UOHSX00LCX73

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0043/2025/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-20705/2025/162 Brno 4. 6. 2025

V řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 4. 4. 2025 zadavatelem

- **Dopravní společnost Zlín-Otrokovice, s.r.o.**, IČO 60730153, se sídlem Podvesná XVII 3833, 760 01 Zlín, ve správním řízení zastoupená na základě plné moci signované dne 19. 12. 2024 společností EuroPace s.r.o., IČO 28314638, se sídlem Měřičkova 1373/31, Řečkovice, 621 00 Brno,

proti usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0158/2025/VZ, č. j. ÚOHS-10680/2025/500, ze dne 21. 3. 2025,

vydanému ve správním řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky „**Obnova vozového parku parciálními trolejbusy 2025**“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 19. 12. 2024 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 23. 12. 2024 pod ev. č. Z2024-064659, ve znění pozdějších oprav, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 23. 12. 2024 pod ev. č. 790282-2024, ve znění pozdějších oprav,

jehož dalším účastníkem je navrhovatel

- **Bozankaya Raylı Sistemler A.Ş.**, reg. č. 315616, se sídlem Ahi Evran OSB Mah. Artuklular Sok. No: 3 A/2, Sincan Ankara, Turecká republika, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci signované dne 28. 2. 2025 advokátní kanceláří Mazel a partneři, advokátní kancelář, s.r.o., IČO 08164258, se sídlem Belgická 276/20, Vinohrady, 120 00 Praha 2,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0158/2025/VZ, č. j. ÚOHS-10680/2025/500, ze dne 21. 3. 2025

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad obdržel dne 28. 2. 2025 návrh navrhovatele na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky, čímž bylo podle § 249 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „**ZZVZ**“) ve spojení s ustanovením § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) zahájeno správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele.

2. Dne 18. 3. 2025 obdržel Úřad prostřednictvím datové schránky podání zadavatele z téhož dne, jehož obsahem je sdělení o zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku podle § 170 zákona.

II. Napadené usnesení

3. Úřad rozkladem napadeným usnesením podle § 257 písm. g) zákona správní řízení zastavil, neboť zadavatel rozhodnutím ze dne 18. 3. 2025 zadávací řízení na veřejnou zakázku zrušil.

4. Úřad poznamenal, že z důvodu procesní ekonomie již považoval za neúčelné stanovit účastníkům řízení lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 261 odst. 3 zákona, neboť Úřad je povinen dle § 6 odst. 2 správního řádu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval.

III. Rozklad zadavatele

5. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 21. 3. 2025. Rozklad, který dne 4. 4. 2025 Úřadu podal zadavatel, tak byl podán v zákonné lhůtě.

Námitky rozkladu

6. Zadavatel je přesvědčen, že navrhovatel nesplnil základní předpoklady pro to, aby správní řízení vůbec mohlo být vedeno. Dle zadavatele tak nemůže být správní řízení zastavováno proto, že se návrh po svém podání stal bezpředmětným, dokud není postaveno najisto, zda byly splněny všechny náležitosti návrhu. Tvrdí, že Úřad měl nejdříve posoudit aktivní legitimaci navrhovatele a následně návrh zamítnout dle § 265 písm. b) zákona.[1] Zadavatel je názoru, že pokud k zastavení správního řízení došlo dle § 257 písm. g) zákona, ačkoliv správně měl Úřad postupovat primárně podle § 265 písm. b) zákona, je napadené usnesení nezákonné.[2]

7. Zadavatel nejprve odkazuje na rozhodnutí ve věci sp. zn. ÚOHS-R0131/2024/VZ, kde bylo upřednostněno zastavení řízení pro opožděné složení kauce (neboť šlo o nedostatek podmínek řízení), namísto provedení dokazování, kterým by bylo možno dospět k závěru, že uplynula zadávací lhůta, což by k zastavení řízení rovněž vedlo. Zadavatel je přesvědčen, že nynější situace je v porovnání s odkazovaným rozhodnutím totožná, jen ze strany Úřadu řešena obráceně. Úřad namísto toho, aby přednostně posoudil procesní podmínku pro vedení správního řízení, tedy aktivní legitimaci navrhovatele, fakticky provedl obdobné meritorní posouzení, jaké v rozhodnutí výše zmíněném odmítl.

8. Dle názoru zadavatele navrhovatel vůbec není aktivně legitimován,[3] a to z těchto 3 důvodů:

A. Nedostatečné zmocnění jednající osoby

9. Zadavatel tvrdí, že osoba podávající návrh (advokátní kancelář) k tomu nebyla řádně zmocněna. Advokátní kancelář byla totiž zmocněna osobou označenou jako pan D., který nebyl navrhovatelem zmocněn ke zmocňování dalších osob.[4] V této souvislosti zadavatel odkazuje na § 33 odst. 3 správního řádu, dle kterého zmocněnec může udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něho za účastníka jednala, jen je-li v plné moci výslovně dovoleno, že tak může učinit, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.[5]

10. Navíc pan D. nebyl zmocněn společností Bozankaya Rayh Sistemler A.Ş, která je v návrhu označena jako navrhovatel, ale společností BOZANKAYA OTOMOTİV MAKİNA İMALAT İTHALAT VE İHRACAT A.Ş.[6]

11. Dále zadavatel poukazuje na skutečnost, že kauce na účet Úřadu byla skládána ze soukromého účtu fyzické osoby s neznámým vztahem k navrhovateli, což v kombinaci s nedostatečně formulovaným zmocněním v zadavateli vzbuzuje dojem, že podání návrhu může být pouze soukromou iniciativou zastupujících osob, a nikoliv vyjádřením vůle navrhovatele jako potenciálního dodavatele.[7]

[1] Str. 2 rozkladu dole.
[2] Str. 4 rozkladu, první odstavec.
[3] Str. 3 rozkladu nahoře.
[4] Str. 4, 5 rozkladu.
[5] Str. 5 rozkladu, 4. odstavec zdola.
[6] Str. 4 rozkladu a str. 5, 2. odstavec zdola.
[7] Str. 6 rozkladu, 2. odstavec.

B. Rozpor s unijním právem

12. Zadavatel připomíná, že navrhovatel je osobou z Turecké republiky, a odkazuje na závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „**SDEU**“) ve věci C-652/22 ze dne 22. 10. 2024 (dále jen „**rozsudek SDEU**“), který říká, že dodavatelé z tzv. třetích zemí nemají právo domáhat se vnitrostátních ustanovení z oblasti veřejných zakázek, která transponují pravidla zakotvená v unijní právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Dle názoru zadavatele ze závěrů rozsudku SDEU jasně vyplývá, že dodavatelům ze třetích zemí nenáleží práva vyplývající z evropských směrnic o zadávání veřejných zakázek.[8]

13. Zadavatel má za to, že právní úprava zákona přiznávající dodavatelům právo uplatnit námitky ve smyslu § 241 a násl. zákona, a především pak návrh na přezkoumání úkonů zadavatele dle § 249 a násl. zákona vychází právě z unijního práva, což lze dovodit i z rozsudku SDEU ve věci C-303/22 CROSS Zlín, a.s. ze dne 18. 1. 2024.[9] Zadavatel se proto domnívá, že navrhovatel nemůže být a není oprávněn dovolávat se svých práv nejen prostřednictvím institutu námitek, ale zejména pak není oprávněn se procesně bránit v řízení před Úřadem, který plní funkci mu primárně přiznanou unijními směrnicemi. Úřad tedy postupoval nesprávně, když zahájil správní řízení na návrh navrhovatele, neboť navrhovatel jakožto dodavatel ze třetích zemí není s odkazem na rozsudek SDEU oprávněn domáhat se obrany proti nezákonnému postupu zadavatele.[10]

14. Dále zadavatel odkazuje na rozhodovací praxi, týkající se podání učiněných neoprávněnou osobu, a na související komentářovou literaturu.[11]

C. Nesplnění definice stěžovatele

15. Zadavatel odkazuje na str. 4, třetí odstavec zadávací dokumentace,[12] kde zadavatel jasně uvedl: *„Plnění zakázky je umožněno v souladu s § 6 odst. 3 zákona pouze dodavatelům se sídlem v členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci (dále jen „Členský stát“), nebo jiném státě, který má s Českou republikou nebo s Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce; resp. dodavatel neplnící tuto podmínku bude ze zadávacího řízení vyloučen. A dále v souladu s § 168 odst. 1 zákona nebude podíl hodnoty dodávek původem*

[8] Str. 6 rozkladu.
[9] Str. 6 rozkladu, poslední odstavec.
[10] Str. 7 rozkladu.
[11] Str. 7 rozkladu, poslední 3 odstavce: Zadavatel příkladem odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 266/2014–32 ze dne 29. 1. 2015, kde stojí, že „[*p*]*okud nebylo ve stanovené lhůtě výzvě vyhověno (tj. plná moc byla zaslána opožděně), stěžovatel v souladu se zákonem k odporu nepřihlížel z důvodu podání osobu neoprávněnou a vyznačil právní moc příkazu (zde stěžovatel odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 29 Odo 344/2004)*.“ Dále zadavatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 22/2018–30 ze dne 30. 1. 2019, kde soud konstatoval, že „[…] *souhlasí s tím, že řízení o takovémto odvolání bylo následně žalovaným zamítnuto z důvodu, že bylo podáno někým zjevně neoprávněným-osobou, která nebyla účastníkem řízení, ani nebyla zástupcem takového účastníka řízení, neboť nebyla doložena příslušná plná moc ve prospěch společnosti*.“ Dále zadavatel odkazuje na komentářovou literaturu:“ „[*p*]*okud by bylo odvolání podáno neoprávněnou osobou, odvolací správní orgán takové odvolání jako nepřípustné zamítne* (§ 92 spr. řádu).“ (FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-2-27]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.).
[12] Str. 8 rozkladu uprostřed.

ze států, s nimiž Evropská unie neuzavřela dohodu zajišťující srovnatelný a účinný přístup pro dodavatele z Evropské unie na trhy těchto zemí, určený přímo nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, vyšší než 50 % z celkové hodnoty dodávky. To neplatí, pokud vyhlášená mezinárodní smlouva uzavřená Českou republikou stanoví jinak. Dodavatel neplnící tuto podmínku bude ze zadávacího řízení vyloučen."

16. Dle zadavatele je zřejmé, že navrhovatel jako osoba ze třetí země nemůže podat nabídku sám za sebe, ani být hlavním dodavatelem. Sice by se mohl stát poddodavatelem předmětu plnění v limitu 50 %, ale neuvedl žádného hlavního dodavatele, který by jej přijal jako poddodavatele. Vzhledem k tomu, že dodávky trolejbusů se skládají z dodávky karosérie, elektrické výzbroje a baterií, přičemž karosérie tvoří vždy cca 60-70 % hodnoty trolejbusu a navrhovatel je výrobcem pouze karoserií, je zjevné, že navrhovatel se svými produkty se nikdy nemůže vejít do připuštěného limitu 50 % plnění. S ohledem na svou znalost trhu dále zadavatel dovozuje, že na trhu neexistuje dodavatel, který by potřeboval poddodávku od navrhovatele.[13]

17. Zadavatel v této souvislosti připomíná rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-07479/2022/161 ze dne 12. 4. 2022, kde se předseda Úřadu v procesně velmi podobné situaci vyjádřil v tom smyslu, že subjekt, který neuvádí žádná tvrzení ohledně hlavního dodavatele veřejné zakázky, s nímž plánoval podat společnou nabídku a není ani teoreticky oprávněn realizovat předmět veřejné zakázky, není aktivně legitimován k podání námitek a návrhu.[14]

18. Dle zadavatele tedy navrhovatel nemá ani teoretickou možnost podílet se na předmětu plnění.[15] Navrhovateli tedy nemohla vzniknout újma, a tedy nebyl oprávněn podat námitky ani návrh.

Závěr rozkladu

19. Navrhovatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené usnesení zrušil a věc vrátil Úřadu s tím, aby Úřad rozhodl o zastavení řízení dle § 265 písm. b) zákona. Alternativně zadavatel žádá a navrhuje, aby předseda Úřadu změnil napadené usnesení podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu v tom smyslu, že k zastavení správního řízení dochází dle § 265 písm. b) zákona.

Vyjádření navrhovatele k rozkladu

20. Dne 16. 4. 2025 Úřad obdržel vyjádření navrhovatele k rozkladu zadavatele z téhož dne. Navrhovatel považuje rozklad za nedůvodný.

Doplnění vyjádření navrhovatele k rozkladu

21. Dne 24. 4. 2025 obdržel Úřad doplnění vyjádření navrhovatele k rozkladu z téhož dne.

[13] Str. 8 rozkladu dole, str. 9 rozkladu 4. odstavec.
[14] Str. 9 rozkladu dole.
[15] Str. 9 rozkladu, 2. odstavec.

22. V předmětném přípisu navrhovatel Úřad informuje, že zjistil, že zadavatel již na předmět plnění nyní šetřené veřejné zakázky uzavřel smlouvu v jednacím řízení bez uveřejnění[16] (pro které údajně navíc nebyly naplněny zákonné podmínky[17]).

23. Veškeré okolnosti utvrzují navrhovatele v tom, že postup zadavatele spočívající v podání rozkladu proti rozhodnutí Úřadu o zastavení tohoto správního řízení je veden s cílem znemožnění jeho efektivní obrany proti nezákonnému postupu zadavatele.[18]

24. Navrhovatel setrvává na svém návrhu, aby byl rozklad zadavatele v souladu s ustanovením § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítnut.

Doplnění rozkladu

25. Dne 16. 5. 2025 Úřad obdržel doplnění rozkladu zadavatele z téhož dne. Zadavatel tvrdí, že v něm předkládá nová zjištění, která provedl v období od podání rozkladu.

26. Ze skutečnosti, že navrhovatel v dalších správních řízeních (kde napadal další zadávací řízení na trolejbusy v ČR) již předkládal upravenou plnou moc, zadavatel dovozuje, že navrhovatel napadané nedostatky plné moci zohlednil, čímž potvrdil, že původní zmocnění advokátní kanceláře je neplatné a správní řízení bylo vedeno na základě neplatně podaného návrhu.[19]

27. V další části rozkladu[20] zadavatel rozvíjí argumentaci, že pokud zadavatel v zadávacích podmínkách vyloučil, aby subjekty z tzv. třetích zemí podaly nabídku (jako hlavní dodavatelé), navrhovateli nemohla být způsobena újma, a tedy nebyl vůbec aktivně legitimován k podání návrhu Úřadu. Když navrhovatel neuvedl, s kým by se měl na plnění veřejné zakázky podílet, neunesl důkazní břemeno stran vzniku újmy, která mu napadenými zadávacími podmínkami hrozí. Jelikož podmínka alespoň hrozící újmy nebyla splněna, Úřad nebyl oprávněn o návrhu věcně rozhodnout a měl ho dle § 265 písm. b) zákona zamítnout.

28. Zadavatel uvádí, že navrhovatel napadá všechna zadávací řízení na dodávky trolejbusů v ČR, přestože se jich jako dodavatel nemůže účastnit, což je formou jeho obchodní strategie, kdy se snaží alespoň o oddálení jejich plnění, případně jejich zrušení.

29. Zadavatel uvádí, že je obeznámen s extenzivním výkladem Úřadu k aktivní legitimaci dodavatelů, avšak domnívá se, že i tento výklad musí mít své meze. Dle zadavatele nelze přiznávat aktivní legitimaci k napadení jakékoliv zadávací podmínky každému, kdo by se mohl podílet na plnění veřejné zakázky poddodavatelsky. Mezi napadenou zadávací podmínkou a tvrzenou újmou poddodavatele musí existovat příčinná souvislost, kterou v tomto případě navrhovatel neprokázal, neboť nedoložil, jak a s kým se měl na plnění veřejné zakázky podílet.

30. Obecná tvrzení navrhovatele o poddavatelském zapojení do veřejné zakázky zadavatel považuje za účelová a nevěrohodná, neboť navrhovatel se vždy veřejných zakázek v ČR účastnil jako generální dodavatel. Jelikož se tedy navrhovatel zadávacího řízení nemůže účastnit, usiluje o jeho zrušení.

[16] Body 2, 3 doplnění vyjádření navrhovatele.
[17] Body 7 a 8 doplnění vyjádření navrhovatele.
[18] Bod 6 doplnění vyjádření navrhovatele.
[19] Bod II.1. doplnění rozkladu
[20] Bod II.2. rozkladu

31. Zadavatel je názoru, že pokud v souladu s § 6 odst. 3 zákona dodavatelům z nečlenských států zakáže podání nabídky, pak těmto subjektům nesvědčí veřejné subjektivní právo získat veřejnou zakázku, pročež dle názoru zadavatele takoví dodavatelé mohou formou návrhu brojit pouze proti samotné zadávací podmínce, která jim zakazuje účast v zadávacím řízení, neboť jiné zadávací podmínky jim nemohou samy o sobě způsobit újmu. Dovozují-li pak dodavatelé z nečlenských států svoji újmu od dalšího subjektu (ze členského státu), pak je dle zadavatele nezbytné trvat na tom, aby takový poddodavatel v námitkách uvedl, vysvětlil a doložil, jakým způsobem se hodlal zúčastnit zadávacího řízení, a to nikoli pouze obecně. V opačném případě Úřad připustí situaci, že dodavatelé z nečlenských států, kteří nebudou oprávněni k podání nabídek, budou obstrukčně napadat zadávací řízení, která fakticky a reálně nemůžou vyhrát, jen s tím odůvodněním, že se přeci mohli podílet na plnění zakázek poddodavatelsky, a tak napadají každou zadávací podmínku, kterou považují za nezákonnou. V takovém případě bude ustanovení § 241 odst. 1 zákona stran povinnosti vymezení újmy v námitkách zcela vyprázdněno.

IV. Řízení o rozkladu

32. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

33. Ačkoli doplnění rozkladu Úřad obdržel až po jednání rozkladové komise, bylo předsedou Úřadu zohledněno. Argumenty uváděné v doplnění rozkladu nicméně na výroku tohoto rozhodnutí nebyly způsobilé nic změnit, neboť pouze rozvádějí to, co již bylo řečeno v rozkladu samotném.

Stanovisko předsedy Úřadu

34. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí, jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu, a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech byl podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumán soulad napadeného usnesení a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného usnesení, ta však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, přičemž byl přijat následující závěr.

35. Úřad tím, že napadeným usnesením rozhodl tak, jak je v něm uvedeno, rozhodl správně a v souladu se zákonem. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí budou v podrobnostech rozvedeny důvody, proč nebylo přistoupeno ke změně ani ke zrušení napadeného usnesení.

V. K námitkám rozkladu

36. Spornou otázkou v aktuálně šetřené věci je, zda Úřad postupoval správně, když správní řízení zastavil podle § 257 písm. g) zákona. Zadavatel tvrdí, že Úřad měl návrh zamítnout dle § 265 písm. b) zákona, neboť toto ustanovení mělo mít před § 257 písm. g) zákona přednost, protože ustanovení § 265 písm. b) zákona zakotvuje podmínku vedení řízení.

37. Zadavatel tedy ve svých podáních opakovaně brojí proti domnělému rozhodování Úřadu ve věci samé. V rozkladu např. uvádí, že *„ÚOHS namísto toho, aby přednostně posoudil procesní podmínku pro vedení správního řízení, tedy aktivní legitimaci navrhovatele, fakticky*

provedl obdobné meritorní posouzení“,[21] v doplnění rozkladu pak, že „*navrhovatel nesplnil základní předpoklady proto, aby správní řízení vůbec mohlo být vedeno a aby v tomto řízení mohla být přijímána jakákoli rozhodnutí ohledně samotného návrhu a jeho matérie*“[22].

38. Pokud však zadavatel tvrdí, že Úřad rozhodoval meritorně, pak se mýlí. Všechny důvody zastavení řízení, ať už plynou ze zákona nebo ze správního řádu, jsou odrazem určité podmínky řízení. Jinými slovy, jsou-li důvody pro zastavení řízení naplněny, není splněna některá z podmínek řízení, neboť řízení nemá být dále vedeno, nýbrž má být zastaveno.

39. Ze žádného právního ustanovení potom neplyne ani žádná hierarchie mezi jednotlivými procesními podmínkami. Absentuje-li tedy v určitém řízení více podmínek jeho vedení, může si správní orgán vybrat, o kterou z nich opře zastavení správního řízení, resp. zamítnutí návrhu.

40. Trvání zadávacího řízení [resp. jeho nezrušení ve smyslu § 257 písm. g)] je rovněž procesní podmínkou vedení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Bez ní totiž nelze uložit nápravné opatření, což je cílem každého podaného návrhu. Proto ostatně zákonodárce v § 257 písm. g) zákona uložil Úřadu, aby v případech, kdy je zadávací řízení zadavatelem zrušeno, správní řízení zastavil.

41. Usnesení o zastavení správního řízení je vždy rozhodnutím procesním, kdy Úřad věc z hmotněprávního hlediska nepřezkoumává (ostatně proto také rozhoduje „usnesením“). Na podporu uvedeného lze odkázat na komentářovou literaturu, dle které „*ÚOHS zastavuje správní řízení z důvod* (sic!) *stanovených zákonem, což znamená, že ÚOHS návrh nepřezkoumává převážně meritorně, ale řízení zastavuje automaticky při níže uvedených skutečnostech*“[23] a „[*v*]*ydáním usnesení o zastavení řízení zahájeném na návrh končí řízení bez toho, aniž by bylo rozhodnuto o věci samé. Obligatorně takto postupuje správní orgán v případech, kdy věc nemůže být meritorně přezkoumána, buď pro procesní nedostatky postupu na straně účastníků řízení, nebo skutkový stav dospěl do stadia, kdy již není možné uložit účinné nápravné opatření*“.[24]

42. Jak tedy plyne z výše uvedeného, Úřad případ meritorně nepřezkoumával a nerozhodoval ve věci samé. Celá argumentace rozkladu zadavatele, je tak nedůvodná, neboť vychází z názoru, že se Úřad měl v prvé řadě zabývat splněním podmínky řízení (aktivní legitimace), což neučinil, a neměl se vůbec zabývat meritorním posouzením věci. Tento právní názor se však zcela míjí s tím, jak Úřad reálně postupoval.

43. Ačkoliv k zastavení správního řízení postačuje, že bylo zadávací řízení zrušeno, v rámci zachování principu dobré správy předseda Úřadu před zastavením správního řízení v případě zrušeného zadávacího řízení zpravidla vyčkává, nebude-li zrušení zadávacího řízení zpochybněno ze strany některého z účastníků, neboť kdyby k tomu došlo, důvod pro zastavení správního řízení by mohl ještě odpadnout. Protože už od zrušení zadávacího řízení, k němuž došlo 18. 3. 2025, uplynulo více než 40 dní (součet lhůt pro podání námitek, rozhodnutí o nich

[21] Str. 3, předposlední odstavec rozkladu
[22] Str. 2 doplnění rozkladu
[23] KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. § 257 [Zastavení řízení]. In: KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 911, marg. č. 1.
[24] ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. K § 257 [Zastavení řízení]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1503.)

a pro podání návrhu), jeví se pravděpodobným, že pokud by k uplatnění obrany proti zrušení zadávacího řízení došlo, byl by takový obranný postup nyní již ve fázi správního řízení. Za tím účelem bylo u I. instance Úřadu (Sekce veřejných zakázek) ověřeno, zda nebyl podán návrh na přezkoumání zrušení zadávacího řízení na nyní šetřenou veřejnou zakázku, a to se závěrem, že k tomu nedošlo.

44. Lze shrnout, že ze všeho výše uvedeného plyne, že Úřad rozhodl v souladu se zákonem. Nad rámec nutného bude věnován prostor některým argumentům zadavatele.

K námitce týkající se nedostatků zmocnění

45. Zadavatel shrnuje nedostatky plné moci a bere na vědomí již v jiných řízeních prezentovaný názor Úřadu, dle kterého je možné podobné nedostatky zmocnění dodatečně zhojit. Dokud však k takovému zhojení nedojde, pak dle zadavatele nelze na návrh pohlížet jako na návrh podaný navrhovatelem. Z toho dovozuje nedostatek aktivní procesní legitimace a má za to, že je třeba návrh zamítnout dle § 265 písm. b) zákona.

46. Námitky týkající se nedostatků plné moci navrhovatele jsou bez významu. Bylo-li správní řízení zastaveno pro odpadnutí jeho předmětu (tj. pro zrušení zadávacího řízení), nemohlo být ani navrhovateli, ani zadavateli k újmě, pokud by snad Úřad ve správním řízení jednal pouze s domnělým zástupcem navrhovatele, který by zástupčím oprávněním ve skutečnosti nedisponoval. Výsledkem řízení totiž není ani propadnutí kauce, ani uložení nápravného opatření. Výsledek řízení tedy ani jednu ze stran nezasahuje na jejích veřejných subjektivních právech.

47. Vedle toho, z úřední činnosti předsedy Úřadu je známo, že nynější zástupce navrhovatele je schopen doložit řádnou plnou moc k zastupování ve správním řízení. Stalo se tak v řízení sp. zn. ÚOHS-S0299/2024/VZ, jehož účastníkem byl ostatně i nynější zadavatel a v němž šlo ostatně mimo jiné o obdobný nedostatek plné moci, který nyní zadavatel vytýká (nedostatek oprávnění udělit substituční plnou moc). Není tedy rozumný důvod domnívat se, že by případné žádosti Úřadu o doložení zmocnění zástupce navrhovatele nevyhověl. S přihlédnutím k tomu, že v nynějším řízení stejně nastal jiný důvod pro jeho zastavení, se pak další ověřování existence zmocnění zástupce navrhovatele jeví jako procesně neekonomický postup.

48. Co se týče argumentace rozhodnutím sp. zn. ÚOHS-R0131/2024/VZ a zadavatelem namítaného důvodu pro zastavení správního řízení pro zjevnou právní nepřípustnost dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, je potřeba uvést, že citované rozhodnutí řešilo situaci, kdy navrhovatel složil kauci Úřadu opožděně, pročež Úřad správní řízení zastavil. Navrhovatel následně v tomto řízení namítal, že Úřad měl zastavit řízení pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti z důvodu marného uplynutí zadávací lhůty, nikoliv pro opožděné složení kauce. V rozhodnutí o rozkladu bylo k této argumentaci navrhovatele vysvětleno, že má-li jít o důvod pro zastavení dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, musí být právní nepřípustnost zjevná ze žádosti samotné, nikoliv až z provedeného dokazování. Zjevná právní nepřípustnost žádosti tedy v tamním případě dána nebyla. Naproti tomu Úřadem zjištěný důvod zastavení řízení obstál. Z rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0131/2024/VZ tedy lze dovodit maximálně to, že provádí-li se dokazování, nejde o zjevnou právní nepřípustnost žádosti, ale již nikoliv to, že by důvod pro zastavení řízení, který vyžaduje opatření určitého podkladu (např. rozhodnutí zadavatele

o zrušení zadávacího řízení) měl snad být upozaděn ve prospěch jiného důvodu pro zastavení řízení, který již plyne z obsahu spisu (např. z plné moci). Ze zásady procesní ekonomie plyne, že je čistě na Úřadu, aby si mezi dvěma důvody pro zastavení řízení vybral ten, který se mu jeví nejsnáze obhajitelný a nejrychleji prokazatelný. Nedostatky plné moci by Úřad ideálně měl dát zástupci navrhovatele možnost zhojit. Naproti tomu fakt, že došlo ke zrušení zadávacího řízení, byl zjevný již z dokumentace zaslané zadavatelem.

Ke složení kauce

49. Zadavatel ze skutečnosti, že kauce na účet Úřadu byla skládána ze soukromého účtu fyzické osoby *„s neznámým vztahem k navrhovateli“*, dovozuje, že podání návrhu může být pouze soukromou iniciativou zastupujících osob, a nikoliv vyjádřením vůle navrhovatele jako potenciálního dodavatele.

50. Zákon v ustanovení § 255 však nijak nekonkretizuje, že by kauce měla být složena z účtu navrhovatele, a tudíž samotná skutečnost, že kauce byla složena z účtu jiného subjektu nežli navrhovatele, není určující pro stanovení osoby navrhovatele. Obecně tedy nelze vyloučit ani možnost, že kauce není složena přímo navrhovatelem, nýbrž je složena za něj, a to zcela nezúčastněnou (fyzickou či právnickou) osobou.

K námitce rozporu s unijním právem a k definici stěžovatele

51. Zadavatel zastává názor, že jelikož je navrhovatel osobou z tzv. nepokryté třetí země,[25] nemá dle rozsudku SDEU C-652/22 (dále jen „**rozsudek Kolin**“) ze dne 22. 10. 2024 právo domáhat se vnitrostátních ustanovení z oblasti veřejných zakázek (neboť právní úprava zákona přiznávající dodavatelům právo uplatnit námitky ve smyslu § 241 a násl. zákona, a především pak návrh na přezkoumání úkonů zadavatele dle § 249 a násl. zákona vychází právě z unijního práva, jak zadavatel dovozuje z rozsudku SDEU ve věci C-303/22 CROSS Zlín). Zadavatel tedy dovozuje, že navrhovatel není oprávněn dovolávat se svých práv nejen prostřednictvím institutu námitek, ale zejména pak není oprávněn se procesně bránit v řízení před Úřadem, který plní funkci mu primárně přiznanou unijními směrnicemi z oblasti veřejných zakázek. V opačném případě by navrhovateli byly poskytnuty stejné výhody, jako jsou poskytovány dodavatelům z členských států EU, resp. ze zemí pokrytých příslušnou mezinárodní smlouvou. Navrhovatel by dle zadavatele mohl brojit pouze proti zadávací podmínce, která mu účast v zadávacím řízení omezuje, neboť jiná mu nemůže sama o sobě způsobit újmu.

52. K těmto námitkám zadavatele je třeba v prvé řadě uvést, že i pokud by měl zadavatel pravdu v tom, že z rozsudku Kolin plyne, že navrhovatel neměl právo řízení zahájit, nebyl zadavatel nikterak poškozen na svých veřejných subjektivních právech, pokud Úřad zastavil řízení z jiného důvodu, neboť k přezkumu postupu zadavatele na základě takto neoprávněného navrhovatele stejně nedošlo. Tato argumentace by tedy nemohla zrušení napadeného usnesení odůvodnit.

53. V této otázce je nutno přisvědčit navrhovateli, který uvedl, že v rozsudku Kolin byla konstatována pouze neoprávněnost tzv. dodavatelů ze třetích zemí dovolávat se přezkumu postupu zadavatele ze strany SDEU. Rozsudek navíc primárně řeší otázku, zda takovým

[25] Nečlenské státy Unie, s kterými nemá Unie uzavřenu příslušnou mezinárodní smlouvu.

dodavatelům náležejí hmotná subjektivní práva plynoucí ze směrnice 2014/25/EU,[26] nikoliv právo na přezkum úkonů zadavatele plynoucí ze směrnice 89/665/EHS (dále jen „**přezkumná směrnice**“),[27] ale primárně pak plynoucí z vnitrostátních předpisů.

54. Lze odkázat na výkladové stanovisko Úřadu s názvem „*Možnost zadavatele definovat účast dodavatele ze třetí země v zadávacím řízení, závěry vyplývající z rozsudku SDEU C-652/22 Kolin*“,[28] kde Úřad uvádí, že „[*n*]*astavení zadávacích podmínek i ve světle uvedeného rozsudku tak zůstává na zadavatelích*“, přičemž [*s*]*tanovisko představuje zadavatelům způsoby, jakými mohou přistoupit k vymezení podmínek případné účasti dodavatelů ze třetích zemí*“. Úřad z rozsudku Kolin také dovozuje, že individuální omezující opatření může pro osoby z nepokrytých třetích zemí stanovit pouze zadavatel (na rozdíl od členského státu, který tak činit nesmí). Zadavatel může v zadávacích podmínkách stanovit zákaz účasti dodavatelů z tzv. třetích zemí, nebo vůči nim může přijmout jiné znevýhodňující opatření, kterým jejich účast určitým způsobem omezí.

55. Dále Úřad v návaznosti na uvedený rozsudek dovozuje pravidlo, že „[*d*]*odavatelé ze třetích zemí se nemohou dovolávat přezkumu postupu zadavatele ze strany SDEU;* ***vnitrostátní přezkum včetně možnosti podávat námitky tím ale omezen není***“ (pozn. tučné zvýraznění doplněno).

56. Jinými slovy, záleží primárně na zadavateli, v jaké míře účast dodavatele ze třetí země nepokryté příslušnou mezinárodní smlouvou na plnění veřejné zakázky připustí, tj. jestli ji nepřipustí vůbec, nebo ji připustí jen ve spolupráci s jinými (konsorcium či poddodavatelství), anebo zda ji připustí plně.

57. Platí, že aktivní legitimaci má zásadně dodavatel, kterému hrozí nebo vznikla újma v důsledku určitého postupu zadavatele. Vzhledem k tomu, že zadavatel vyloučil z účasti v zadávacím řízení dodavatele mimo určitý geografický a právní prostor, nemůže se navrhovatel účastnit zadávacího řízení jako samostatný dodavatel. Účast navrhovatele v zadávacím řízení tak přichází v úvahu v postavení poddodavatele. Ke vzniku újmy je nutno uvést, že jako obvyklá újma je rozhodovací praxí Úřadu aprobována zejména újma spočívající ve ztrátě možnosti ucházet se o veřejnou zakázku, a tedy ztráta možnosti následně z realizace předmětu plnění profitovat. Zákon nestanovuje, že by újma musela být „přímá“ a je přípustné, aby se jednalo i o újmu nepřímou či zprostředkovanou. V tomto smyslu lze dospět k obecnému závěru, že i poddodavateli, minimálně jedná-li se o poddodavatele dodávajícího klíčové součásti celkového plnění, může zprostředkovaně hrozit či vzniknout újma v důsledku nemožnosti dosažení zisku z poddodavatelského vztahu, pokud ztratí možnost s příslušným dodavatelem uzavřít poddodavatelskou smlouvu na plnění části předmětu veřejné zakázky.

58. V nyní šetřeném případě zadavatel účast osob z nepokrytých třetích zemí zcela nevyloučil, resp. umožnil jim účastnit se ve formě poddodavatelství, pokud nebude podíl hodnoty jejich dodávek vyšší než 50 % z celkové hodnoty dodávky. Z uvedeného musí vycházet i Úřad při své

[26] Plným názvem: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

[27] Plným názvem: Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce.

[28] Dostupné na https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/metodicka-cinnost/vykladova-stanoviska-a-metodiky.html.

přezkumné činnosti. Pokud účast navrhovatele nebyla na veřejné zakázce zcela vyloučena, může se také v tomu odpovídajícím rozsahu domáhat vnitrostátních ustanovení o přezkumu, neboť připadá v úvahu jeho účast na veřejné zakázce jako poddodavatele. Přestože nelze mít mechanicky za to, že by aktivní legitimace svědčila každému dodavateli, který může teoreticky vystupovat jako poddodavatel, v šetřeném případě je zřejmé, že v případě navrhovatele jde o dodavatele, který se nejspíše zaměřuje na dodávku trolejbusů jako celku (nebo minimálně karoserií, jak tvrdí zadavatel), a tudíž by měl být schopen se na plnění veřejné zakázky podílet i jako poddodavatel. Aby se určitý subjekt mohl jako potenciální poddodavatel (který má zájem se na plnění veřejné zakázky podílet) domáhat vnitrostátních ustanovení o přezkumu, nemá přitom povinnost uvádět, že už s určitým hlavním dodavatelem spolupráci navázal, či kdo je tímto dodavatelem, se kterým hodlá nabídku podat, ani jaký podíl plnění by teoreticky plnil, kdyby už takovou spolupráci dohodnutu měl. K závěru, že mu hrozí újma z důvodu nemožnosti plnit takovou část plnění zakázky, která by odpovídala jeho účasti poddodavatele, postačí jeho potenciální schopnost takovou část splnit. Účelem institutu aktivní legitimace totiž není detailně prověřit reálné možnosti navrhovatele veřejnou zakázku plnit, nýbrž posoudit toliko, zda nejde o navrhovatele zcela zjevně neoprávněného (např. pro nedostatek podnikatelského oprávnění).

59. Úřad je dlouhodobě zastáncem extenzivního výkladu aktivní legitimace stěžovatele k podání námitek a k následnému podání návrhu k Úřadu, neboť přezkumné řízení před Úřadem by mělo být dostupné co nejširšímu okruhu navrhovatelů (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 48/2013-272 ze dne 30. 5. 2014). K podání námitek (a návrhu) proti zadávací dokumentaci by tak obecně vzato měl být legitimován co nejširší okruh dodavatelů potenciálně schopných realizovat předmět plnění veřejné zakázky. To platí pro všechny formy účasti dodavatele na plnění zakázky: ať již samostatně na základě své vlastní nabídky, či ve spolupráci s dalšími dodavateli na základě podání společné nabídky, nebo v pozici poddodavatele.

60. Vzhledem k tomu, že navrhovatel se mohl účastnit plnění veřejné zakázky jako poddodavatel, není možné (minimálně bez dalšího) přijmout závěr zadavatele, že nebyl oprávněn návrh podat z důvodu, že je tureckým dodavatelem. Zadavatelem v této souvislosti uvedená judikatura se týká otázky učinění procesního úkonu osobou nedostatečně zmocněnou. Otázka zmocnění však není ve zdejším případě rozhodná, jak bylo vysvětleno již výše.

Shrnutí

61. V dané situaci, kdy bylo zadávací řízení zrušeno, bylo bezpředmětné ve správním řízení pokračovat a zjišťovat případně další skutečnosti, jen aby mohlo být teoreticky správní řízení ukončeno jiným nemeritorním způsobem dle přání zadavatele. Zadavatel ostatně ani nesprávnost samotného použití § 257 písm. g) netvrdí a jeho argumentace směřuje pouze k tomu, že ustanovení § 265 písm. b) zákona mělo mít přednost.

VI. Závěr

62. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, nebyly shledány důvody pro zrušení nebo změnu napadeného usnesení. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

1. EuroPace s.r.o., Měřičkova 1373/31, Řečkovice, 621 00 Brno
2. Mazel a partneři, advokátní kancelář, s.r.o., Belgická 276/20, Vinohrady, 120 00 Praha 2

Vypraveno dne

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy