě kterých byla zahájena další správní řízení. ÚOHS proto spojil řízení původně jím zahájené z moci úřední a řízení o návrzích stěžovatelky do jednoho společného řízení.

8. V rámci společného řízení ÚOHS nejprve vydal dne 9. 5. 2018 rozhodnutí,⁴ v němž dovodil, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky pochybil. ÚOHS mimo jiné uložil nápravné opatření spočívající ve zrušení zadávacího řízení a zakázal zadavateli uzavřít smlouvu podle § 263 odst. 8 ZZVZ. Předseda ÚOHS však k rozkladu ministerstva rozhodnutím ze dne 23. 8. 2018⁵ prvostupňové rozhodnutí ÚOHS v celém rozsahu zrušil a věc vrátil ÚOHS k novému projednání.

9. Dne 20. 9. 2018 ÚOHS vydal další společné rozhodnutí⁶ (dále jen „rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018“) o několika výrocích. Výrokem I rozhodl podle § 257 písm. f) ZZVZ o zastavení správního řízení původně vedeného *ex officio* v tam specifikované části. Výrokem II zastavil řízení podle § 257 písm. b) ZZVZ v tam specifikovaných částech o návrhu stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017. Výrokem III zastavil řízení zahájené na návrh stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017 v tam blíže specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 263 ZZVZ. Výrokem IV zamí-

¹ Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0406/2017/VZ.

² Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0429/2017/VZ.

³ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406/2017/VZ-34610/2017/521/OPi ze dne 23. 11. 2017.

⁴ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016/2018/VZ-13640/2018/521/OPi ze dne 9. 5. 2018.

⁵ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0093/2018/VZ-24506/2018/320/HBa,HSc,JSu ze dne 23. 8. 2018.

⁶ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016,0092/2018/VZ-27589/2018/521/OPi ze dne 20. 9. 2018.

tl podle § 265 písm. a) ZZVZ návrh stěžovatelky ze dne 27. 10. 2017 v tam specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření ve smyslu § 263 ZZVZ. Výrokem VI konečně zamítl návrh stěžovatelky ze dne 15. 1. 2018⁷ v tam specifikovaných částech, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.

10. Ještě téhož dne, kdy ÚOHS vydal rozhodnutí ve společném řízení (tj. 20. 9. 2018), se ministerstvo – jakožto jediný původní účastník správního řízení vedeného z moci úřední – vzdalo práva podat rozklad proti výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018. Později téhož dne ministerstvo uzavřelo smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky s konsorciem společností. Stěžovatelka proti ostatním výrokům podala rozklad.

11. Rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018⁸ bylo k rozkladu stěžovatelky zrušeno rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 v rozsahu výroků II, III, IV a VI a společné řízení vedené ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky bylo v rozsahu stejných výroků zastaveno podle § 257 písm. j) ZZVZ, neboť dne 20. 9. 2018, tedy téhož dne, kdy bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení a kdy se ministerstvo vzdalo práva podat rozklad, zadavatel uzavřel smlouvu na celý předmět plnění veřejné zakázky.

II. 1 b)

Druhá větev správního řízení

12. Dne 24. 9. 2018 podala stěžovatelka návrh na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené dne 20. 9. 2018 mezi ministerstvem a konsorciem společností na základě předmětného zadávacího řízení. ÚOHS tento návrh podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítl rozhodnutím ze dne 10. 12. 2018⁹, neboť podle jeho názoru nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření spočívajícího v zákazu plnění smlouvy.

13. Předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 25. 2. 2019¹⁰ zamítl rozklad stěžovatelky. Podle předsedy ÚOHS nelze ze skutečnosti, že ve věci bylo vedeno společné řízení, dovodit, že by původní předběžné opatření vydané v jednom z dílčích správních řízení mělo být okamžikem spojení dílčích správních řízení rozšířeno i na tato další dílčí řízení. Předběžné opatření zakazující ministerstvu uzavřít smlouvu bylo vydáno pouze do pravomocného skončení správního řízení vedeného z moci úřední a v něm bylo věcně rozhodnuto právní mocí výroku I společného rozhodnutí ÚOHS, tedy dne 20. 9. 2018.

II. 2

Soudní přezkum

14. Výše popsané dvě větve správních řízení následně vyústily v soudní přezkum správními soudy – rovněž ve dvou paralelních větvích.

II. 2 a)

První větev soudního přezkumu

15. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-187 ze dne 15. 5. 2019 rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nelze pro účely

⁷ Správní řízení původně vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0016/2018/VZ.

⁸ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-36407/2018/322/JSu ze dne 14. 12. 2018.

⁹ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0386/2018/VZ- 36739/2018/521/OPi ze dne 10. 12. 2018.

¹⁰ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0218/ 2018/VZ-05542/2019/322/JSu ze dne 25. 2. 2019.

§ 257 písm. j) ZZVZ hledět na smlouvu, k jejímuž uzavření došlo přes zákaz jejího uzavření vyplývající z předběžného opatření vydaného ÚOHS, jako na smlouvu uzavřenou.

16. Krajský soud uzavřel, že v projednávané věci vedl ÚOHS dvě správní řízení, obě se týkala postupu téhož zadavatele, téhož zadávacího řízení a téže otázky. Bylo-li po spojení správních řízení rozhodováno souběžně dvěma výroky o témže předmětu, pak oba výroky tvoří jeden celek, a nemohly proto samostatně nabýt právní moci. Nenabyl-li výrok II rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 právní moci, nenabyl právní moci ani výrok I uvedeného rozhodnutí. Následně krajský soud dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

17. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 rozsudek krajského soudu ze dne 15. 5. 2019 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavření smlouvy je podle NSS „hraničním bodem“, po jehož dosažení nápravná opatření postrádají právní i praktický smysl, a proto na jejich místo nastupuje možnost využití institutu zákazu plnění smlouvy, kterým bude zajištěno, že předmět veřejné zakázky nebude v důsledku nedodržení regulativů zadávacího řízení plněn. Na tom nic nemění ani otázka možné (ne)platnosti uzavřené smlouvy pro její rozpor s vydaným předběžným opatřením; toto posouzení přísluší soudům v občanském soudním řízení.

18. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, výslovně přiznává ÚOHS pravomoc posuzovat, zda k uzavření smlouvy nedošlo za porušení některých pravidel veřejného zadávání. Byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz plynoucí z dosud účinného předběžného opatření, jde o případ výslovně předvídaný v § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Posouzení, zda tomu tak skutečně je, přísluší výlučně ÚOHS, který může uložit zadavateli zákaz plnění z této smlouvy ve smyslu § 264 odst. 1 věty první ZZVZ. Stane-li se tak (a nejde o specifické případy uvedené v § 264 odst. 3 až 5 ZZVZ), je smlouva *ex lege* od počátku neplatná (§ 264 odst. 1 věta druhá ZZVZ). Tak je tomu podle NSS i v posuzované věci, v níž zákaz plnění smlouvy podle § 264 odst. 1 ZZVZ uložen nebyl a na uzavřenou smlouvu na plnění veřejné zakázky je nutno hledět jako na platnou. NSS dospěl k závěru, že nejde-li v případě smlouvy ze dne 20. 9. 2018 o právní jednání zdánlivé, jde o existující právní skutečnost, se kterou spojuje § 257 písm. j) ZZVZ důsledek v podobě zastavení prezkumného řízení.

19. Vázán názorem NSS, krajský soud následně žalobu stěžovatelky ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 zamítl.

II. 2 b)

Druhá větev soudního přezkumu

20. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-511 ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 25. 2. 2019 a rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 12. 2018 a věc vrátil ÚOHS k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že je-li vedeno společné řízení na základě spojení původně vedených řízení o týchž věcných otázkách či o týchž úkonech zadavatele, mělo by předběžné opatření jednou vydané „platit“ až do okamžiku, kdy skončí správní řízení jako celek. Krajský soud v této návaznosti dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

21. Nejvyšší správní soud následně rozsudek krajského soudu ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozsudkem č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019. K předběžnému opatření ze dne 23. 11. 2017 uvedl, že zaniklo právní mocí rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 týkajícího se řízení vedeného *ex officio*. Předběžné opatření nemohlo rozšířit své účinky do dalších řízení vedených ve společném řízení, jelikož tato dílčí řízení mají samostatnou povahu a existenci. Nebylo-li po zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017 vydáno nově, nebyla smlouva ze dne 20. 9. 2018 uzavřena v rozporu s vydaným

předběžným opatřením, a proto nebyly splněny podmínky pro uložení zákazu plnění ze smlouvy podle § 264 ve spojení s § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

22. Podle NSS je podstatné, že v okamžiku zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017 byl ÚOHS povinen vydat předběžné opatření další, aby byl zajištěn účel dosud pravomocně neskončeného řízení o přezkumu úkonů zadavatele zahájeného k návrhu stěžovatelky tak, aby řízení nebylo zmařeno uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Nesprávný (nezákonný) postup ÚOHS spočívající v nevydání předběžného opatření ovšem *ex officio* nemůže ovlivnit účinnost uzavřené smlouvy o veřejné zakázce, a proto cestou správního soudnictví již není možné poskytnout stěžovatelce ochranu.

23. Vázán názorem NSS, krajský soud následně ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020 žalobu stěžovatelky zamítl.

II. 3

Argumentace stěžovatelky

24. Obsáhlou argumentaci stěžovatelky předestřenou v ústavních stížnostech lze shrnout následovně: Podle stěžovatelky ÚOHS zkoumá v řízení o přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kromě obecné zákonnosti postupu zadavatelů i to, zda zadavatelé neporušili veřejná subjektivní práva uchazečů o konkrétní veřejnou zakázku. Primární ochrana práv uchazečů – mezi něž lze zařadit i základní právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny – se má realizovat v rámci tohoto řízení. Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ, jak je vyložil NSS, však podle stěžovatelky zákonným příkazem k zastavení řízení v případě uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky tuto ochranu odnímá. Předmětné ustanovení brání nejen pokračování správního řízení u ÚOHS jakožto „jiného orgánu“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, ale i následnému přístupu k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

25. Podle stěžovatelky jí ÚOHS i správní soudy odepírají ochranu jejích veřejných subjektivních práv s odkazem na jiný procesní institut – uložení zákazu plnění smlouvy, což je však řízení odlišné od přezkumu postupu zadavatele. Možnost vyloučení ochrany v důsledku jednání jednoho z účastníků, který podle své vůle může ovlivnit, zda řízení bude zastaveno či nikoliv, podle stěžovatelky odporuje principu rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

26. Výklad § 257 písm. j) ZZVZ přijatý NSS je podle stěžovatelky formalistický a vede k popření praktického významu předběžných opatření. Předmětné ustanovení podle stěžovatelky lze vyložit ústavně konformním způsobem tak, že se za uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky, jež vede k zastavení řízení, nepovažuje její uzavření v rozporu se zákonem nebo v důsledku nezákonného postupu ÚOHS či zadavatele.

27. Ve vztahu ke druhé větvi soudního přezkumu stěžovatelka uvádí, že správní orgány a soudy porušily její právo na tzv. jinou právní ochranu a na účinný přezkum postupu orgánu veřejné správy soudem. Stěžovatelka poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), podle které z čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne právo na řádné a zákonné rozhodování o přiznání veřejné zakázky (odkaz na rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 2018 ve věci *Mirovni Inštitut proti Slovinsku*, č. stížnosti 32303/13; rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int/>).

28. V druhém okruhu námitek stěžovatelka tvrdí, že správní soudy vyložily § 140 odst. 7 správního řádu způsobem odporujícím zásadě rovnosti „zbrani“. Podle ústavně konformního výkladu by předběžné opatření vydané v rámci řízení *ex officio* nezaniklo, takže v době uzavření smlouvy dne 20. 9. 2018 trval zákaz smlouvu uzavřít a byl dán důvod pro uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

II. 4

Vyjádření k ústavním stížnostem a repliky

29. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení o ústavních stížnostech, aby se k ústavním stížnostem stěžovatelky vyjádřili.

II. 4 a)

Vyjádření správních soudů

30. K první větvi soudního přezkumu NSS ve vyjádření uvedl, že byla-li aprobována zákonnost rozhodnutí ÚOHS o zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, je již vyloučeno, aby tyto úkony byly z hlediska jejich zákonnosti dále posuzovány. Bylo-li by uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky z některého z důvodů uvedených v § 254 odst. 1 ZZVZ v rozporu se zákonem, může účastník zadávacího řízení hájit svá práva v řízení o uložení zákazu plnění smlouvy. Podle NSS není zřejmé, jaká subjektivní práva stěžovatelky měla být vyloučením věcného přezkoumání úkonů zadavatele zasažena. Práva plynoucí z dodržování obecných zásad veřejného zadávání deklarovaných v § 6 ZZVZ mohou být ochráněna prostřednictvím zákazu plnění smlouvy.

31. K druhé větvi soudního přezkumu NSS setrval na svém závěru, že předběžné opatření ze dne 23. 11. 2017 zaniklo okamžikem nabytí právní moci výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018, kterým bylo zastaveno řízení z moci úřední. ÚOHS pochybil, nevydal-li další předběžné opatření, kterým by byl zajištěn účel dosud neskončeného přezkumného řízení vedeného k návrhu stěžovatelky. To však podle NSS nemůže nic změnit na závěru, že předběžné opatření nebylo vydáno a smlouva nemohla být uzavřena v rozporu s ním. ÚOHS je v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno, tj. před uplynutím blokační lhůty. Jejím uplynutím je ÚOHS povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření.

32. Krajský soud pouze odkázal na rozhodnutí jím vydaná v projednávané věci.

II. 4 b)

Vyjádření ÚOHS a Ministerstva dopravy

33. ÚOHS ve vyjádření předně uvedl, že přezkum postupu zadavatele v zadávacím řízení je možný jen do jeho skončení a že uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku zadávací řízení bez výjimky končí (je zastaveno). Zákaz plnění smlouvy lze uložit jen z důvodů podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mj. tehdy, byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz jejího uzavření podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. V projednávané věci byl podle ÚOHS zákaz uzavření smlouvy zadavateli uložen v řízení, které pravomocně skončilo, a předběžné opatření zaniklo; návrhu stěžovatelky na zákaz plnění tedy nemohlo být vyhověno. ÚOHS dále uvedl, že není povinen za všech okolností nařizovat (další) předběžná opatření zakazující uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku.

34. K tvrzenému odepření práva na soudní ochranu ÚOHS uvedl, že zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, předvídá dvě linie přezkumu postupu zadavatelů: 1. přezkum postupu zadavatele v průběhu zadávacího řízení; 2. přezkum zahájený k návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy. V rámci první linie lze uložit nápravná opatření podle § 263 ZZVZ, jejichž cílem je zhojení postupu zadavatele. Ve druhé linii pak lze uložit zákaz plnění již uzavřené smlouvy v situaci, kdy zadavatel vůbec neumožnil přezkum svého postupu nebo již zahájený přezkum zmařil uzavřením smlouvy přes existující zákaz tak učinit (srov. § 254 odst. 1 ZZVZ). Při ukládání předběžného opatření je třeba přihlídnout i k oprávněným zájmům toho, vůči němuž má předběžné opatření směřovat – v tomto přípa-

dě k zájmům zadavatele. Mohou přitom nastat situace, kdy zájem na zdárném dokončení zadávacího řízení uzavřením smlouvy převáží nad zájmem dokončit přezkum postupu konkrétního zadavatele.

35. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že v projednávané věci nelze opomíjet význam institutu tzv. blokační lhůty podle § 246 ZZVZ a nařizování předběžného opatření po jejím uplynutí by mělo být výjimečným institutem. Postupy zadavatele v zadávacím řízení podléhají přezkumu, nicméně doba k tomu určená nemůže být neohraničená. Vedle veřejného zájmu na přezkumu postupů zadavatele existuje i veřejný zájem na zabezpečení chodu státu. Usiloval-li by podle ministerstva zákonodárce o to, aby do dokončení přezkumného řízení v jakékoliv věci nesměl zadavatel podepisovat smlouvu, pak by takový zákaz do zákona výslovně zavedl. Podle ministerstva stěžovatelka přehlíží čl. 36 odst. 4 Listiny, podle kterého podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Princip proporcionality zajišťuje blokační lhůta ve spojení s § 257 písm. j) ZZVZ.

II. 4 c)

Vyjádření konsorcia společností

36. Rozsáhlé vyjádření konsorcia společností lze shrnout následovně: Zaprvé, námitky stěžovatelky proti postupu ministerstva byly ve správním řízení přezkoumány a odmítnuty jako neopodstatněné oběma instancemi. Zadruhé, stěžovatelka absurdně dovozuje zkrácení svých práv za situace, kdy svojí procesní taktikou přezkum postupu zadavatele záměrně zdržovala s cílem zmařit zadávací řízení. Zatřetí, Ústavní soud v minulosti dospěl k jednoznačnému závěru, že ústavní stížnosti jsou v obdobných případech zjevně neopodstatněné. Začtvrté, právo stěžovatelky na soudní ani jinou právní ochranu podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušeno nebylo, protože stěžovatelka není nositelem práva s hmotněprávním základem, které by mělo být odepřením přístupu k soudu zasaženo. Stěžovatelka má navíc jiné prostředky nápravy (řízení o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem), které dosud nevyčerpala. Zapáté, výklad § 140 odst. 7 správního řádu NSS byl s ohledem na text, smysl a účel tohoto ustanovení jediný možný a nemohl zasáhnout do práv stěžovatelky. Zašesté, ústavním stížností nelze vyhovět ani proto, že by tím bylo nepřipustně zasaženo do práv třetích osob.

II. 4 d)

Replika

37. V replice stěžovatelka kromě argumentů, které vznesla již ve svých ústavních stížnostech, zdůraznila, že postup ministerstva při zadávání veřejné zakázky nebyl doposud nikdy meritorně posouzen. Podle stěžovatelky výklad § 257 písm. j) ZZVZ uplatněný NSS by vedl k ustavení praxe, která je v rozporu s principy tohoto zákona. Jestliže by některý z dodavatelů podal zadavateli „nepříjemné“ námitky či podal návrh k ÚOHS, u kterého by zadavatel nevěděl, zda své jednání dokáže před ÚOHS obhájit, mohl by jednoduše nereagovat a uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem, čímž by se automaticky aplikoval § 257 písm. j) ZZVZ, tj. řízení by bylo zastaveno a jeho přezkum by v meritu věci již nebyl možný.

II. 5

Předpoklady řízení o ústavních stížnostech

38. Obě ústavní stížnosti byly podány oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí v řízeních u správních soudů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní stížnosti jsou včasné, neboť byly podány ve lhůtě dvou měsíců od doručení napadených rozsudků krajského soudu (§ 72 odst. 3 téhož zákona) a nejsou nepřipustné ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona, protože stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí soudní řád správní k ochraně práv poskytuje. Stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb.) a Ústavní soud je k projednání ústavních stížností příslušný.

III.

Postoupení návrhu plénu Ústavního soudu

39. Na základě shromážděných podkladů dospěl první senát Ústavního soudu k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelky (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ je třeba podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu postoupit plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Podle prvního senátu uplatněním předmětného ustanovení zjevně nastala skutečnost, která je předmětem projednávaných ústavních stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.), a námitky navrhovatelky nelze označit za zjevně neopodstatněné [§ 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. První senát proto usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 30. 3. 2021 řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky přerušil.

IV.

Vyjádření a replika

40. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření účastníků řízení k návrhu na zrušení napadeného ustanovení, návrh zaslal podle § 69 odst. 2 téhož zákona vládě a podle odst. 3 stejného ustanovení Veřejnému ochránci práv, který do řízení nevstoupil.

IV. 1

Vyjádření účastníků řízení

41. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se ve vyjádření omezila na popis průběhu legislativního procesu. S návrhem ZZVZ vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu, předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Podle Poslanecké sněmovny je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti přezkoumávaného ustanovení a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

42. Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) je kromě rekapitulace legislativního procesu uvedeno, že napadené ustanovení plénem Senátu ani jednotlivými výbory diskutováno nebylo. Návrh zákona byl projednán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a Poslanecká sněmovna návrh ve znění schváleném Senátem posléze přijala. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného zákonného ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

IV. 2

Vyjádření vlády

43. Vláda využila svého oprávnění podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice a navrhla, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ zamítl. Vláda předně poukazuje na úpravu směrnice Rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, (dále jen „přezkumná směrnice“). Zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, po vzoru přezkumné směrnice upravuje dva typy přezkumů postupu zadavatele: 1. přezkum před uzavřením smlouvy; 2. přezkum po uzavření smlouvy. První typ přezkumu sleduje zhojení pochybení, kterého se zadavatel dopustil během zadávacího procesu. Bez probíhajícího zadávacího řízení podle vlády neexistuje prostor pro zjednáání nápravy. Tomu odpovídá i § 263 odst. 2 ZZVZ, podle kterého platí, že „standardní“ nápravné opatření lze uložit pouze, nebyla-li uzavřena smlouva. Uzavření smlouvy je pomyslným milníkem, s nímž zákon mimo jiné

spojuje ukončení zadávacího řízení (§ 51 odst. 1 ZZVZ). Pokračovalo-li by správní řízení, navrhovatel by se stejně nedomohl kýženého efektu nápravného opatření, které by buď nebylo možné uložit (protože zadávací řízení již bylo ukončeno), nebo by fakticky neovlivnilo průběh – v dané fázi již vyčerpaného – zadávacího řízení.

44. Vláda poukazuje na bod 4 přezkumné směrnice a uvádí, že § 257 písm. j) ZZVZ zapadá do systematiky přezkumu a korekcí postupu zadavatele, jak ji přezkumná směrnice upravuje. Narušení této systematiky by podle vlády vedlo k iracionálním situacím, ve kterých by do ukončeného zadávacího řízení byla ukládána nápravná opatření mající nulový efekt nebo by zadavatel byl nucen i po uzavření smlouvy pokračovat v zadávacím řízení a uzavřít duplicitní smlouvu na daný předmět plnění.

45. Postup podle přezkoumávaného ustanovení představuje podle vlády předvídatelnou, legitimní, racionální a se systematikou přezkumu postupu zadavatele souladnou regulaci práva na spravedlivý proces. Ani po uzavření smlouvy není přezkumná pravomoc ÚOHS vyloučena, neboť navrhovatel může podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy. Byť v případě zákazu plnění smlouvy nedochází k uložení nápravného opatření, které může být uloženo před uzavřením smlouvy, výsledná situace je srovnatelná s tím, když dojde například ke zrušení zadávacího řízení. Správní řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy tak představuje alternativu ke správnímu přezkumnému řízení.

46. Vláda dále zdůrazňuje, že právo navrhovatele na soudní přezkum není zastavením správního řízení podle § 257 písm. j) ZZVZ dotčeno, protože vedle správního přezkumného řízení má navrhovatel možnost u civilních soudů uplatnit nárok na náhradu škody, která mu v důsledku pochybení na straně zadavatele v zadávacím řízení měla vzniknout.

47. Podle vlády zrušení § 257 písm. j) ZZVZ by nevedlo ke zjednání nápravy domnělého protiústavního stavu, protože spolu s tímto ustanovením by bylo nezbytné změnit § 51 odst. 1 ZZVZ a § 263 odst. 2 ZZVZ, které zamezují uložení případného nápravného opatření po uzavření smlouvy. Do zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, by musel být implementován mechanismus, který by platnost smlouvy podmiňoval tím, že byla uzavřena v souladu se ZZVZ.

IV. 3

Replika navrhovatelky

48. Kromě argumentů obsažených ve výše shrnutých podáních navrhovatelka k vyjádření vlády uvedla, že je zavádějící a věcně nesprávné. Ačkoli vláda tvrdí, že se navrhovatelka přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení domoci může, žádnou variantu právně akceptovatelného věcného přezkumu postupu zadavatele neprezentuje. Podle navrhovatelky takovou alternativou nemůže být správní řízení o zákazu plnění smlouvy, protože účel tohoto typu řízení je diametrálně odlišný. Je jím zabránění realizaci veřejné zakázky (plnění smlouvy) v případech, kdy zadavatel fakticky veřejnou soutěž nerealizoval a uzavřel smlouvu přímo s vybraným dodavatelem.

49. Podle navrhovatelky se uzavřením smlouvy přezkum zadávacího řízení a související žádost (tj. návrh ve smyslu zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nemusí vyčerpat a stát se „bezpředmětnými“; bezpředmětnost by byl ÚOHS povinen důsledně posoudit v každém individuálním případě. Podle navrhovatelky přezkumná směrnice v čl. 2 odst. 9 definuje minimální náležitosti dohledového procesu nad zadáváním veřejných zakázek, včetně povinnosti podrobného písemného odůvodnění; z této povinnosti lze podle navrhovatelky dovodit požadavek na věcný přezkum namítaných skutečností před orgánem dohledu. Navrhovatelka dále poukazuje na čl. 2 odst. 1 přezkumné směrnice, který definuje nároky na opatření, jež by měla být v rámci přezkumu přijímána. Unijní úprava podle navrhovatelky nezná možnost nemeritorního ukončení přezkumného procesu.

50. K vládou tvrzeným iracionálním důsledkům pokračování přezkumného řízení i po uzavření smlouvy navrhovatelka uvádí, že byť může být případné uložení opatření pro zadavatele problematic-

ké, je to právě zadavatel, kdo uzavřel smlouvu dříve, než byly pochybnosti o jeho postupu vypořádány. Potřeba přijmout nezbytnou navazující legislativu v případě zrušení sporného ustanovení ZZVZ nemůže být důvodem pro zachování protiústavní normy.

V.

Upuštění od ústního jednání

51. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, takže od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VI.

Dikce napadeného ustanovení právního předpisu

52. Navrhovatelka se domáhá zrušení § 257 písm. j) ZZVZ, který zní:

„Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže [...] zadavatel v průběhu správního řízení uzavřel smlouvu na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky, [...]“

VII.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

53. Podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona anebo jeho jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem.

54. V rámci posouzení oprávněnosti navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu je třeba hodnotit, zda uplatněním tohoto ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tedy zda jím mohla být porušena namítaná základní práva. O takové uplatnění napadeného ustanovení jde tehdy, existuje-li mezi ústavní stížností napadeným rozhodnutím a ustanovením právního předpisu navrženého ke zrušení úzká vazba v tom smyslu, že nebyt napadeného ustanovení právního předpisu, nebylo by vydáno ani napadené rozhodnutí [viz bod 57 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)]. Jinými slovy, ve věci navrhovatele musí být dána možnost promítnutí případného derogačního nálezu do výsledku řízení o ústavní stížnosti, byť mohou existovat i skutečnosti, které vyhovění ústavní stížnosti navzdory použití neústavního právního předpisu neumožní [typicky ochrana práv jiných osob, které jednaly v důvěře v neústavní zákon; zamezení tomu, aby nepoužití neústavního zákona nemělo pro navrhovatele nepříznivější následky než jeho použití; nutnost zamezit ohrožení schopnosti státu plnit své funkce; neúnosný dopad na státní rozpočet či ohrožení jiného srovnatelně důležitého veřejného zájmu; viz bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/19 ze dne 30. 10. 2019 (N 181/96 SbNU 274; 309/2019 Sb.) a tam citovanou judikaturu].

55. Ústavní soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že procesní předpoklady pro řízení o zrušení § 257 písm. j) ZZVZ naplněny jsou. Navrhovatelka je legitimním subjektem k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, protože jej podala spolu s ústavní stížností, která obsahově směřovala přímo proti zastavení řízení o přezkumu postupu ministerstva podle § 257 písm. j) ZZVZ. Nebyt napadeného ustanovení, ÚOHS by řízení o přezkumu postupu zadavatele z důvodu uzavření smlouvy nezastavil. Případný závěr o neústavnosti napadeného ustanovení by v nyní projednávané věci mohl vést k vyhovění správní žalobě navrhovatelky, neboť bez § 257 písm. j) ZZVZ by ÚOHS postrádal zákonný podklad k vydání předmětného rozhodnutí.

56. Návrh je také přípustný ve smyslu § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, jelikož napadený § 257 písm. j) ZZVZ byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a před doručením návrhu Ústavnímu soudu nepozbyl platnosti. Není dán ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť přezkoumávané ustanovení v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti nepozbylo.

VIII.

Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

57. Legislativní procedura přijetí ZZVZ, jehož součástí je i napadené ustanovení, již byla Ústavním soudem přezkoumána nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/19, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že ZZVZ byl přijat při dodržení kvora a dodržení většiny hlasů stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 ve spojení čl. 47 odst. 2 Ústavy, byl řádně podepsán a vyhlášen ve Sbírce zákonů, a byl tedy vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence. Pro stručnost odkazuje Ústavní soud na odůvodnění citovaného nálezu (zejména na body 22–28). Ostatně ani navrhovatelka proti průběhu legislativního procesu nic nenamítá.

IX.

Věcný přezkum Ústavního soudu

58. Ústavní soud posoudil obsah návrhu navrhovatelky a vyjádření účastníků řízení a dospěl k závěru, že návrhu nelze vyhovět. Dříve než Ústavní soud odůvodní svůj závěr o souladnosti napadeného § 257 písm. j) ZZVZ s ústavním pořádkem (IX. 3), shrne zákonný kontext přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení (IX. 1) a stručně zrekapituluje obecná východiska týkající se práva na soudní a jinou právní ochranu, práva na meritorní rozhodnutí a zákazu výluky soudního přezkumu (IX. 2).

IX. 1

Přezkum úkonů zadavatele v zadávacím řízení

59. Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení napadeného ustanovení nemůže odhlédnout od celkového kontextu právní úpravy řízení o přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení. Předně je třeba zdůraznit, že § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ stanoví, že zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zákon rozlišuje dvě fáze dozoru ze strany ÚOHS nad dodržováním pravidel stanovených zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů: 1. řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku; 2. řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.

60. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy se zahajuje na písemný návrh navrhovatele nebo z moci úřední. Návrh lze podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele (§ 249–250 ZZVZ). Nedodrží-li zadavatel pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postup podle části šesté ZZVZ, čímž ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu, a současně dosud nedošlo k uzavření smlouvy, ÚOHS podle § 263 odst. 2 ZZVZ zruší zadávací řízení jako celek nebo jen jednotlivý úkon zadavatele. ÚOHS návrh podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítne, jestliže nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.

61. V průběhu přezkumného řízení před uzavřením smlouvy zadavatel podle § 246 odst. 1 písm. d) a § 246 odst. 2 ZZVZ nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení.

Zákon tím upravuje běh tzv. blokační lhůty, ve které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu, čímž umožňuje dalším uchazečům žádat nápravu u ÚOHS, domnívají-li se, že zadavatel v zadávacím řízení postupoval v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Blokační lhůta má zajistit urychlení a zefektivnění dozorové činnosti ÚOHS tak, aby byla umožněna rychlá příprava meritorního rozhodnutí (viz důvodovou zprávu k ZZVZ, § 246). Podle důvodové zprávy k zákonu o zadávání veřejných zakázek má úprava tzv. blokačních lhůt vést k tomu, aby nařízení předběžného opatření zakazujícího uzavřít smlouvu v zadávacím řízení podle obecné úpravy správního řádu bylo po uplynutí blokační lhůty výjimečným institutem; speciální úprava blokačních lhůt má v tomto ohledu kompenzovat absenci zvláštní úpravy předběžných opatření (DVORÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s 1171).

62. ÚOHS řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele před uzavřením smlouvy podle napadeného § 257 písm. j) ZZVZ zastaví, uzavřel-li zadavatel v průběhu správního řízení smlouvu; řízení rovněž zastaví např. z důvodu, že zadavatel zrušil zadávací řízení či nebyla-li složena požadovaná kauce (viz § 257 ZZVZ). Důvodová zpráva k zákonu o zadávání veřejných zakázek vychází z předpokladu, že uzavření smlouvy v průběhu přezkumného řízení ve fázi před uzavřením smlouvy vede ke „zmaření účelu řízení“, které se stává „bezpředmětným“ (viz důvodovou zprávu k ZZVZ, § 246).

63. Po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku lze podat pouze návrh na uložení zákazu plnění smlouvy. Podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ návrh na uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku může podat navrhovatel, který tvrdí, že zadavatel uzavřel smlouvu přes zákaz jejího uzavření stanovený zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo předběžným opatřením. ÚOHS podle § 264 odst. 1 ZZVZ uloží zadavateli v řízení zahájeném na návrh zákaz plnění smlouvy, byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena postupem uvedeným v § 254 odst. 1 ZZVZ; zároveň platí, že smlouva, ohledně níž ÚOHS uložil zákaz plnění, je zásadně neplatná od samého počátku. Prokáže-li však zadavatel, že důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem vyžadují pokračování plnění smlouvy, ÚOHS v rozhodnutí stanoví lhůtu ne delší než 12 měsíců, jejímž uplynutím je zakázáno plnění smlouvy (§ 264 odst. 3 věta první ZZVZ). Ustanovení § 264 odst. 4 ZZVZ zároveň stanoví, že ÚOHS neuloží zákaz plnění smlouvy, prokáže-li zadavatel kromě skutečností uvedených v odstavci 3 i to, že k ochraně daného veřejného zájmu nepostačuje stanovení lhůty ve výše uvedeném smyslu.

64. Zákonná úprava řízení o přezkoumání postupu zadavatele implementuje unijní úpravu podle výše citované přezkumné směrnice, jejímž cílem je posílit záruky transparentnosti a nediskriminace a zároveň zajistit účinné a rychlé opravné prostředky pro případy porušení práva v oblasti veřejných zakázek. Podle čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.

65. Vnitrostátní orgány mají mít v souladu s přezkumnou směrnicí kompetence: a) přijímat co nejrychleji předběžná opatření směřující k nápravě domnělého protiprávního jednání nebo k zabránění dalšímu poškození dotčených zájmů; b) zrušit protiprávní rozhodnutí nebo jiný úkon zadavatele a c) přiznat náhradu škody osobám poškozeným protiprávním jednáním (srov. čl. 2 odst. 1 přezkumné směrnice). Tyto pravomoci mohou být rozděleny mezi různé orgány, které jsou z různých hledisek příslušné k přezkumnému řízení (čl. 2 odst. 2 přezkumné směrnice). Nejsou-li orgány příslušnými k přezkumnému řízení soudy, musí být v takovém případě přijaty předpisy zajišťující, že domnělé protiprávní opatření orgánu příslušného k přezkumu nebo domnělé vady při výkonu jemu svěřených pravomocí podléhají soudnímu přezkumu (čl. 2 odst. 9 přezkumné směrnice).

66. Přezkumná směrnice dále výslovně stanoví, že členské státy zajistí, „aby veřejný zadavatel nemohl uzavřít smlouvu dříve, než orgán příslušný k přezkumu rozhodne o návrhu na předběžné opatření nebo na přezkum. Pozastavení končí nejdříve uplynutím odkladné lhůty podle čl. 2a odst. 2 a čl. 2d odst. 4 a 5“ (čl. 2 odst. 3 přezkumné směrnice). Podle čl. 2a odst. 2 přezkumné směrnice pak platí, že smlouva nesmí být uzavřena před uplynutím lhůty alespoň deseti (resp. patnácti) kalendářních dnů ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí o zadání zasláno dotčeným uchazečům a zájemcům.

Jinak platí, že přezkumná řízení „nepozastavují [...] nutně automaticky zadávací řízení, kterých se týkají“ (čl. 2 odst. 4 přezkumné směrnice). Konečně čl. 2 odst. 7 druhý pododstavec přezkumné směrnice stanoví že „[s] výjimkou případu, kdy je třeba rozhodnutí před přiznáním náhrady škody zrušit, může členský stát dále stanovit, že po uzavření smlouvy [v souladu s výše uvedenými pravidly] je pravomoc orgánů příslušných k přezkumnému řízení omezena na přiznání náhrady škody osobám poškozeným protiprávním jednáním“.

67. Obecné soudy se v minulosti již zabývaly souladem národní úpravy zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přezkumnou směrnicí. Dospěly přitom k závěru, že účelem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je zjednání nápravy v době, kdy lze ještě pochybení zadavatele napravit, tj. před uzavřením smlouvy. Okamžik uzavření smlouvy v zadávacím řízení představuje podle NSS objektivní překážku pro věcné projednání návrhu ze strany ÚOHS (viz bod 24 rozsudku NSS č. j. 10 As 219/2016-51 ze dne 18. 1. 2018). Účinnost prostředku ochrany, tj. přezkumu postupu zadavatele před uzavřením smlouvy o zakázce, podle správních soudů česká právní úprava zajišťuje prostřednictvím tzv. blokačních lhůt ve spojení s povinností ÚOHS v opodstatněných případech vydat na návrh dodavatele či *ex officio* předběžné opatření, které by zakazovalo smlouvu o zakázce uzavřít (srov. bod 17 rozsudku NSS č. j. 4 As 249/2014-43 ze dne 31. 3. 2015). V tomto smyslu je ÚOHS v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno; této povinnosti lze dostát pouze tak, že vydá rozhodnutí podle § 263 až 265 ZZVZ před uplynutím blokační lhůty. Případnému uplynutí blokační lhůty je podle správních soudů ÚOHS povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření, a to i bez návrhu (viz bod 45 rozsudku NSS č. j. 10 As 219/2016-51).

68. Pravomoc k přezkumu postupu zadavatele ve smyslu přezkumné směrnice je rozdělena mezi ÚOHS a civilní soudy. ÚOHS má pravomoc rozhodovat v přezkumném řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy a rovněž v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy po uzavření smlouvy. Civilní soudy pak rozhodují o náhradě škody způsobené porušením povinností zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Soudy rozhodující v civilním řízení mají pravomoc i k posouzení otázky, zda byly porušeny povinnosti zadavatele vyplývající ze zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (viz bod 18 rozsudku NSS č. j. 4 As 249/2014-43).

IX. 2

Obecná východiska: právo na soudní a jinou právní ochranu, právo na meritorní rozhodnutí a zákaz výluky soudního přezkumu

69. Jak je patrné z výše shrnuté zákonné úpravy, napadený § 257 písm. j) ZZVZ ukládá ÚOHS povinnost zastavit řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele před uzavřením smlouvy v případě, že je uzavřena smlouva na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky. Z navrhovatelčiny argumentace vyplývá, že spatřuje protiústavnost napadeného ustanovení v tom, že jeho aplikace vede k porušení práva účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu.

70. Právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému, že se může domáhat u soudu nebo u jiného orgánu svého práva „stanoveným postupem“, přičemž „[p]odmínky a podrobnosti upravuje zákon“ (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ústavně předpokládaná soudní ochrana není jediným způsobem, jímž se může jednotlivec domoci ochrany svých subjektivních práv. V právním řádu mohou být upraveny nejrůznější formy jiné právní ochrany, s nimiž sice nejsou spojeny stejné záruky nezávislosti a nestrannosti jako u soudů, v praxi však obvykle představují efektivní a postačující řešení; spadají sem mimo jiné veškerá správní řízení či jiná řízení vedená před jiným orgánem veřejné moci než soudem. Za předpokladu, že v konečném důsledku není vyloučen přístup jednotlivce k soudu, má zákonodárce široký prostor pro nalezení řešení, jež s ohledem na specifika konkrétního právního vztahu umožní dosáhnout účinnou ochranu práv v požadované kvalitě [viz bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. 7. 2019 (N 141/95 SbNU 213; 232/2019 Sb.)].

71. Právě odpovídající kvalita dostupné ochrany práv je pro naplnění základního práva na soudní a jinou právní ochranu zásadní. Jeho cílem totiž je zajistit ochranu práv, která nejsou teoretická či iluzorní, nýbrž jsou praktická a účinná (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2004 ve věci *Perez proti Francii*, č. stížnosti 47287/99, § 80). Aby právo na soudní a jinou právní ochranu k soudu mohlo být účinné, musí mít jednotlivec v demokratickém právním státě zřetelnou a skutečnou možnost napadnout akt, který zasahuje do jeho subjektivních práv (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 11. 9. 2020 ve věci *Kandarakis proti Řecku*, č. stížností 48345/12, 48348/12 a 67463/12, § 46). Z judikatury ESLP vyplývá, že právo na soudní a jinou právní ochranu se nevyčerpává pouhým předložením věci příslušnému orgánu; právo na soudní a jinou právní ochranu nezahrnuje pouze právo na zahájení řízení, které směřuje k ochraně subjektivního práva jednotlivce, nýbrž zahrnuje rovněž právo na věcné rozhodnutí sporu, resp. meritorní posouzení případu (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 11. 2016 ve věci *Lupeni Greek Catholic Parish a ostatní proti Rumunsku*, č. stížnosti 76943/11, § 86; dále rozsudky ESLP ze dne 8. 1. 2021 ve věci *Gogić proti Chorvatsku*, č. stížnosti 1605/14, § 36, či ze dne 9. 1. 2004 ve věci *Acimović proti Chorvatsku*, č. stížnosti 61237/00, § 42).

72. Právo na soudní a jinou právní ochranu zahrnující právo na meritorní rozhodnutí nicméně není absolutní a může podléhat legitimním zákonným omezením. Žádné z nich nesmí být nepřiměřené a nesmí narušovat podstatu chráněného základního práva (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 6. 2016 ve věci *Baka proti Maďarsku*, č. stížnosti 20261/12, § 120). Z hlediska ochrany základních práv a svobod je nezbytné, aby jednotlivé podmínky, za nichž se lze ochrany domáhat, sledovaly legitimní cíl a byly vůči němu přiměřené [viz bod 27 stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)].

73. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny v tomto smyslu představuje obecnou garanci soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, ale zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil (tzv. výluka soudního přezkumu). Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajícího se základních práv a svobod podle Listiny, což je projevem čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)]. Předmětný zákaz výluky ze soudního přezkumu se vztahuje pouze na případy, ve kterých musí jít o konkrétní základní právo a současně se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy konkrétního základního práva skutečně týkat [viz bod 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. 7. 2019 (N 124/95 SbNU 8; 212/2019 Sb.)].

74. Zákaz výluky soudního přezkumu je zároveň nutné vnímat širěji z perspektivy Úmluvy a judikatury ESLP. Podle ní totiž platí, že soudní přezkum nelze vyloučit u věcí, které spadají do trestní či civilní větve čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 14. 12. 2006 ve věci *Markovic a ostatní proti Itálii*, č. stížnosti 1398/03, § 98). Probíhala-li by v těchto věcech nejprve právní ochrana u jiného než soudního orgánu ochrany práv ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, bylo by nutné zajistit její soudní přezkum, i pokud by teoreticky nešlo o základní práva a svobody podle Listiny (viz KOPA, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1044).

IX. 3

Přezkum ústavnosti § 257 písm. j) ZZVZ

75. S ohledem na výše shrnutá obecná východiska musí Ústavní soud zvážit, zda napadená povinnost ÚOHS zastavit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vede k omezení práva navrhovatelů na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Především platí, že podle současné právní úpravy žádné subjektivní právo uchazečů získat veřejnou zakázku v zadávacím řízení neexistuje. Zadávací řízení veřejných zakázek je civilní kontraktační proces, jenž nepředstavuje výkon veřejné moci; je ovšem modifikovaný zvláštními předpisy závaznými pro veřejné zadavatele a další subjekty. Uchazeči

o veřejnou zakázku mají v souladu s § 6 odst. 2 ZZVZ právo na to, aby vůči nim zadavatel v zadávacím řízení postupoval rovně a nediskriminačně. V tomto ohledu základní právo uchazečů na soudní a jinou právní ochranu dopadá i na řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť ÚOHS představuje jiný orgán, u kterého se uchazeči mohou domáhat účinné ochrany svého práva na rovné zacházení ze strany zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Uchazečům o veřejnou zakázku tedy svědčí základní právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny, aby se u soudu nebo jiného orgánu mohli domáhat svého práva stanoveným způsobem.

76. Zároveň nelze soudní přezkum postupu zadavatele absolutně vyloučit, neboť z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zadávací řízení na veřejnou zakázku spadá do civilní větve ústavně zaručených procesních práv podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ve věci *Mirovni Inštitut proti Slovinsku*, § 105).

77. Ústavnost napadeného ustanovení je tedy třeba hodnotit z perspektivy práva na soudní a jinou právní ochranu, neboť řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele pod rozsah čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadá. Ústavní soud dále dospěl k závěru, že povinnost ÚOHS zastavit přezkumné řízení v případě, že byla uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky, představuje zjevné omezení práva účastníků řízení na soudní a jinou právní ochranu zahrnujícího právo na meritorní rozhodnutí, neboť příslušný orgán nemá v případě procesního rozhodnutí možnost postup zadavatele v zadávacím řízení věcně zhodnotit. Zastaví-li ÚOHS řízení o přezkumu postupu zadavatele v případě, kdy je uzavřena smlouva, následný soudní přezkum rozhodnutí ÚOHS je ze strany správních soudů omezen pouze na otázku zákonnosti zastavení řízení; souladem postupu zadavatele se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se tedy správní soudy věcně zabývat nemohou. Zastavení řízení představuje omezení přístupu k meritornímu soudnímu přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení, což zároveň znamená omezení možnosti uchazečů domáhat se soudní ochrany jejich práva na rovně a nediskriminační zacházení ze strany zadavatele. V tomto smyslu tedy napadené ustanovení představuje omezení základního práva účastníků řízení na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

78. V nyní projednávaném případě však nejde o soudní výluky ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (jak tvrdí navrhovatelka), protože samotné procesní rozhodnutí ÚOHS je i nadále přezkoumatelné ve správním soudnictví tradiční cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního. Rozporovaná povinnost ÚOHS zastavit přezkumné řízení omezuje přístup účastníků k soudnímu přezkumu toliko ve vztahu k úkonům zadavatele v zadávacím řízení, které mají být příčinou nerovného zacházení vůči uchazečům. Přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny vůči samotnému rozhodnutí ÚOHS zákonem omezen není.

79. Vyplývá-li z výše uvedeného, že úprava napadeného § 257 písm. j) ZZVZ omezuje základní právo účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu, musí dále Ústavní soud uvážit, zda takové omezení sleduje legitimní cíl. Za legitimní cíle institutu zastavení přezkumného řízení nelze považovat zrychlení či zefektivnění zadávacího řízení. Zastavení přezkumného řízení je pouhým důsledkem právního jednání – uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. Legitimní cíl je však nutné hledat ve smyslu přezkumného řízení před uzavřením smlouvy. Je-li účelem tohoto řízení přezkoumat úkony zadavatele ještě před uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky a případně uložit nápravné opatření, je zřejmé, že uzavřením smlouvy se přezkumné řízení v této fázi stává bezpředmětným. Institut zastavení řízení má zajistit racionalizaci přezkumného řízení tak, aby řízení u ÚOHS a případně u správních soudů neprobíhalo poté, co již není možné naplnit jeho smysl. Jinými slovy, omezení práva na soudní a jinou právní ochranu sleduje cíl zajištění účinnosti rozhodnutí ve fázi před uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky – takový cíl legitimní je.

80. Konečně je třeba zhodnotit, zda je předmětné omezení práva na soudní a jinou právní ochranu institutem zastavení přezkumného řízení k právě uvedenému legitimnímu cíli přiměřené. Ústavní soud v tomto ohledu dospěl k závěru, že tomu tak je.

81. Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ neomezuje právo účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu absolutně. K zastavení přezkumného řízení dojde jen v případě, je-li smlouva na předmět veřejné zakázky uzavřena dříve, než ÚOHS vydá meritorní rozhodnutí ve věci přezkumu postupu zadavatele. Zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přitom obsahuje několik „pojistek“, které mají zajistit, aby meritorní rozhodnutí bylo zásadně vydáno – zejména jde o úpravu tzv. blokačních lhůt. Nerozhodne-li ÚOHS o přezkumu v příslušné blokační lhůtě, má kompetenci (nikoliv povinnost) vydat předběžné opatření zakazující zadavateli smlouvu uzavřít, čímž ÚOHS může zajistit, aby bylo přezkumné řízení řádně dokončeno.

82. Navrhovatelka tvrdí, že výše uvedené zákonné pojistky nejsou dostatečné proto, že zadavatel se může bez dalšího rozhodnout blokační lhůtu či předběžné opatření ÚOHS porušit a smlouvu uzavřít, čímž se fakticky vyhne věcnému přezkumu svého postupu. Navrhovatelka obdobně namítá, že tyto pojistky nezabraňují svévolnému postupu ze strany ÚOHS, jehož nečinnost může vést k uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. S těmito argumenty navrhovatelky se Ústavní soud neztotožňuje. Zadavatelé jsou ve svém postupu při uzavírání smlouvy v běžící blokační lhůtě či přes zákaz stanovený předběžným opatřením omezeni zákonem. Uzavře-li totiž zadavatel bez dalšího smlouvu v běžící blokační lhůtě či v rozporu s předběžným opatřením, je ÚOHS podle § 264 odst. 1 ZZVZ povinen zásadně uložit zadavateli zákaz plnění smlouvy, která je neplatná od počátku. Tímto způsobem zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje, aby nebyla účinná smlouva na veřejnou zakázku, která byla zadavatelem uzavřena v běžící blokační lhůtě či v rozporu se stanoveným předběžným opatřením.

83. Zákon v obecné rovině poskytuje ÚOHS konkrétní prostředky, kterými může dosáhnout meritorního rozhodnutí v přezkumném řízení, a tím i docílit účinné ochrany účastníků tohoto řízení. ÚOHS může uplynutí blokační lhůty bez vydání meritorního rozhodnutí předejít buďto včasným vydáním meritorního rozhodnutí v blokační lhůtě, nebo vydáním předběžného opatření zakazujícího uzavřít zadavateli smlouvu, a to i bez návrhu. Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že vydání předběžného opatření zakazujícího uzavření smlouvy nelze vnímat jako absolutní povinnost ÚOHS. Lze si totiž představit případy, ve kterých by zájmy zadavatele na okamžitém uzavření smlouvy legitimně převážily nad právem účastníků řízení na vydání meritorního rozhodnutí ve fázi před uzavřením smlouvy (např. akutní potřeba nákupu léků apod.). Takové případy, ve kterých ÚOHS buďto meritorně nerozhodne ještě v blokační lhůtě, či nevydá odpovídající předběžné opatření, budou výjimečné; zcela je ale vyloučit nelze.

84. Existují-li případy, ve kterých by oprávněné zájmy zadavatele na uzavření smlouvy mohly převážet nad právem účastníků na dokončení přezkumného řízení, nelze vnímat možnost ÚOHS zvážit vydání předběžného opatření zakazujícího uzavření smlouvy jako nepřiměřenou kompetenci umožňující jeho svévolné jednání. Tuto možnost je naopak nutné vnímat jako zákonné zmocnění, které umožňuje ÚOHS zvážit v jednotlivých případech, zda právo na soudní a jinou právní ochranu účastníků přezkumného řízení převažuje nad zájmy zadavatele uzavřít smlouvu. Postrádal-li by ÚOHS tuto kompetenci, byl by ostatně napadený § 257 písm. j) ZZVZ fakticky vyprázdněn – smlouva by nikdy nemohla být ze strany zadavatele uzavřena dříve, než by meritorně skončilo přezkumné řízení.

85. Skutečnost, zda ÚOHS zváží v jednotlivých případech protichůdné zájmy správně, je otázkou aplikace příslušných ustanovení v konkrétních věcech. Zvážil-li ÚOHS protichůdné zájmy chybně a meritorní rozhodnutí před uzavřením smlouvy nevydá, může jeho postup představovat nesprávný úřední postup, za který nese stát odpovědnost (srov. čl. 36 odst. 3 Listiny). Avšak z pouhé možnosti, že ÚOHS nevyužije příslušných zákonných pojistek tak, aby ve věci bylo vydáno meritorní rozhodnutí, nelze usuzovat na nepřiměřenost omezení základního práva na soudní a jinou právní ochranu obecně, protože ve výjimečných případech může být takový postup legitimní.

86. Z pohledu přiměřenosti institutu zastavení přezkumného řízení je konečně zásadní, že ani účastníkům zastaveného přezkumného řízení se cesta k věcnému přezkumu postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky zastavením přezkumného řízení zcela neuzavírá. Jak je vysvětleno výše, neúspěšní

uchazeči se vůči zadavateli mohou domáhat náhrady škody v civilním řízení u civilních soudů. V rámci zkoumání odpovědnosti zadavatele civilní soudy přezkoumají postup zadavatele vůči neúspěšnému uchazeči, včetně toho, zda zadavatel s neúspěšným uchazečem zacházel rovně a nediskriminačně.

87. Vzhledem k tomu, že neexistuje subjektivní právo uchazečů na uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky, je z pohledu práva na soudní a jinou právní ochranu přiměřené, že forma účinné ochrany vůči porušení práva na rovné zacházení je v různých fázích zadávacího řízení odlišná. Ve fázi před uzavřením smlouvy tuto ochranu představují ochranná opatření (zrušení zadávacího řízení či jednotlivého úkonu zadavatele), ve fázi po uzavření smlouvy prostředek ochrany představuje možnost domáhat se proti státu náhrady škody podle speciálního zákona. Z požadavku základního práva na soudní a jinou právní ochranu nevyplývá, jakou konkrétní formou je třeba ochranu právu zajistit, a vzhledem k tomu, že zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahuje zákonné prostředky, aby bylo až na výjimky meritorně rozhodnuto ve věcech přezkumného řízení, nelze považovat institut zastavení řízení za nepřiměřený.

88. Z výše uvedeného vyplývá, že napadená zákonná povinnost zastavit přezkumné řízení v případě, že je uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky, je obecně přiměřená vůči sledovanému legitimnímu cíli. Ústavní soud proto dospěl závěru, že napadený § 257 písm. j) ZZVZ je v souladu s ústavním pořádkem.

X. Závěr

89. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadený § 257 písm. j) ZZVZ je v souladu s ústavním pořádkem, a návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k odůvodnění rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2021 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Chb:** EFREX, s.r.o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s.r.o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s.r.o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s.r.o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s.r.o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s.r.o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s.p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.