

# Odborné právní posouzení k dopadům zavedení projednacích zásady na použitelnost dosavadní rozhodovací praxe v řízení před ÚOHS

doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D.

## Zadavatel odborného posouzení

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1

## Zpracovatel odborného posouzení

Doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., je vedoucím katedry civilního práva procesního Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Zabývá se základními teoretickými otázkami civilního práva procesního, jeho vztahem k soukromému právu, důkazním břemenem, praktickými problémy interpretace a aplikace civilního práva procesního a dále též vybranými soukromoprávními tématy. Vyučuje civilní právo procesní, a v rámci něj také problematiku rozhodčího řízení. Je autorem či spoluautorem desítek článků, knih a komentářů z oblasti civilního procesu, např. třisvazkového komentáře k procesním předpisům vydaného v nakladatelství Wolters Kluwer, a. s., v letech 2015 až 2017, nebo monografie věnované důkaznímu břemenu (vydáno v Leges ve spolupráci s Českou společností pro civilní právo procesní roku 2017), a též komentářů k občanskému zákoníku (např. prvního dílu komentáře k současnému občanskému zákoníku vydanému v nakladatelství C. H. Beck, nebo dvousvazkového komentáře nakladatelství Wolters Kluwer z roku 2009).

## Povaha odborného posouzení a autorská výhrada

Názor vyjádřený v tomto odborném posouzení je právním stanoviskem jeho zpracovatele. Analýza nemá právní povahu odborného vyjádření podle § 105 odst. 1 trestního řádu a představuje soubor názorů a doporučení. Tato expertiza je autorským dílem jako slovesné literární dílo vědecké (§ 2 aut. zák.).

Objednatel je oprávněn s ní nakládat, užívat a rozšiřovat ji dle vlastního uvážení, je však povinen respektovat právo autora na ochranu jeho autorství (§ 11 aut. zák.).

Autor expertizy vyjadřuje názor podmíněný relevantními informacemi a stavem právní vědy. Relevantní rozhodnutí ve věci náleží příslušným orgánům a do této činnosti nelze žádným způsobem zasahovat (srov. čl. 82 Ústavy). Autor tohoto stanoviska nemá žádný vztah k pojednávané věci a k jejím účastníkům. Stanovisko obsahuje neutrální a objektivní posouzení příslušných otázek. Vychází se přitom výhradně ze zadání objednatele a z předložených dokumentů. Autor vychází z úplnosti a správnosti předložených dokumentů.

## **Vymezení zadání odborného právního posouzení**

Předmětem právního posouzení je **otázka, nakolik bude využitelná či nevyužitelná dosavadní rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“ nebo „Úřad“), pokud dojde k přijetí reformy dle současného návrhu Ministerstva pro místní rozvoj? Reforma přezkumu ÚOHS má za cíl zejména výslovně upravit pravidla dokazování (omezit zásadu vyšetřovací a posílit zásadu projednací), a to konkrétně v řízení o návrhu dle zákona o zadávání veřejných zakázek (dále též „ZVZ“).**

## 1. Relevantní ustanovení novely

---

Předmětem tohoto odborného posouzení je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony. Návrh zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj a v současné době se nachází v připomínkovém řízení (materiálu předkladatel přidělil číslo jednací MMR-44439/2024-31).

Novela si podle důvodové zprávy klade za cíl zefektivnit a zrychlit přezkumná řízení. K dosažení tohoto cíle má sloužit soubor opatření, které jsou v důvodové zprávě shrnuty do pěti hlavních pilířů. Pro toto odborné posouzení je podstatný především třetí pilíř, nadepsaný jako „oslabení zásady materiální pravdy – úprava pravidel dokazování v řízení o návrhu dle Zákona (varianta A.2.1)“. Obecná část důvodové zprávy poukazuje na to, že podle současného znění ZVZ ÚOHS uplatňuje vyšetřovací zásadu a zjišťuje materiální pravdu; jeho šetření proto může jít nad rámec tvrzení navrhovatele. To považuje novela za časově i personálně náročné. Místo toho by měl ÚOHS (Rada pro veřejné zakázky) vycházet z důkazů navržených účastníky sporu; bude ale moci také provést důkazy jiné, pokud navržené důkazy nebudou postačující, popř. budou-li o nich existovat důvodné pochybnosti. Tento postup má ale platit pouze v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajovaném na návrh. V řízení zahajovaném ÚOHS z moci úřední má i nadále platit vyšetřovací zásada.

V samotném textu návrhu novely je popsán záměr vyjádřen nejen v § 252a, který je věnován důkazním návrhům účastníků, ale též stanovením povinnosti uvést v návrhu všechny rozhodné skutečnosti a důkazní návrhy (§ 251 odst. 1), a omezením možnosti uvádět nové skutečnosti či důkazní návrhy v § 251 odst. 4; obdobné omezení pro jiné účastníky než navrhovatele je stanoveno v § 251 odst. 5. Tato omezení skutkových a důkazních novot označuje důvodová zpráva za projev koncentrace řízení.

Podle klíčového § 252a se nepoužijí ustanovení správního řádu, která kladou odpovědnost za obstarání podkladů pro rozhodnutí na správní orgán, ale

naopak odpovědnost tíží účastníky, kteří mají být povinni označit a předložit důkazy k prokázání svých tvrzení.

Otázkou, jaký dopad budou mít tato pravidla na použitelnost právních názorů zastávaných v dosavadní rozhodovací praxi ÚOHS a na zjišťování skutkového stavu, se podrobně zabývají následující řádky tohoto posudku. Nejprve je ale zapotřebí začít u vymezení obsahu pojmu projednací zásady jako takové, jejího procesního významu a rozdílu oproti zásadě vyšetřovací.

## 2. Projednací a vyšetřovací zásada

---

### 2.1. Úvodem

Za své teoretické „nalezení“ vděčí projednací zásada nauce civilního práva procesního.<sup>1</sup> Není proto divu, že je to především literatura z této oblasti procesního práva, která se po mnoho desítek let věnuje projednací zásadě, jejímu obsahu, vývoji, rozdílu oproti vyšetřovací zásadě, či možnostem uplatnění té či oné zásady. Závěry, k nimž dospěla, jsou zásadně použitelné také v jiných druzích řízení, včetně řízení správního. Proto také tato analýza – tam, kde je to adekvátní – čerpá z nauky civilního procesu.

Je rovněž zapotřebí si uvědomit, že projednací a vyšetřovací zásada jsou teoretické pojmy, které představují určité ideální modely; to, jak se odrazí v platné právní úpravě, je na úvaze zákonodárce. Lze v této souvislosti parafrázovat výstižný postřeh, že vyšetřovací a projednací zásada rozdělují odpovědnost mezi strany a soud (rozhodující orgán) podle zásady všechno, nebo nic; proto jde pouze o extrémní možnosti řešení. Zda a jak dalece bude jednu nebo druhou zásadu následovat, je věcí právněpolitického rozhodnutí zákonodárce.<sup>2</sup>

Krom toho vývoj procesního práva za poslední dvě století jasně ukazuje, že obsah těchto pojmů – v teorii i legislativě – není neměnný. Úplně jiná byla role

---

<sup>1</sup> Macur, J. Projednací zásada v civilním soudním řízení. Brno: MU, 1997, s. 11 a násl.

<sup>2</sup> Jauernig, O. Zivilprozessrecht. 29. vydání. München: C. H. Beck, 2007, s. 70.

soudu a stran ve zlaté éře liberální epochy civilního procesu na straně jedné, a po nástupu Kleinovského modelu civilního procesu na straně druhé. K tomu viz dále.

Zcela nešťastné je pak rozlišování mezi „materiální“ a „formální“ pravdou. Obzvláště to platí pro české právní prostředí, v němž tato dvojice párových pojmů byla – ve skutečnosti velmi zkresleně – ideologicky popisována jako faktor, kterým se pokrokový socialistický civilní proces kvalitativně odlišuje od civilního procesu „buržoazního“.<sup>3</sup> Tím pravým důvodem ovšem nebylo nic jiného, než snaha totalitního státu ingerovat do soukromých záležitostí stran.<sup>4</sup> Nelze se proto divit tomu, že významní čeští autoři toto rozlišování vůbec odmítají.<sup>5</sup> Pravda není ani materiální či formální, ani objektivní či subjektivní. Pravda je jenom jedna. Existují však různé cesty, jak se jí dobrat. Právě tyto rozdílné způsoby objasňování skutkového stavu v základních obrysech vyjadřují projednací a vyšetřovací zásada.

## 2.2. Projednací zásada

Na otázku, kdo nese odpovědnost za objasnění skutkového základu soudního rozhodnutí, odpovídá procesní právo dvojicí protichůdných zásad: zásadou projednací a zásadou vyšetřovací. Tyto zásady rozdělují mezi strany a rozhodující orgán iniciativu a odpovědnost za objasnění skutkového stavu.

V původním ryzím pojetí ukládala projednací zásada výlučnou odpovědnost za shromáždění skutkového materiálu procesním stranám. Rozhodnutí mohlo být založeno pouze na skutkových přednesech a důkazních návrzích stran. Ze skutečností, které strany neuvedly, soud vycházet nesměl, a stejně tak nemohl provést důkaz, který některá ze stran nenavrhla. Zůstala-li určitá skutečnost

---

<sup>3</sup> Viz např. Štajgr, F. Učebnice občanského práva procesního. Praha: Orbis, 1955, s. 30.

<sup>4</sup> K tomu Lavický, P. – Dobrovolná, E. – Dvořák, B. – Pulkrábek, Z. – Winterová, A. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze (2020), s. 13. <https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br%20fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb>

<sup>5</sup> Např. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 217. Dále k problematice tzv. formální pravdy zejména Macur, J. Projednací zásada v civilním soudním řízení. Brno: MU, 1997, s. 194 a násl.

neobjasněna, mělo to pro stranu zatíženou důkazním břemenem za následek ztrátu pře. Strany tak nesly výlučnou odpovědnost za úplné a pravdivé objasnění skutkového základu rozsudku. Strany byly zároveň pokládány za vlastníky skutkového materiálu, a proto s ním mohly – obdobně jako to umožňuje dispoziční zásada – libovolně nakládat. Nebyly přitom omezeny povinností přednášet svá skutková tvrzení úplně a podle pravdy; naopak za uznávaný způsob nakládání skutkovým stavem se považovalo také uvádění nepravdivých tvrzení. Pokud takové tvrzení doznala protistrana, byl soud doznáním vázán, i kdyby jeho rozpor se skutečným stavem byl evidentní.<sup>6</sup>

V popsané podobě se však projednací zásada v současnosti již neuplatňuje. Soudce již dávno není jenom pasivním aktérem, odkázaným výlučně na tvrzení stran, jimiž je vázán i v případě jejich zjevné nepravdivosti, a ani strany v žádném případě nemohou skutkovým stavem manipulovat. Současné pojetí projednací zásady vychází z toho, že panství stran je omezeno povinností pravdivosti a úplnosti, a role soudu je posílena tím, že je mu svěřeno tzv. materiální vedení řízení.<sup>7</sup> Materiální vedení řízení bývá charakterizováno jako spolupůsobení soudu při shromažďování procesní látky (skutkových přednesů a důkazních návrhů), jehož účelem je to, aby rozhodnutí soudu spočívalo na co nejúplněji objasněném a pravdě se co nejvíce blížícím skutkovém základu.<sup>8</sup> Aktivita soudu při objasňování skutkového stavu zahrnuje kladení dotazů stranám, upozorňování (poučování) na nutnost doplnění chybějících skutkových tvrzení či důkazních návrhů, popř. v provádění dokazování bez návrhů stran.

---

<sup>6</sup> Brehm, W. Die Bindung des Richters an den Parteivortrag und Grenzen freier Verhandlungswürdigung. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1982, s. 10 až 13.

<sup>7</sup> Fasching, H. W. Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrechts. 2. vydání. Wien: Manz, 1990, s. 345 a násl.

<sup>8</sup> Schumacher, H. Richterliche Anleitungspflichten. Wien: Manz, 2000, s. 4. V české literatuře k němu viz např. Lavická, P. Komparativní pohled na materiální vedení řízení s důrazem na vymezení poučovací povinnosti. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2017, s. 275 a násl.

### 2.3. Vyšetřovací zásada

Ve své původní podobě vyšetřovací zásada znamenala výlučnou odpovědnost rozhodujícího orgánu za objasnění skutkového stavu, bez ohledu na to, co tvrdí a jaké důkazní návrhy činí účastníci. Strany tedy v tomto pojetí nemají monopol na opatřování rozhodných skutečností a na důkazní návrhy, a především vůbec nenesou za shromáždění procesní látky odpovědnost; ta leží na rozhodujícím orgánu.<sup>9</sup>

Podobně jako projednací zásada doznala i vyšetřovací zásada změn. Přenést výlučnou odpovědnost za objasnění skutkového stavu na rozhodující orgán totiž jednak může být zdrojem průtahů, jednak může vůbec objasnění skutkového stavu znemožnit, budou-li účastníci zcela pasivní. Např. soud v nesporném řízení nemá k ruce žádný vyšetřovací aparát jako soud v řízení trestním. Obdobně to platí i pro správní orgány a správní řízení. Alespoň základní obrysy skutkového stavu proto musejí vzejít z aktivity účastníků.<sup>10</sup> Za tím účelem se jim ukládá povinnost součinnosti. Některé procesní předpisy ji stanovují výslovně (např. § 16 rakouského *Außerstreitgesetz*, nebo § 27 německého FamFG); v české úpravě civilního soudnictví ji lze dovodit z § 6 OSŘ, jenž podpůrně platí i pro nesporné řízení (§ 1 odst. 3 ZŘS).

Stejně vyznívá úprava vyšetřovací zásady v platném správním řádu. Podle jeho § 50 odst. 2 sice podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán, avšak účastníkům řízení je zároveň uložena povinnost poskytovat mu přitom veškerou potřebnou součinnost.<sup>11</sup>

### 2.4. Dílčí shrnutí

Z uvedené charakteristiky projednací a vyšetřovací zásady je zřejmé, že oproti jejich modelovému (ryzímu) pojetí, které v duchu binární logiky ukládá odpovědnost za objasnění skutkového stavu buď jenom soudu (rozhodujícímu

---

<sup>9</sup> Lent, F. *Freiwillige Gerichtsbarkeit*. Berlin – Heidelberg: Springer Verlag, 1925, s. 10.

<sup>10</sup> Srov. Neumayr, M. *Außerstreitverfahren*. 4. vydání. Wien: LexisNexis, 2012, s. 10.

<sup>11</sup> V podrobnostech k tomuto ustanovení viz Jemelka, L. – Pondělíčková, K. – Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 370 a násl.

orgánu), nebo jenom účastníkům, se současné chápání obou zásad dosti odlišuje. Projednací zásada se zavedením povinnosti pravdivosti a materiálního vedení řízení přiblížila zásadě vyšetřovací, naopak vyšetřovací zásada důrazem na aktivitu účastníků plynoucí z jejich povinnosti součinnosti naopak vykročila směrem k projednacímu principu.

Tím samozřejmě nemá být řečeno, že by rozdíly mezi těmito zásadami byly zcela setřeny. Pro projednací zásadu bude totiž pořád určující aktivita stran, zatímco pro vyšetřovací zásadu bude charakteristická aktivita rozhodujícího orgánu. V každém případě je zjevné, že model zjišťování skutkového stavu v žádném moderním předpisu procesního práva nelze postavit ani na ryzí zásadě projednací, ani na ryzí zásadě vyšetřovací. K pravdivému a úplnému objasnění skutkového stavu, jehož se dosáhne v rozumné době, bude vždy zapotřebí jak aktivity stran, tak i rozhodujícího orgánu. Lze uvažovat jenom nad tím, která z těchto složek má být zastoupena intenzivněji. Na tuto úvahu bude mít podstatný vliv samozřejmě také charakter daného řízení.

### 3. Role účastníků a Rady při objasňování skutkového stavu podle novely ZVZ

---

#### 3.1. Charakter řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajované na návrh

Za současného právního stavu je řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zařazeno do hlavy II ZVZ, která je pojmenována jako „dozor nad dodržováním zákona“. Výkonem tohoto dozoru je v § 248 odst. 1 ZVZ pověřen ÚOHS. V § 249 odst. 1 ZVZ se stanovují dva způsoby zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele: buď na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Právní úprava však nerozlišuje dva druhy řízení podle způsobu jeho zahájení; jde pouze o dvě varianty zahájení téhož řízení.

Navržená novela vychází zjevně ze zcela jiné koncepce. Hlava II ZVZ již nemá nést nadpis „dozor nad dodržováním zákona“, nýbrž „správní řízení“. Tomu odpovídají také další změny v nadpisech dílu I této části a dále u § 248 ZVZ.



Z navrženého nového znění § 248 odst. 1 a 3 ZVZ je pak zřejmé, že správní řízení, v němž má Rada přezkoumávat úkony zadavatele na návrh stěžovatele (navrhovatele), nemá být nástrojem dozoru. Úřadu zůstává zachován prostředek dozorčího práva mj. v podobě řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajovaného z moci úřední. Návrhové řízení má být zjevně prostředkem ochrany subjektivních práv navrhovatele, který má za to, že mu v důsledku porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zadavatelem hrozí nebo již vznikla újma na jeho právech (viz § 250 odst. 1 ZVZ).

Rozdílný charakter řízení zahajovaného na návrh a z moci úřední se má nově promítat také v systematice právní úpravy: návrhové řízení je v rámci druhého dílu hlavy druhé upraveno v oddílu 2, zatímco řízení zahajované Úřadem ex offo je upraveno separátně v oddílu třetím. Konečně se odlišné koncepční pojetí promítá také do role, kterou mají účastníci a Úřad, resp. Rada, při objasňování skutkového stavu: zatímco v řízení zahajovaném na návrh je aktivita a odpovědnost na účastnících, v řízení zahajovaném z moci úřední je tato odpovědnost na Úřadu, resp. Radě (použití § 50 odst. 2 a 3 správního řádu zde není vyloučeno). Popsaný diferencovaný přístup je logický. Je jistě nemyslitelné, aby v řízení zahajovaném z úřední povinnosti byla odpovědnost za objasnění skutkového základu na účastnících. Naproti tomu v řízení, které nemá být prostředkem dozoru, ale jež má sloužit ochraně porušených nebo ohrožených subjektivních práv, je zcela namístě vyžadovat aktivitu při objasňování rozhodných skutečností od účastníků řízení a zatížit je odpovědností pro případ, že se rozhodné skutečnosti nepodaří objasnit.

Krom toho uplatnění projednací zásady předpokládá, že v řízení budou vystupovat dvě soupeřící strany. Právě jejich protichůdné zájmy a cíle sledované v řízení jsou motivací pro jejich procesní aktivitu. Úsilí o pravdivé a úplné objasnění skutkového stavu lze ponechat v první řadě na stranách, neboť obě jsou ke zjištění rozhodných skutečností naplňujících znaky skutkových podstat jím příznivých právních norem motivovány vlastním zájmem, jenž se přičí zájmu jejich odpůrce, a rozhodujícímu orgánu lze svěřit pouze podpůrnou

roli. Tato kontradiktornost postavení účastníků bude dána v návrhovém řízení, jehož účastníky budou podle § 256 ZVZ navrhovatel a zadavatel (popř. též vybraný dodavatel či vybraný účastník soutěže o návrh), resp. navrhovatel a strany smlouvy. Pojmově je však vyloučena v řízení zahajovaném ex offo, jehož účastníkem bude pouze zadavatel (§ 259 v nově navrženém znění). Protichůdnost zájmů ale nelze očekávat ani v případech, kdy podle téhož ustanovení bude v řízení zahájeném z moci úřední vystupovat vybraný dodavatel nebo vybraný účastník soutěže o návrh.

Podané úvahy lze stručně shrnout tak, že povaha a struktura návrhového řízení splňuje předpoklady pro uplatnění projednací zásady, zatímco pro výkon dozoru v řízení zahajovaném z moci úřední není myslitelné jiné řešení než uplatnění vyšetřovací zásady. Netřeba přitom zdůrazňovat, že ani nejde o ryzí pojetí těchto zásad podle principu „všechno, nebo nic“, ale že v případě vyšetřovací zásady je vyžadována po účastnících součinnost (viz § 50 odst. 2 správního řádu), a rovněž projednací zásada je nutně modifikována, jak bude ukázáno dále.

## 3.2. Projednací zásada v návrhovém řízení o přezkoumání úkonů zadavatele

### 3.2.1. Skutková tvrzení

Navržené nové znění § 251 odst. 1 a § 252a ZVZ svým obsahem odpovídá shora podané charakteristice projednací zásady. Po navrhovateli se požaduje, aby v návrhu na zahájení řízení uvedl všechny rozhodné skutečnosti. Tím má být doplněna dosavadní povinnost uvést, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli vznikla nebo hrozí újma na jeho právech.<sup>12</sup> Vzhledem k § 250 odst. 1 či § 257 písm. a) a d) ZVZ (v navrhovaném znění) nelze samozřejmě nové znění § 251 odst. 1 ZVZ vykládat tak, že by tvrzení týkající se

---

<sup>12</sup> V komentářové literatuře se vyskytuje názor, že obsahem této povinnosti je „popis, v čem je spatřováno porušení zákona, tzn. uvést konkrétní ustanovení zákona nebo porušení zásad uvedených v § 6, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech obdobně jako u námitek“. Krč, R. – Vaněček, J. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praha: C. H. Beck, 2022, komentář k § 251, marg. č. 1. K tomu je nutno doplnit, že pouhé odkazy na ustanovení zákona nestačí. Jednání nebo opomenutí zadavatele je v první řadě zapotřebí konkretizovat po skutkové stránce.

protiprávního jednání či újmy nepatřila k rozhodným skutečnostem. Nové znění je proto zapotřebí chápat tak, že se po navrhovateli požaduje, aby krom protiprávního jednání a újmy uvedl také veškeré další skutečnosti, které mohou být popřípadě relevantní pro právní posouzení věci. Lze zvážit, zda v tomto smyslu také neupravit text návrhu novely.

Povinnost zadavateli vyjádřit se k návrhu ukládá § 252 ZVZ. Na rozdíl od náležitostí návrhu není na obsah vyjádření kladen požadavek k úplnému vylíčení rozhodných skutečností. Z toho – v kombinaci s novým zněním § 251 odst. 1 ZVZ – snad nelze dovozovat, že by navrhovatel měl uvádět veškeré skutečnosti, včetně těch, které odpovídají znakům skutkových podstat právních norem příznivých zadavateli. Proti takovému závěru stojí jednak § 251 odst. 5 ZVZ, který se skutkovými tvrzeními zadavatele či dalších účastníků odlišných od navrhovatele počítá, jednak § 252a odst. 1 a 3 ZVZ, který dopadá na skutková tvrzení účastníků obecně (tedy nejen navrhovatele). Lze mít za to, že ačkoliv to právní úprava po zadavateli výslovně nepožaduje, bude v jeho vlastním zájmu, aby rozhodné skutečnosti, na nichž stojí jeho námitky proti návrhu, do řízení uvedl.

Zadavatel může na skutková tvrzení obsažená v návrhu reagovat tak, že:

1. dozná jejich pravdivost nebo jejich pravdivost naopak popře, nebo
2. se k některým skutkovým tvrzením nevyjádří, nebo
3. uvede skutková tvrzení, která naplňují znaky skutkových podstat protinorem.

Ad 1. Z § 252a odst. 3 ZVZ plyne, že v případě doznání není zapotřebí provádět dokazování. Vychází se ze zkušenostního poznatku, podle něž by odpůrce (v daném případě zadavatel), který usiluje o opačný výsledek řízení než navrhovatel, ve svém vlastním zájmu nepravdivé tvrzení popřel; pokud jej ale navzdory protichůdnému zájmu nepopírá, lze jej s velmi vysokou pravděpodobností považovat za pravdivý.

Je přitom nutno zdůraznit, že shodná tvrzení účastníků se bez dokazování základem rozhodování Rady stát mohou, ale nemusí. Navržené znění § 252a odst. 3 ZVZ v tomto směru nestanovuje, že by byla Rada povinna ze shodných tvrzení vyjít, ale dává jí prostor tak neučinit. Je proto nesprávná představa, že by měla Rada být vázána shodnými nepravdivými tvrzeními účastníků. Výslovně na to upozorňuje také důvodová zpráva k novele, podle níž by tohoto institutu neměla Rada využívat v případech, kdy budou účastníky shodně tvrzeny skutečnosti, ohledně kterých existují důvodné pochybnosti. K nim by Rada měla provést dokazování.

Nebudou-li vznikat pochybnosti popsaného charakteru, bude nanejvýš procesně ekonomické, aby se dokazování omezilo jenom na sporná tvrzení, tj. taková, která odpůrce popřel. V této souvislosti je nutno poznamenat, že uplatnění projednací zásady neznamena rezignaci na snahu o pravdivé objasnění skutkového stavu, ani to, že by projednací zásada vedla ke kvalitativně horším výsledkům, pokud jde o spolehlivost skutkových zjištění, než zásada vyšetřovací. Kdyby tomu tak bylo, nemohla by se projednací zásada v současném civilním procesu vůbec uplatňovat. K zajištění toho, že skutkový stav bude objasněn podle pravdy, slouží již zmíněný protichůdný zájem stran. Každá strana totiž uvádí ve svém vlastním zájmu do řízení skutková tvrzení, ohledně nichž je zatížena břemenem tvrzení a důkazním břemenem. Má-li její odpůrce za to, že skutkové tvrzení neodpovídá pravdě, pak je ve vlastním zájmu popře, a tím učiní předmětem dokazování.

Na základě těchto úvah lze mít za to, že protichůdný zájem navrhovatele a zadavatele na výsledku řízení se promítne v jejich skutkových tvrzeních, popírání či doznání. V důsledku toho se předmětem dokazování zásadně nestanou skutková tvrzení, o kterých není sporu, neboť je bude možno považovat za pravdivá; k výjimce pro případ pochybností viz shora. Předmětem dokazování bude jenom to, co bude sporné, tj. tvrzení, která nelze bez dalšího dokazování za pravdivá pokládat. V důsledku aktivity stran tak

dojde k objasnění skutkového základu spolehlivě a výrazně efektivněji, než v případě uplatnění vyšetřovací zásady.

Ad 2. Z § 252a výslovně neplyne, jak postupovat ohledně skutkových tvrzení, k nimž se odpůrce nevyjádřil. Např. zadavatel ponechá ve svém vyjádření bez povšimnutí některá tvrzení navrhovatele. Při doslovném výkladu § 252a odst. 3 navrženého znění ZVZ by patrně bylo zapotřebí, aby se i takové skutečnosti staly předmětem dokazování. Je ovšem otázkou, zda je to skutečně zapotřebí. Úvaha, která byla podána v souvislosti s doznáním, totiž platí i zde: kdyby takové tvrzení navrhovatele nebylo pravdivé, zadavatel by je ve svém vyjádření popřel. Pokud ohledně něj ale mlčí, ačkoliv se k němu vyjádřit mohl, lze mít za to, že takové tvrzení odpovídá pravdě. Z tohoto hlediska je tedy ke zvážení, zda legislativně výslovně nepostavit nepopřená tvrzení na roveň tvrzením shodným (doznaným).<sup>13</sup>

Ad 3. K této situaci viz shora druhý odstavec této pasáže.

V souvislosti se skutkovými tvrzeními, ať již je přednese navrhovatel nebo zadavatel, lze dát ještě jeden podnět k úvaze. Zahraniční civilní řády soudní, které jsou postaveny na projednací zásadě, po stranách požadují, aby jejich přednesy byly nejen úplné, ale také pravdivé. Některé z nich takovou povinnost stanoví výslovně (např. čl. 52 švýcarského ZPO); tam, kde explicitně stanovena není, se přesto obecně uznává (např. německý civilní proces si pomáhá analogickou aplikací § 242 BGB).<sup>14</sup> Český občanský soudní řád v tomto ohledu nelze brát za zdroj inspirace. Jeho současné znění je zjevně ovlivněno tím, že v éře socialistického práva byla hodnota pravdy

---

<sup>13</sup> Inspirací z oblasti německého civilního procesu může být jejich § 138 odst. 3 ZPO.

<sup>14</sup> Rosenberg, L. – Schwab, K. H. – Gottwald, P. *Zivilprozessrecht*. 17. vydání. München: C. H. Beck, 2010, s. 13. Platí to i pro oblast nesporného procesu. Např. § 16 odst. 2 rakouského *Außerstreitgesetz* ukládá stranám povinnost přednést úplně a podle pravdy všechny jim známé a pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti, navrhnout důkazy, a odpovědět na všechny dotazy soudu, které se toho týkají. Stranám je tedy uložena povinnost součinnosti, pravdivosti a úplnosti. Viz též § 27 německého *FamFG*. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení jsou účastníci povinni soudu poskytnout součinnost při objasňování skutkového stavu. Druhý odstavec tohoto ustanovení pak po nich žádá, aby jejich přednesy týkající se skutkových okolností byly úplné a pravdivé.

zdiskreditována ideologickým pojetím již zmiňované zásady materiální pravdy. Na tom, že by účastníci měli svá tvrzení uvádět podle pravdy, přitom není nic závadného. Naopak, má-li být skutkový základ zjištěn co nejdříve, je nutno pravdivé přednesy po účastnících vyžadovat. Konec konců je hodnotově dost nekonzistentní požadovat po svědcích, aby vypovídali pravdu a nic nezamlčovali, a zároveň přiznat stranám právo k lživým přednesům. Spíše než současným zněním občanského soudního řádu je proto vhodnější se inspirovat bodem 38 písm. a) návrhu věcného záměru civilního řádu soudního (jeho verze z roku 2020).<sup>15</sup>

### 3.2.2. Důkazní návrhy účastníků

Ustanovení § 252a odst. 1 ZVZ (v navrhovaném znění) obecně ukládá účastníkům povinnost označit a předložit důkazy k prokázání jejich tvrzení. Ve vztahu k navrhovateli se důkazní návrhy vyžadují již v § 251 odst. 1 ZVZ. Důvodová zpráva v této souvislosti připomíná, že důkazní břemeno je rozděleno mezi účastníky řízení. Ze zákona přitom neplyne základní pravidlo tohoto dělení. Samotný § 251 odst. 1 ZVZ takovým pravidlem není. V žádném řízení neplatí rčení „kdo tvrdí, prokazuje“, byť se tento omyl někdy v literatuře či judikatuře uvádí.<sup>16</sup> Mnohdy totiž k určité okolnosti něco tvrdí obě strany a je samozřejmě nemožné, aby obě byly zatíženy důkazním břemenem; funkcí objektivního důkazního břemena je jednoznačné zatížení jedné ze stran procesním rizikem pro případ stavu non liquet.

Z § 257a písm. a) a d) ZVZ lze dovodit, že navrhovatel bude zatížen důkazním břemenem ohledně skutečností, z nichž lze dovodit protiprávní jednání nebo opomenutí zadavatele, a dále ohledně vzniku nebo hrozby újmy. Na rozdělení důkazního břemena ohledně jiných skutkových okolností – nebude-li ze zákona

---

<sup>15</sup> Viz Lavický, P. – Dobrovolná, E. – Dvořák, B. – Pulkrábek, Z. – Winterová, A. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze (2020). [https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br\\_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb](https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb)

<sup>16</sup> K nesprávnosti tohoto názoru v podrobnostech (a k pravidlům dělení důkazního břemena) viz Lavický, P. Důkazní břemeno v civilním řízení soudním. Praha: Leges a Česká společnost pro civilní právo procesní, 2017, s. 145.

plynout něco jiného – bude zapotřebí usuzovat podle obecně se uplatňujícího základního pravidla, jež zatěžuje důkazním břemenem a břemenem tvrzení každého účastníka ohledně znaků skutkové podstaty jemu příznivé právní normy.

### **3.2.3. Důkazní aktivita Rady**

Jak bylo uvedeno již pod bodem 2.2., ani v současném středoevropském civilním procesu se projednací zásada neuplatňuje ve své ryzí podobě, nýbrž v modifikovaném pojetí. Tato modifikace spočívá nejen v omezení panství stran zavedením povinnosti úplnosti a pravdivosti, ale také v materiálním vedení řízení ze strany soudu. Soud tak již není pasivním činitelem, ale může prostřednictvím dotazovací, upozorňovací a vysvětlovací činnosti do dokazování aktivně zasahovat. Nejvýraznějším aspektem vysvětlovací povinnosti soudu je jeho možnost vykonat dokazování i bez návrhu strany.

Z § 252a odst. 2 navrženého znění ZVZ je zřejmé, že novela vychází právě z tohoto modifikovaného pojetí. Rada nebude zcela správně odkázána jenom na důkazní návrhy účastníků, ale bude moci sama přistoupit k dokazování i bez odpovídajícího návrhu účastníka. Limity této možnosti jsou stanoveny shodně jako v § 120 odst. 2 OSŘ.

Možnost aktivního zapojení Rady do dokazování lze považovat za správnou. Nabízí se však k úvaze, zda také neupravit další aspekty materiálního vedení řízení, a to nejen v podobě dotazovací, ale především upozorňovací povinnosti.<sup>17</sup> K tomu viz další pasáž.

### **3.2.4. Neúplnost skutkových tvrzení a důkazních návrhů**

Obstarávání skutkového základu má být podle novelizovaného znění ZVZ na odpovědnosti stran. Může se ale stát, že skutková tvrzení nebudou úplná, popř. že budou k některým z nich chybět důkazní návrhy. Tato neúplnost může být nejen důsledkem opomenutí účastníka, ale také odlišného právního názoru

---

<sup>17</sup> K tomu srov. např. body 156 až 160 návrhu věcného záměru civilního řádu soudního a komentář k nim.

Rady. V civilním řízení soudním by na tuto situaci měl soudce stranu vždy upozornit; v platné úpravě je tento aspekt regulován v § 118a odst. 1 až 3 OSŘ. Je otázkou, zda stejný postup je možný také v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

S možnou reakcí na (předběžný) právní názor Rady zjevně počítají čtvrtý a pátý odstavce § 251 ZVZ, které připouštějí přednes nových skutečností a důkazních návrhů. Zároveň ale musí jít o tvrzení a návrhy, které buď účastník nemohl uplatnit dříve, nebo které mají sloužit ke zpochybnění věrohodnosti tvrzení a důkazů navržených jiným účastníkem. Pokud skutkové tvrzení nebo důkazní návrh nebudou spadat do jedné z těchto kategorií, nebude je účastník moci uplatnit. Může tak např. nastat situace, kdy účastníkovi byla známa určitá skutečnost či existence důkazu, ale z jeho pohledu se jevila jako irelevantní, a proto ji v původně netvrdil, resp. neučinil důkazní návrh. Takovou skutečnost nebo důkazní návrh by patrně nemohl použít ani v reakci na předběžný právní názor Rady, podle něž taková okolnost již relevantní bude, neboť nebude splněna podmínka, že tuto skutečnost (důkaz) nemohl uplatnit dříve. K opačnému závěru by mohl vést zřejmě jenom volnější výklad podmínky „nemohl uplatnit“.

Pokud bude neúplnost skutkových tvrzení a důkazních návrhů důsledkem přehlédnutí účastníka, je situace zřejmě ještě jasnější. Pokud by šlo o nedostatky na straně navrhovatele, znamenalo by to zamítnutí návrhu pro neunesení břemena tvrzení či břemena důkazního, a to bez jakéhokoli předchozího upozornění. To je řešení přísnější než v civilním procesu; v testu proporcionality bude nutno pečlivě posoudit, zda rychlost řízení na straně jedné má mít přednost před předvídatelností rozhodnutí. Lze zvážit, zda nestanovit upozorňovací povinnost Rady a v souladu s tím prolomit koncentraci, pokud jde o skutková tvrzení a důkazní návrhy učiněná účastníky v reakci na takové upozornění.

V této souvislosti lze dodat, že popsany problém nelze úspěšně vyřešit cestou odstraňování vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu. Je zjevné, že každá



neúplnost skutkových tvrzení či důkazních návrhů nebude automaticky také vadou podání. Proto bude zapotřebí výslovného legislativního řešení, nemá-li docházet k rozhodování na základě břemena tvrzení nebo břemena důkazního bez předchozího upozornění.

#### 4. Dopady zavedení projednací zásady na použitelnost dosavadní rozhodovací praxe

---

Projednací a vyšetřovací zásada představují dvojici zásad, které určují, jak je rozdělena aktivita a odpovědnost mezi účastníky řízení a rozhodující orgán při objasňování skutkového stavu. Vyšetřovací zásada klade aktivitu a odpovědnost na rozhodující orgán, projednací zásada na strany. Obě zásady tedy vyjadřují odlišné způsoby, jakými lze zjistit existenci nebo neexistenci právně významných skutečností.

Projednací ani vyšetřovací zásada nepřekračují oblast skutkového stavu. Netýkají se jiných procesních aspektů, jako kupř. otázky, kdo zahajuje řízení a vymezuje jeho předmět. Odpověď na ni dává jiná dvojice zásad, a sice zásada dispoziční a zásada oficiality. Dokonce ani již zmíněná oblast skutkového stavu není vyplněna jenom uvedenou dvojicí zásad (projednací a vyšetřovací). Např. z hlediska hodnocení důkazů je nerozhodné, zda řízení je ovládáno projednací nebo vyšetřovací zásadou.

Tím spíše pak projednací či vyšetřovací zásada nemá žádný vliv na hmotné právo. Pro posouzení otázky, zda kupř. vyloučení účastníka zadávacího řízení, výběr dodavatele nebo zadávací podmínky jsou v souladu se zásadami transparentnosti a přiměřenosti či rovnosti a zákazu diskriminace<sup>18</sup> je zcela irelevantní, bude-li řízení postaveno na vyšetřovací či projednací zásadě. Způsob objasňování skutkového stavu nic nemění a ani nemůže změnit na tom, které okolnosti jsou z hlediska hmotného práva významné pro posouzení uvedených otázek. Rozdíl je pouze v tom, že v případě projednací zásady musí

---

<sup>18</sup> K těmto zásadám viz např. Šebesta, M. – Novotný, P. – Machurek, T. – Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 47 a násl.

konkrétní skutečnosti odpovídající znakům zákonné skutkové podstaty relevantní právní normy tvrdit a důkazními návrhy podpořit účastníci, kdežto v případě vyšetřovací zásady by šlo o odpovědnost Úřadu.

Nemá-li uplatnění uvedené dvojice zásad vliv na to, co je z hlediska hmotného práva relevantní, nemůže přechod z vyšetřovací zásady k projednací zásadě nijak ovlivnit ani využitelnost dosavadní rozhodovací praxe ÚOHS, která se zabývala interpretací těchto ustanovení. Názorně řečeno, porušení zásad transparentnosti, přiměřenosti, či rovnosti a zákazu diskriminace bude mít stále stejný obsah, a přechod k projednací zásadě není proto sám o sobě důvodem, proč by právní názory vyslovené v dosavadní rozhodovací praxi neměly být nadále použitelné.

Změna v rozložení aktivity a odpovědnosti při objasňování rozhodných skutečností se tedy dotkne právě a jenom této aktivity a odpovědnosti. A navíc, vzhledem k tomu, že vyšetřovací zásada byla dosud doplněna nezbytnou součinností účastníků a projednací zásada bude modifikována ve prospěch možností Rady aktivně se spolupodílet na objasňování skutkového stavu, nepůjde o změnu tak radikální, jak by se mohlo při povrchním pohledu jevit.

## 5. Závěry

---

Závěrem lze stručně shrnout, že:

1. s navrženou koncepcí návrhového řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, které nadále nemá být – na rozdíl od řízení zahajovaného ex offo – nástrojem dozoru, ale prostředkem ochrany subjektivních práv, je plně slučitelné uplatnění modifikované projednací zásady;
2. modifikovaná projednací zásada v navržené podobě nepovede ke kvalitativně nižší úrovni objasnění právně relevantních skutečností oproti zásadě vyšetřovací;
3. zavedení modifikované projednací zásady neznamena, že by dosavadní právní názory vyslovené v rozhodnutích ÚOHS se měly stát nepoužitelnými;
4. ke zvážení jsou některé náměty uvedené v tomto posudku (např. ohledně povinnosti pravdivosti účastníků či upozorňovací povinnost Rady). Jejich přijetí či nepřijetí však nemá na závěry uvedené ad 1. až 3. vliv.

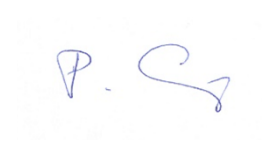
## Použitá literatura

- Brehm, W. Die Bindung des Richters an den Parteivortrag und Grenzen freier Verhandlungswürdigung. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1982
- Fasching, H. W. Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrechts. 2. vydání. Wien: Manz, 1990
- Jauernig, O. Zivilprozessrecht. 29. vydání. München: C. H. Beck, 2007
- Jemelka, L. – Pondělíčková, K. – Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023
- Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995
- Krč, R. – Vaněček, J. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praha: C. H. Beck, 2022
- Lavická, P. Komparativní pohled na materiální vedení řízení s důrazem na vymezení poučovací povinnosti. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2017, s. 275 a násl.
- Lavický, P. Důkazní břemeno v civilním řízení soudním. Praha: Leges a Česká společnost pro civilní právo procesní, 2017
- Lavický, P. – Dobrovolná, E. – Dvořák, B. – Pulkrábek, Z. – Winterová, A. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze (2020), dostupné na adrese: [https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br\\_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+\\_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb](https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb)
- Lent, F. Freiwillige Gerichtsbarkeit. Berlin – Heidelberg: Springer Verlag, 1925
- Macur, J. Projednací zásada v civilním soudním řízení. Brno: MU, 1997
- Neumayr, M. Außerstreitverfahren. 4. vydání. Wien: LexisNexis, 2012
- Rosenberg, L. – Schwab, K. H. – Gottwald, P. Zivilprozessrecht. 17. vydání. München: C. H. Beck, 2010
- Schumacher, H. Richterliche Anleitungspflichten. Wien: Manz, 2000

- Šebesta, M. – Novotný, P. – Machurek, T. – Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022
- Štajgr, F. Učebnice občanského práva procesního. Praha: Orbis, 1955

V Brně dne 23. 6. 2024

Petr Lavický

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'P' followed by a cursive flourish.