

Pavel Pohorský, Luboš Jemelka

# Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

## Obecně k posuzované problematice

Tento článek je věnován problematice správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Zdůrazní, že zde není možné vycházet pouze z obecných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale je nutné zohledňovat rovněž určité odchylky, které s ohledem na specifika řízení před tímto tzv. antimonopolním úřadem zakotvuje především zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Právě u těchto specifík se v následujícím textu pozastavíme a zdůrazníme, jaký je jejich význam a zda jsou s ohledem na současný trend spočívající v odstraňování nadbytečných procesních odchylek<sup>1)</sup> skutečně nezbytné.

Úřad pro ochranu hospodářské je ústředním orgánem státní správy České republiky s pravomocemi v oblasti ochrany hospodářské soutěže, dohledu nad zadáváním veřejných zakázek a v monitoringu a koordinaci veřejné podpory. Jeho kompetence a činnost je upravena vedle zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, především ve zmíněném zákoně o ochraně hospodářské soutěže a zákoně o veřejných zakázkách, ale též v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů, nebo v zákoně č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů. Samozřejmě musí respektovat rovněž procesní ustanovení obsažené ve správním řádu nebo při výkonu kontrolní činnosti v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

## Působnost správního řádu

Při charakteristice významu správního řádu pro řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže je třeba popsat, jak je vymezena působnost správního řádu. Jak uvádí komentář ke správnímu řádu<sup>2)</sup>, jeho působnost je mnohem širší, než tomu bylo u správního

---

<sup>1)</sup> Ke zjednodušení, větší transparentnosti a jednotnosti správních řízení vyzývalo již usnesení vlády č. 1199 ze dne 25. října 2006.

<sup>2)</sup> Viz blíže JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1 a násl.

řádu z roku 1967<sup>3)</sup>, který se vztahoval pouze na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, a to pouze v oblasti státní správy. Současný správní řád se vztahuje na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Upravuje tedy veškerý autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy (státní správy i samosprávy) v podobě tzv. vrchnostenské veřejné správy. Obsahuje proto jak úpravu „klasického“ správního řízení, tak také úpravu provádění dalších úkonů, kterou je nutné podpůrně použít rovněž při aplikaci jiných právních předpisů.

Pro vymezení rozsahu aplikace správního řádu je proto třeba vycházet nejen z ustanovení ve zvláštních zákonech, které tento vztah určitým způsobem upravují (jako je například § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže), ale rovněž z ustanovení správního řádu samotného, zejména pak z jeho § 1 odst. 2, resp. § 158, § 177 a § 180.

Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu zakotvuje obecné procesní pravidlo, podle kterého musí být správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použít vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. S ohledem na slova „jiný postup“ nestačí, aby jiný zákon pouze stanovil „jinak“ a správní řád například jednoduše vyloučil. Pokud by se chtěl od správního řádu odchýlit, musel by stanovit vlastní procesní postup. Správní řád má pak charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních, a jako takové mají před správním řádem aplikační přednost. S ohledem na ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu i ústavní zásadu zákonnosti, podle kterých lze státní moc vykonávat pouze v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon<sup>4)</sup>, je třeba zdůraznit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit „jiný postup“. Není tedy možné např. vyloučit správní řád bez náhrady, a tedy nestanovit, jaká procesní pravidla se mají na místo správního řádu použít, protože by se nepostupovalo na základě a v mezích zákona.

Toto pravidlo opakovaně zdůraznil rovněž Ústavní soud ve svých nálezech. Například jeho nálezný sp. zn. Pl. ÚS 14/1996 konstatoval: „Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 LPS, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen rozpor s čl. 36 odst. 1 LPS, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“ Podobně uvedly také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 nebo sp. zn. Pl. ÚS 24/2004.

Současně je nutné respektovat § 177 správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Navíc dodává, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí tohoto zákona (tedy ustanovení o „klasickém“ správním řízení), se postupuje obdobně podle části čtvrté.<sup>5)</sup>

---

<sup>3)</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4)</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>5)</sup> I při aplikaci části čtvrté správního řádu dopadající na další úkony orgánu veřejné správy, které nemají charakter rozhodnutí ve správním řízení, je třeba vycházet ze zákonem stanoveného rámce.

Obdobně stanoví rovněž § 158 správního řádu, který uvádí, že ustanovení této (čtvrté) části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.

Zdůrazněn by mohl být i § 180 správního řádu, podle kterého se v případech, kdy zákony upravují určité postupy ve veřejné správě, ale nikoli v plném rozsahu, použije podpůrně v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, ustanovení správního řádu. Jedná se tedy o nepřímou novelu vztahující správní řád (nebo některá jeho ustanovení) na správní řízení i na méně formální postupy veřejné správy, pokud nejsou (dostatečně) upraveny zvláštním předpisem. Toto pravidlo má však charakter přechodného ustanovení a uplatní se pouze vůči právním předpisům, které nabyly účinnosti před 1. lednem 2006, tedy před správním řádem.

Díky těmto ustanovením je proto rovněž v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže nutné respektovat nejen základní zásady činnosti správních orgánů, ale uplatní se zde například také § 175 pro vyřizování stížností (nejsou-li k dispozici jiné opravné prostředky) nebo část čtvrtá správního řádu, a to pro některé úkony, které jsou prováděny mimo správní řízení.

### **Odchytky od správního řádu v zákoně č. 143/2001 Sb.**

Nejvíce odchylek od obecné úpravy podle správního řádu bychom našli v zákoně o ochraně hospodářské soutěže. V případě tohoto zákona je jeho výslovný vztah ke správnímu řádu vymezen v § 25a. Ten původně stanovil, že není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu. Až do 1. června 2004 však nebylo toto ustanovení zakotveno v § 25a, ale v § 21 odst. 8 tohoto zákona. S ohledem na úpravu systematiky tohoto zákona však bylo vhodnější jej přesunout do samostatného paragrafu, aby bylo zřejmé, že se vztahuje na všechna řízení podle tohoto zákona. Měla tím být „podtržena obecná subsidiarita správního řádu, a aby bylo jednoznačné, že se toto zmocnění vztahuje i na řízení o ukládání sankcí“<sup>6)</sup>. Zákonem č. 361/2005 Sb. však bylo toto ustanovení blíže zpřesněno tak, aby sice zůstalo zachováno subsidiární použití správního řádu, ale aby současně bylo možné zohlednit určitá specifika, která řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže vyžadují.

Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2005 Sb. zde uvedla: „Zákon o ochraně hospodářské soutěže neobsahuje komplexní úpravu procesního práva; na řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se subsidiárně použijí ustanovení správního řádu, pokud zákon o ochraně hospodářské soutěže nestanoví jinak. Jelikož má od 1. 1. 2006 platit nový správní řád, je nezbytné pravidla o subsidiární aplikaci správního řádu nově vymezit. Toto ustanovení novely by mělo omezit subsidiární působnost správního řádu s tím, že aplikace některých institutů správního řádu, které jsou shrnuty níže a které by při neexistenci speciální právní úpravy v zákoně o ochraně hospodářské soutěže mohly činit značné obtíže, bude pro oblast ochrany hospodářské soutěže vyloučena. V řízeních ve věcech hospodářské soutěže by se proto neměla uplatnit následující ustanovení: ...“.

---

<sup>6)</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 340/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a některé další zákony, který tento přesun provedl.

Konkrétně tedy § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže uvádí, že není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle správního řádu, s výjimkou ustanovení:

- o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování,
- o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit,
- o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele,
- o lhůtách pro vydání rozhodnutí,
- o zvláštnostech řízení o rozkladu,
- o složení rozkladové komise,
- o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu,
- o účastnících řízení,
- o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.

Obecně tedy platí, že pokud se vede správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a rozhoduje se o určitých právech či povinnostech (pokud jsou tato práva zakládána, měněna či rušena, popř. je deklarována jejich existence či neexistence)<sup>7)</sup> nebo pokud jsou prováděny jiné úkony, při kterých se jedná o vrchnostenský výkon veřejné moci, postupuje se podle správního řádu.

První výjimku z obecného postupu podle správního řádu představuje otázka řešení rozporů mezi Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a jinými správními orgány při vedení řízení. Důvodem této výjimky je skutečnost, že by ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu o řešení rozporů mezi správními orgány představovalo nepřijatelný zásah do nezávislosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodovací činnosti, která je jednoznačně a výlučně svěřena do jeho působnosti. K rozporům by vzhledem ke speciálně vymezené působnosti tohoto úřadu sice vůbec docházet nemělo, pokud by k němu však přesto došlo, je vyloučeno, aby se na takto vzniklý rozpor aplikovala ustanovení správního řádu<sup>8)</sup>. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ve své rozhodovací činnosti zcela nezávislý, a je proto nepřijatelné, aby o případném rozporu s jiným správním úřadem rozhodovala vláda.

Úprava správního řádu týkající se ukládání pořádkových pokut (§ 62 odst. 1 a 2 správního řádu) je vyloučena z toho důvodu, že zákon o ochraně hospodářské soutěže obsahuje v ustanovení § 22c zákona o ochraně hospodářské soutěže speciální úpravu ukládání pořádkových pokut, a to jak co do výše, tak co do důvodů jejich uložení. Aplikace obecných skutkových podstat obsažených ve správním řádu je tedy nadbytečná. Na rozdíl od správního řádu, který umožňuje uložit pořádkovou pokutu v maximální výši 50 000 Kč,

---

<sup>7)</sup> Ve správním řízení je například rozhodováno o povolování blokových výjimek pro dohody narušující soutěž, o zákazu jednání, které by mohlo být zneužíváním dominantního postavení na trhu, o povolení spojení soutěžitelů, o uložení předběžného opatření, o sankcionování správních deliktů nebo též o přezkoumání úkonu zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách.

Jiným úkonem podle správního řádu, kdy se postupuje podle jeho části čtvrté, je například kontrola úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zákona o veřejných zakázkách.

<sup>8)</sup> Podle správního řádu rozhodují tyto spory nadřízené správní orgány a nedojde-li k dohodě, popř. žádné nadřízené správní orgány již neexistují, pak v konečné instanci vláda.

Lze podle zákona o ochraně hospodářské soutěže uložit pořádkovou pokutu až do výše 300 000 Kč nebo 1 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období, jestliže nesplní povinnosti poskytnout úplné, správné a pravdivé podklady a informace, včetně obchodních knih a jiných obchodních záznamů nebo neposkytne Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nezbytnou součinnost k výkonu jeho oprávnění nebo výkon těchto oprávnění nestrpí. Tuto pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně tak, že její celková výše může být až 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období.<sup>9)</sup>

Zákaz změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele neboli zásada zákazu reformatio in peius podle § 90 odst. 3 správního řádu dává předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže širší možnosti v tom, jak může rozhodnout o rozkladu podanému proti rozhodnutí tohoto úřadu. Podle správního řádu by totiž platilo, že provstupňové rozhodnutí nelze změnit v neprospěch odvolatele, pokud nepodá rozklad i jiný účastník řízení (což v řízeních před tímto úřadem nebývá běžné) nebo pokud není napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Vzhledem ke skutečnosti, že v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže je třeba posoudit velké množství skutečností, nelze vyloučit, že z řízení ve druhém stupni vyplyne nutnost změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Aby tedy mohlo být rozhodnutí předsedy tohoto úřadu zákonné i věcně správné, lze jím napadené rozhodnutí (je-li to třeba) změnit i v neprospěch odvolatele.

Lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu jsou obecně zakotveny v § 71 správního řádu. Podle nich musí být rozhodnutí správního orgánu vydáno bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, popř. v zákonech stanovených případech<sup>10)</sup> do 60 dnů od zahájení řízení. V řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se však jedná často o tak mimořádně složité a náročné případy, že ani lhůta 60 dnů by zde nebyla dostatečná.

Výjimka týkající se subsidiární aplikace správního řádu je uvedena rovněž v otázce složení a rozhodování rozkladové komise. Podle § 152 odst. 3 správního řádu by platilo, že většinu členů rozkladové komise musí tvořit osoby, které nejsou zaměstnanci příslušného úřadu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže měl však obavu, že by mohlo být problematické garantovat účast většiny takových externích odborníků, kteří by měli výbornou znalost předpisů (vnitrostátních i komunitárních) o ochraně hospodářské soutěže. I když i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má fakticky ve své rozkladové komisi externí odborníky, nemusí jich mít většinu.

Vyloučení ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, zejména pak o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu, se týká toho, že § 152 odst. 5 správního řádu možnost rozhodnout o změně rozhodnutí výrazně omezuje. Stanoví totiž, že napadené rozhodnutí lze změnit jen tehdy, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Je tím

---

<sup>9)</sup> Podle správního řádu lze pořádkovou pokutu uložit také opakovaně, její maximální výše však stanovena není (limitována je pouze zásadou přiměřenosti vyjádřenou v § 2, resp. § 58 správního řádu).

<sup>10)</sup> Tímto případem může být například potřeba nařídít ústní jednání nebo místní šetření, nechat někoho předvést, doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo se jedná o zvlášť složitý případ (je v něm třeba posoudit velké množství důkazního materiálu, apod.).

tedy oslabena rozhodovací pravomoc předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako vedoucího ústředního správního úřadu, a tím i oslabena zásada dvouinstančnosti řízení. Současně je tím reagováno na to, že ustanovení správního řádu o možném způsobu rozhodnutí o rozkladu nejsou zcela přesná a musí být interpretována ve vazbě na ustanovení o odvolání.<sup>11)</sup>

Vymezení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu je poměrně široké a považuje za účastníka i osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Naproti tomu zákon o ochraně hospodářské soutěže z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení označuje za účastníka řízení pouze toho, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodnuto. Například v případě řízení o zneužití dominantního postavení v oblasti telekomunikací by se mohlo cítit rozhodnutím dotčeno, a domáhat se proto účastenství, i několik miliónů lidí. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže by nemohlo nabýt účinnosti dříve, než by bylo doručeno všem účastníkům řízení, byla by jeho rozhodovací činnost prakticky paralyzována. Definice účastníka by měla být proto obsažena přímo v zákoně o ochraně hospodářské soutěže – viz § 21a<sup>12)</sup>. Vyloučeno je pak také to, aby v pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení, byla sporná osoba za účastníka považována a mohla využívat práva s tím spojená, včetně nahlížení do spisu apod.

Další ustanovení správního řádu jsou pak vyloučena s ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu tím, že je v zákoně o ochraně hospodářské soutěže stanoven jiný postup. Například v § 21c zákona o ochraně hospodářské soutěže je uvedeno, že jsou z nahlížení do spisu vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné chráněné tajemství. Naproti tomu podle správního řádu by bylo zpřístupnění i takových částí spisu možné, což potvrzuje vedle právních komentářů rovněž závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 38 uveřejněný na stránkách Ministerstva vnitra.<sup>13)</sup>

Zákon o ochraně hospodářské soutěže obsahuje také vlastní ustanovení týkající se zjišťování skutkového stavu. V § 21d jsou například zakotvena pravidla týkající se důkazního břemene, v § 21e pravidla o poskytování informací Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v § 21f a § 21g pravidla upravující šetření na místě (v obchodních prostorách či v jiných než obchodních prostorách) apod.

### **Odchytky od správního řádu v dalších zákonech**

Zatímco zákon o ochraně hospodářské soutěže zakotvuje pro správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže poměrně velkou řadu odchylek od správního řádu, v případě dalších zákonů, podle kterých tento úřad postupuje, je jich již výrazně méně.

---

<sup>11)</sup> Z ustanovení o odvolání je například dovozováno, že rozhodnutí lze změnit či zrušit plně i částečně, při zrušení lze řízení zastavit nebo věc vrátit na první stupeň k novému projednání, apod. Současně tím jsou vyloučeny pochybnosti o interpretaci § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu v tom směru, zda lze napadené rozhodnutí zrušit bez omezení nebo pouze tehdy, pokud se tím plně vyhoví rozkladu.

<sup>12)</sup> V tomto ustanovení je zakotveno, že v řízení o povolení spojení a v řízení o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení jsou účastníkem řízení osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení. V ostatních případech jsou účastníky řízení ti, o jejichž právech a povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení jednáno a rozhodováno.

<sup>13)</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.



Je to dáno tím, že například v případě zákona o veřejných zakázkách nepostupuje zadavatel v zadávacím řízení podle správního řádu, protože se zde nerozhoduje o právech a právech chráněných zájmech nebo povinnostech osob. „Rozhodnutí“ zadavatele tedy nejsou výsledkem správního řízení a nemají povahu správních rozhodnutí. Ustanovení o průběhu zadávání veřejných zakázek tedy nejsou správním řízením. Tím jsou pouze některé postupy uskutečněné v rámci dohledu nad dodržováním tohoto zákona ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Ten vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona, při kterém přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle tohoto zákona. V rámci tohoto dohledu vydává předběžná opatření, rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu s tímto zákonem, ukládá nápravná opatření a sankce, projednává správní delikty apod.

Odchytky od správního řádu nejsou v zákoně o veřejných zakázkách zdůrazněny v jednom paragrafu, jako je tomu v případě § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale je nutno je hledat v textu celého zákona. Například v § 113 odst. 1 tohoto zákona je stanoveno, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zahajuje na „písemný“ návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Návrh na zahájení řízení tedy není možné podat v jakékoli formě, jak to předpokládá § 37 odst. 4 správního řádu, ale jen písemně. K náležitostem podání se navíc v § 114 odst. 2 uvádí, že uvedený návrh musí vedle obecných náležitostí podání podle § 37 správního řádu obsahovat přesné označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, příslušné důkazy a čeho se navrhovatel domáhá. Součástí návrhu zasílaného Úřadu musí být navíc doklad o doručení námitek zadavateli a doklad o složení kauce.

Zákon o veřejných zakázkách pak stanoví rovněž vlastní vymezení účastníků řízení (§ 116), vlastní úpravu předběžných opatření (§ 117) nebo vlastní úpravu nákladů řízení (§ 119). Tuto úpravu účastenství lze považovat za důvodnou a je tedy jasně vymezeno, že účastníkem řízení je zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel. Je-li předmětem řízení přezkoumání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, je účastníkem řízení též vybraný uchazeč. Důvodné je rovněž vymezení toho, jaká předběžná opatření mohou být v oblasti veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže uložena,<sup>14)</sup> nebo náležitosti návrhu na přijetí tohoto předběžného opatření (musí, jak je již uvedeno výše, obsahovat přesné označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli bezprostředně hrozí újma na jeho právech, příslušné důkazy, a čeho se navrhovatel předběžným opatřením domáhá).

Nad rámec správního řádu pak stanoví v zájmu informování veřejnosti § 123 zákona o veřejných zakázkách, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí podle tohoto zákona na své internetové adrese.<sup>15)</sup> Je tím tedy doplněna úprava o oznámování rozhodnutí, která je obecně vymezena v § 72 správního řádu.

Obdobná úprava jako v zákoně o veřejných zakázkách je v otázce správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže rovněž v koncesním zákoně. Rovněž zde se správní

---

<sup>14)</sup> K zajištění účelu řízení lze zadavateli zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo lze pozastavit zadávací řízení.

<sup>15)</sup> Podobně stanoví například také § 14 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v případě rozhodnutí z oblasti kapitálového trhu.

řád uplatní pouze pro výkon dohledu a nikoli pro uzavírání soukromoprávních (koncesních) smluv ve smyslu tohoto zákona. Také dohled nad dodržováním tohoto zákona vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který rozhoduje o tom, zda zadavatel postupoval v souladu s tímto zákonem, ukládá nápravná opatření nebo ukládá pokuty za správní delikty.

Zákon rovněž obsahuje vlastní úpravu účastenství. V § 26 uvádí, účastníkem řízení o uložení nápravného opatření je pouze zadavatel, pokud bylo řízení zahájeno na žádost, též zadatel. Je-li předmětem řízení přezkoumání výběru koncesionáře, je účastníkem řízení též tento koncesionář. Co se týče podmínek zahájení řízení, včetně zaplacení kauce, odkazuje koncesní zákon na použití zákona o veřejných zakázkách. V § 26 odst. 2 proto uvádí, že příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách platí obdobně a v ostatním se použije správní řád. Rovněž koncesní zákon předpokládá ve svém § 29, že se pravomocná rozhodnutí vydaná podle tohoto zákona uveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V případě zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje je třeba konstatovat, že tento zákon téměř neobsahuje ustanovení procesní povahy, a proto i zde je otázka uplatnění správního řádu spíš okrajová. Správní řád se zde sice uplatní, ovšem pouze na řízení o uložení pokut podle tohoto zákona. Výslovně tak potvrzuje § 8 odst. 5 správního řádu, nicméně, jak bylo uvedeno výše, musel by zde být správní řád uplatněn i bez tohoto ustanovení, a to na základě § 1 odst. 2 správního řádu. Vlastní procesní odchylky od správního řádu zde pak stanoveny nejsou.

## **Závěr**

Jak bylo v tomto textu zdůrazněno, použije se rovněž na řízení vedená, resp. další úkony prováděné Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, správní řád. To však nevylučuje, aby byla některá ustanovení správního řádu vyloučena. Je tak provedeno především zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Většinu z těchto výjimek lze beze sporu považovat za důvodnou. Jedná se například o řešení sporů s dotčenými orgány (které je vyloučeno specifickým postavením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), úpravu pořádkové pokuty (vycházející z velkých částek, o kterých je v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže rozhodováno), vyloučení zákazu reformace in peius nebo ustanovení o možném způsobu rozhodnutí o rozkladu, která dávají větší možnost, jak rozhodnout v případě uplatnění opravného prostředku proti rozhodnutí tohoto úřadu a jak tedy co nejpřesněji reagovat na zjištěný skutkový stav.

Důvodné může být rovněž vyloučení obecných lhůt pro vydání správního rozhodnutí (to je běžné rovněž v případě jiných mimořádně složitých správních řízení) nebo stanovení určitých náležitostí podání, jak uvádí například pro návrh na povolení spojení soutěžitelů vyhláška č. 368/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o náležitostech návrhu na povolení spojení soutěžitelů, nebo příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách (viz jeho § 114 odst. 2 nebo § 117 odst. 2). V pořádku je pak podle našeho názoru rovněž to, pokud je v souvislosti s oznamováním rozhodnutí v zákoně o veřejných zakázkách i v koncesním zákoně stanoveno, že se pravomocná rozhodnutí vydaná podle těchto zákonů Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zveřejňují na jeho internetových stránkách.

O nedůvodnou odchylku by se mohlo jednat pouze v případě vyloučení ustanovení o složení rozkladové komise. Podmínka nadpoloviční účasti externích odborníků má svůj



smysl z hlediska nestranného pohledu na posuzovaný případ a nelze se domnívat, že by v České republice nebylo dostatek osob, které jsou schopny posuzovat případy z oblasti ochrany hospodářské soutěže. Potřeba velkých odborných znalostí existuje rovněž v jiných institucích, kde ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu vyloučena nejsou. Jako příklad lze uvést Českou národní banku, kde je nezbytná rovněž vysoká odbornost pro posuzování případů z oblasti finančního trhu a kde dokonce všechny členy rozkladové komise tvoří v zájmu jejich nezávislosti odborníci, kteří nejsou zaměstnanci České národní banky.<sup>16)</sup>

Z výše uvedeného pak vyplývá, že předpisy upravující řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže neobsahují příliš procesních odchylek od obecné úpravy podle správního řádu a pokud je obsahují, nejedná se vesměs (s výjimkou uvedené odchylky pro složení rozkladové komise) o odchylky nedůvodné. Pokud by tedy měla být prováděna revize procesních ustanovení ve zvláštních zákonech ve snaze o jejich maximální přiblížení správnímu řádu (v zájmu jednotné a přehledné právní úpravy), nebylo by třeba ve výše uvedených zákonech příliš úprav provádět, protože již dnes se od správního řádu neodchylují více, než je skutečně nezbytné.

#### **Shrnutí:**

Tento článek analyzuje problematiku správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Charakterizuje, jakým způsobem se zde uplatní procesní předpisy, tedy správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nebo jiné právní předpisy. Popisuje, jaké odchylky od obecné úpravy správního řádu tyto jiné právní předpisy obsahují, a zdůrazňuje, jaký je jejich význam. Na konkrétních případech tento článek demonstruje, zda lze tyto odchylky považovat za důvodné či nikoli, zejména s ohledem na potřebu homogeneity a interní jednoty právního řádu České republiky. V závěru autoři shrnují, že předpisy upravující správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže neobsahují příliš procesních odchylek, a pokud je obsahují, nejedná se vesměs o odchylky nedůvodné.

#### **Specifics of the Administrative Procedure conducted by the Office for the Protection of Competition – summary:**

This article analyses the questions of administrative procedure conducted by the Office for the Protection of Competition. Article characterizes the application of procedural rules, such as the Administrative Procedure Code, Act No. 500/2004 Coll., or other legal acts. Article describes the procedural variations provided for in special laws in relation to the general provisions of the Administrative Procedure Code. Using concrete examples, article demonstrates if such procedural variations might be justified or not, especially with regard to the necessity of the homogeneity and internal consistency of the legal order in Czech Republic. In their conclusions the authors summarise that legal acts, which govern the administrative procedure conducted by the Office for the Protection of Competition, do not contain many procedural variations and if they do so, those procedural variations are mostly justified.

---

<sup>16)</sup> Tato skutečnost není požadována zákony, ale pouze vnitřními předpisy České národní banky.