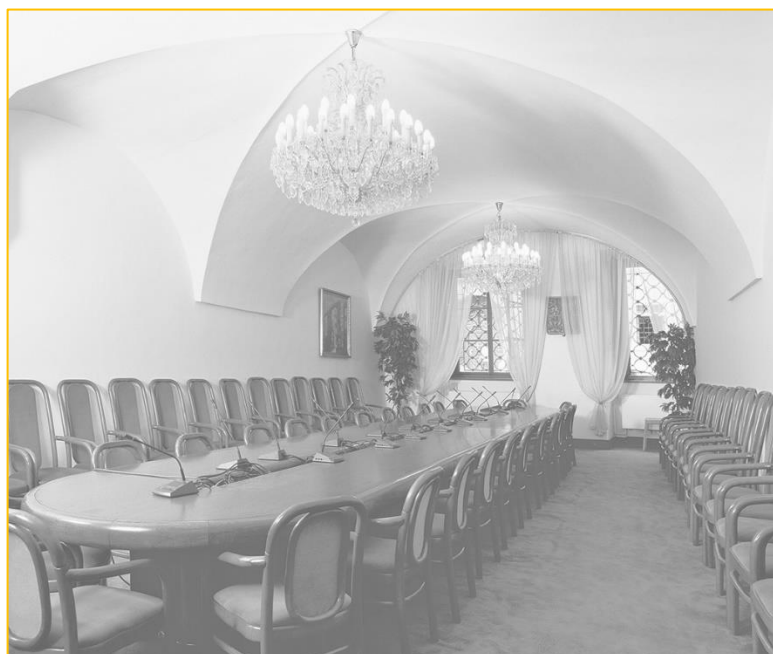




Návrh na zřízení Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk 1109) s právem EU



Informační podklad č. 1109

leden 2021

autor: Miroslav Jakab

Obsah:

Úvod3

Stanovisko PI.....4

POSOUZENÍ Z HLEDISKA SOULADU SE
SMĚNICEMI 89/665/EHS A

92/13/EHS4

POSOUZENÍ Z HLEDISKA PRÁVA NA

SPRAVEDLIVÝ PROCES5

Závěr6

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Návrh na zřízení Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek	Typ řady: online
Autor: Jakab, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 1109	První vydání řady: říjen 1998
Datum: leden 2021	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: veřejné zakázky; kompatibilita; právo na spravedlivý proces; EU; zakázka; Listina základních práv; správní řízení	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

OBSAH:

Úvod	3
Stanovisko PI	4
POSOUZENÍ Z HLEDISKA SOULADU SE SMĚRNICEMI 89/665/EHS A 92/13/EHS	4
POSOUZENÍ Z HLEDISKA PRÁVA NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES	5
Závěr.....	6

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk 1109) s právem EU

Úvod

Předmětem navržené úpravy je zřízení Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek (dále jen „**úřad**“) a upravení některých otázek jeho fungování. Jednalo by se o nezávislý ústřední orgán státní správy ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, který by vykonával dozor nad zadáváním veřejných zakázek. Tím by převzal agendu, která je v současnosti vykonávána Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**ÚOHS**“) na základě § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. S ohledem na svou komplexní povahu je navržená úprava popsána zejména v kontrastu k fungování ÚOHS.

Orgány nového úřadu by byli předseda, místopředsedové a Rada (§ 4 navržené úpravy). Předseda úřadu by byl na rozdíl od předsedy ÚOHS, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky, jmenován i odvoláván vládou na základě výběrového řízení. Podrobnosti průběhu a transparentnosti výběrového řízení dále stanoví §§ 6 a násl. navržené úpravy.

Místopředsedy úřadu by na rozdíl od místopředsedů ÚOHS, které jmenuje předseda ÚOHS, jmenovala rovněž vláda na návrh předsedy úřadu. Odvolat předsedu či místopředsedu úřadu by bylo možné pouze ze zákonných důvodů. Těmi jsou pravomocné odsouzení za určité trestné činy, omezení svéprávnosti, výkon neslučitelné funkce, absence výkonu funkce po dobu šesti měsíců nebo hrubé porušení povinností vyplývajících z funkce (§ 8 navržené úpravy).

Rada je podle § 9 navržené úpravy orgánem sestávajícím z předsedy, dvou místopředsedů úřadu a dalších dvanácti osob jmenovaných předsedou úřadu se souhlasem Senátu. Senát by členy Rady rovněž odvolával za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 11 odst. 2 navržené úpravy). Jednalo by se o orgán, který by rozhodoval v řízeních podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**ZVZ**“). Rada by se scházela v plénu, které by přijímalo např. sjednocující stanoviska (§ 14 a násl. navržené úpravy), a v tříčlenných senátech, které by rozhodovaly v samotných řízeních podle ZVZ (§ 17 a násl. navržené úpravy). Pravidla přidělování věcí jednotlivým senátům a jejich skladbu by upravoval rozvrh práce schvalovaný plénem Rady (§ 20 navržené úpravy).

Navržená úprava dále obsahuje pravidla o vydávání sbírky rozhodnutí a stanovisek úřadu, zprávách o činnosti a hospodaření, přechodná ustanovení a úpravy souvisejících zákonů. Zavádí úpravy

řízení podle ZVZ. V řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele zahájených na návrh má rozhodovat v jediné instanci Rada, zatímco v řízeních zahájených z moci úřední rozhoduje v prvním stupni úřad. Jeho rozhodnutí podléhají následnému přezkumu Rady (§§ 248a a 262 odst. 1 ZVZ ve znění navržené úpravy). V případě řízení zahájeného na návrh má podle navržené úpravy odpadnout požadavek pro minimální sedmidenní lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí účastníky řízení (§ 261a odst. 3 ZVZ ve znění navržené úpravy *a contrario*).

Stanovisko PI

Navržená úprava se práva EU dotýká přinejmenším z hlediska souladu se směrnicemi 89/665/EHS a 92/13/EHS, jakož i práva na spravedlivý proces garantovaného Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“).

Posouzení z hlediska souladu se směrnicemi 89/665/EHS a 92/13/EHS

ZVZ do českého právního řádu transponuje [směrnici Rady 89/665/EHS](#) o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (dále jen „**směrnice 89/665**“) a [směrnici Rady 92/13/EHS](#) o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (dále jen „**směrnice 92/13**“).

Podle směrnice 89/665 musí být orgány příslušné k prvostupňovému přezkumnému řízení podle této směrnice nezávislé na veřejném zadavateli, jehož rozhodnutí přezkoumává (čl. 2 odst. 3). Takovýto orgán může být buďto soud, nebo musí splňovat zvláštní podmínky. Těmi jsou povinnost orgánu písemně odůvodňovat svá rozhodnutí a podmínka, že jeho rozhodnutí musí podléhat následnému soudnímu přezkumu nebo přezkumu orgánem, který je soudem nebo tribunálem pro účely čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a splňuje další kritéria nezávislosti (čl. 2 odst. 9). Obdobnou úpravu lze nalézt v čl. 2 směrnice 92/13. Soudní dvůr čl. 2 odst. 9 směrnice 89/665 vyložil tak, že přezkumným orgánem první instance musí být buďto soud nebo tribunál ve smyslu čl. 267 SFEU, nebo musí tato prvoinstanční rozhodnutí podléhat přezkumu orgánem, který je sám takovýmto soudem či tribunálem nebo splňuje směrnici stanovená zvláštní kritéria.¹ Kritérii pro soud nebo tribunál příslušný položit předběžnou otázku na základě čl. 267 SFEU jsou zejména: (1.) otázka, zda je příslušný orgán zřízen zákonem, (2.) jeho stálost, (3.) zda je jeho příslušnost dána nezávisle na vůli stran řízení, (4.) zda vede řízení mezi více stranami (*inter partes*), (5.) zda rozhoduje na základě práva a (6.) zda je nezávislý.²

V této souvislosti bude Rada úřadu splňovat většinu kritérií bez dalšího. Jisté nedostatky lze shledat v kritériích nezávislosti a *inter partes* ve vztahu k některým řízením podle ZVZ. Vzhledem k oběma těmto kritériím však bylo v kontextu starší úpravy některými autory dovozováno, že ÚOHS může ve vztahu k řízení podle ZVZ položit předběžnou otázku.³ Na postavení úřadu v řízeních podle ZVZ

¹ Věc C-103/97, *Köllensperger*, ECLI:EU:C:1999:52, bod 29. Srov. též věc C-258/97, *HI*, ECLI:EU:C:1999:118, body 18 a 19.

² Věc C-54/96, *Dorsch Consult*, ECLI:EU:C:1997:413, bod 23.

³ K tomu srov. např. KINDL, Jiří. Předběžná otázka dle čl. 234 SES a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Právní rozhledy*. 2005, č. 21, s. 790 – 795.

vzhledem ke kritériu *inter partes* se mnoho nemění. Dopady některých změn na nezávislost přezkumného orgánu podle navržené úpravy pak mohou být předmětem diskuzí,⁴ obecně se však garance nezávislosti Rady nezdá být nižším standardem, než je současná míra nezávislosti ÚOHS. Navržená úprava ovšem v každém případě nevylučuje soudní přezkum rozhodnutí Rady. Navržená úprava tak podle našeho názoru není v rozporu se směrnicemi 89/665 a 92/13.

Posouzení z hlediska práva na spravedlivý proces

Na základě čl. 47 LZPEU musí členské státy garantovat právo na spravedlivý proces, pokud uplatňují právo EU (čl. 51 odst. 1 LZPEU). Bez výhrad k možnosti naplnění kritérií pro soud nebo tribunál ze strany úřadu platí, že právo na spravedlivý proces musí v právu EU respektovat i správní orgány členských států,⁵ což v souvislosti s právem být vyslechnut zahrnuje i „*možnost [každého] užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů.*“ Účelem tohoto práva je zejména umožnit, aby dotčená osoba „*mohla opravit chybu nebo uplatnit takové skutečnosti týkající se její osobní situace, jež mohou ovlivnit*“ výsledek řízení.⁶ Jakékoli omezení tohoto práva pak musí mj. odpovídat obecnému zájmu uznanému EU či ochraně práv a svobod druhých, přičemž jsou při dodržení zásady proporcionality k dosažení těchto cílů nezbytná (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

Navržená znění §§ 261 a 261a ZVZ výslovně počítají se stanovením minimálně sedmidenní lhůty pro vyjádření k podkladům rozhodnutí pouze při řízení zahájeném z moci úřední. To je změna oproti stávající úpravě, která s touto lhůtou počítá i v případě návrhových řízení. Toto by za jinak stejných podmínek bylo omezení garancí práva na spravedlivý proces. Například v návrhovém řízení o přezkoumání úkonů zadavatele v případě zakázky spadající do působnosti práva EU se rozhodnutí přezkumného orgánu může přímo dotknout např. práv vybraného dodavatele, nebude-li mít užitečnou a účinnou možnost vyjádřit se k rozhodným skutečnostem.

Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ovšem obecně garantuje § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Z důvodové zprávy se rovněž podává, že předpokládaným účinkem navrženého obligatorního ústního jednání v návrhových věcech má být rovněž zabránění překvapivosti následného rozhodnutí. Navržená úprava tedy oproti té stávající poskytuje širší prostor pro výklad práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí při řízeních zahájených na návrh, aniž by tuto možnost vylučovala. Výklad, který by toto právo výrazně omezil nebo dokonce vyprázdnil, by jistě představoval omezení práva na spravedlivý proces podle čl. 47 LZPEU. S ohledem na široký prostor pro výklad tohoto práva však lze předpokládat, že navrženou úpravu lze vyložit i způsobem, který je s právem EU konformní.⁷

⁴ Např. vliv kolegiality orgánu na jeho nezávislost nebo možná politizace výběru členů Rady na půdě Senátu.

⁵ KELLERBAUER, Manuel, Marcus KLAMERT a Jonathan TOMKIN, ed. *The EU Treaties and Charter of fundamental rights: a commentary*. New York, NY: Oxford University Press, 2019, s. 2221. ISBN 978-0-19-879456-1.

⁶ Věc C-249/13, *Boudjlida*, ECLI:EU:C:2014:2431, body 36 a 37.

⁷ Věc 14/83, *von Colson*, ECLI:EU:C:1984:153, body 26 a 27.

Závěr

Navržená úprava může vzbuzovat určité pochybnosti z hlediska dodržení práva na spravedlivý proces v řízeních zahájených na návrh. Tyto pochybnosti však lze podle našeho názoru překonat výkladem konformním s právem EU. Ve zbytku je navržená úprava v souladu s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.