

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Zenker

**Zadávání veřejných zakázek v rozhodovací
praxi ÚOHS a SDEU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Horáček, Ph.D.

Katedra: obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 3. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 123 123 znaků včetně mezer.

.....

Jakub Zenker

V Praze dne 20. března 2024

Poděkování

Rád bych poděkoval JUDr. Tomáši Horáčkovi, Ph.D. za ochotu vést mou diplomovou práci, hodnotné rady, které mi k jejímu zpracování poskytoval, vstřícný přístup a trpělivost.

Dále děkuji mé rodině za jejich neustálou podporu během studia.

Obsah

Úvod	6
1 Vymezení základních právních pojmů	9
1.1 Právní úprava a definice veřejné zakázky	9
1.2 Zadavatel a dodavatel v procesu zadávacího řízení	11
1.3 Zadávací podmínky	13
1.4 Zadávací dokumentace	14
2 Zásady zadávání veřejných zakázek	16
2.1 Zásada transparentnosti	17
2.2 Zásada přiměřenosti	19
2.3 Zásada zákazu diskriminace a zásada rovného zacházení.....	21
2.4 Zásada sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a zásada inovací	22
2.5 Zásada hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	26
3 Podmínky účasti vztahující se k účastníkům zadávacího řízení	28
3.1 Technická kvalifikace.....	29
3.2 Problematika délky doby pro uznání referencí.....	30
3.3 Problematika přiměřenosti kvalifikačních podmínek.....	33
3.3.1 Shrnutí rozhodovací praxe.....	37
3.4 Problematika situace na relevantním trhu	37
3.4.1 Shrnutí rozhodovací praxe.....	39
3.5 Problematika kombinace požadovaných kritérií	39
3.5.1 Shrnutí rozhodovací praxe.....	40
4 Ostatní podmínky účasti	42
4.1 Technické podmínky	42
4.1.1 Odůvodněná použití odkazu	43
4.2 Obchodní a jiné smluvní podmínky	44
4.2.1 Problematika určování termínů plnění	46
4.2.2 Přezkum smluvních a obchodních podmínek.....	48
4.3 Zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky	49
Závěr	53
Seznam použitých zkratk	55

Seznam použitých zdrojů.....	56
Abstrakt.....	67
Klíčová slova	67
Abstract	68
Key words.....	68

Úvod

Zadávání veřejných zakázek představuje klíčový faktor ovlivňující hospodaření subjektů veřejné správy. Jeho správné provádění má významný dopad na ekonomiku státu a v důsledku toho na kvalitu života občanů. V současné době, kdy deficitní veřejné rozpočty jsou standardem nejen v České republice, se stává otázka nevhodného a neefektivního nakládání s veřejnými prostředky jedním z nejpálčivějších celospolečenských problémů.¹ Bohužel, časté případy korupce a nedostatek transparentnosti při hospodaření se stovkami miliard korun ročně nijak ke zlepšení situace nepřispívají.²

Rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“ nebo „Úřad“) a Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora, souhrnně dále též jen „SDEU“) v oblasti zadávání veřejných zakázek by měla být, zejména pro zadavatele, důležitou znalostí. Respektování jejích závěrů je nezbytným předpokladem pro správný postup při zadávání veřejných zakázek.

Zvolené téma je mi velice blízké. Zásadním faktorem pro jeho výběr je moje víceletá praxe v advokátní kanceláři, jež se zaměřuje výhradně na veřejné zakázky, především na zastupování zadavatelů v zadávacím řízení. Nejen tak z vlastní zkušenosti, ale i na základě jednotlivých výročních zpráv Ministerstva pro místní rozvoj České republiky mohu potvrdit, že vymezení zadávacích podmínek, včetně podmínek účasti, patří mezi nejčastější zdroje problémů v této oblasti.

Cílem diplomové práce je poukázat na typická pochybení zadavatelů a podrobněji je rozebrat ve světle rozhodovací praxe. Výsledky mé analýzy mohou sloužit jako příručka pro zadavatele, jak vhodně nastavit zadávací podmínky, respektive podmínky účasti, a jakých chyb se vyvarovat, aby zadávací řízení proběhlo efektivně, řádně a minimalizovala se rizika právního napadení zadávacího procesu.

V první části je potřeba vymezit základní právní pojmy, se kterými budu následně pracovat. Pro dobrou orientaci čtenáře považuji za dostačující vysvětlit pouze ty nejzásadnější pojmy, jako jsou veřejná zakázka, zadávací řízení, zadavatel, dodavatel, zadávací podmínky

¹ Ministerstvo pro místní rozvoj, Oddělení NIPEZ. *Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022*. Online. Praha, 2023, s. 5. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2013/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-o-elektronizaci-a-stavu-VZ-za-rok-2022.pdf>. [citováno 2023-1-18].

² Transparency international. *Česko stále zaostává za průměrem EU, ukazuje Index vnímání korupce*. Online. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2023/>. [citováno 2024-1-31].

a zadávací dokumentace. Rozsahově je tato teoretická část omezena na minimum v poměru ke zbytku textu.

Ve druhé části diplomové práce se věnuji základním zásadám veřejných zakázek. Prostupují celou právní úpravou a jednotlivá zákonná ustanovení jsou jejich projevem. Dodržování zásad je klíčové pro zajištění spravedlivého a transparentního konkurenčního prostředí pro všechny účastníky zadávacího řízení, a tím i pro ochranu veřejných zájmů a správné využívání veřejných financí. Jak tyto zásady fungují v praxi, ukazují zejména na konkrétní judikatuře SDEU.

Třetí část o podmínkách technické kvalifikace je stěžejní. Zadavatel si skrze nastavení podmínek kvalifikace ověřuje, zda dodavatel má dostatečné personální zkušenosti, technické předpoklady a schopnost zajistit kvalitní výstup bez ohledu, zda se jedná o dodávky, služby či stavební práce. Tento proces však nese i určité riziko pro zadavatele, jelikož musí objektivně vyvážit podmínky kvalifikace s principy veřejných zakázek. Tenká hranice mezi nastavením podmínek a vyhodnocením jejich souladu se základními zásadami ze strany zadavatele je nejčastějším předmětem rozhodovací praxe ÚOHS, příslušných vnitrostátních soudů a SDEU. V této části se po dohodě s vedoucím práce omezují pouze na rozbor vybraných a v praxi problematických případů týkajících se nastavení technické kvalifikace na pozadí rozhodnutí ÚOHS a judikatury správních soudů. Důvody pro toto užší zaměření jsou dva. Zaprvé, na rozdíl od základní a profesní způsobilosti, má zadavatel při vymezení podmínek technické kvalifikace poměrně širokou možnost se rozhodovat ohledně jejich určení. Logicky pak dochází k řadě různých případů porušení zákona, které stojí za bližší analýzu. Druhým důvodem je obsáhlost a obecnost tématu. Je proto nezbytné se soustředit na dílčí problematiku. V opačném případě by se text mohl stát příliš popisným a nevyhovujícím charakteru a rozsahu závěrečné diplomové práce.

Čtvrtá část navazuje na nastavení technické kvalifikace. Upozorňuji zde na typické nedostatky v postupu zadavatelů při určování ostatních podmínek účasti. Během výkladu se neomezují pouze na právní teorii, ale doplňuji ho o poznatky z vlastní i rozhodovací praxe.

Jako základní metodu zkoumání vybrané problematiky jsem zvolil analytický přístup. Umožňuje mi v zadávacím procesu snáze identifikovat případné porušení zákona. Důkladná analýza relevantní judikatury a rozhodovací praxe Úřadu a SDEU slouží jako základní pilíř mého výzkumu. Informace, s nimiž pracuji, doplňuji o poznatky z legislativy, komentářové literatury, odborných článků, tuzemských i zahraničních monografií a v neposlední řadě vlastní praxe. Výsledky analýzy syntézou spojuji v rámci kapitol do dílčích závěrů a zobecněných doporučení.

Ve třetí a čtvrté části čtenáře na úvod seznámím s vybraným pochybením. Následně jej demonstruji na řadě rozhodnutí ÚOHS a správních soudů, jež tvoří integrální součást textu práce. Při psaní volím dva postupy. Detailněji rozebírám několik rozhodnutí a hledám již ustálenou rozhodovací praxi, která má přinést zadavateli jistotu a podporu pro správné nastavení podmínek účasti. Na jiných místech naopak popisuji trend rozhodovací praxe, který dokládám vícero na sebe časově navazujícími rozhodnutími, která jsou si skutkově podobná. V tomto ohledu si dávám za cíl zkoumat vývoj právních názorů na složitou problematiku zadávání veřejných zakázek.

Chci jen zmínit, že jsou mi známy písemné překlady v oficiálním českém názvu diplomové práce, jež se liší od anglického. Nesrovnalosti spočívají ve špatném uvedení zkratk institucí, konkrétně „ÚHOS“ a „ESD“. V práci dále užívám správné a aktuální zkratky, tedy ÚOHS a SDEU.

1 Vymezení základních právních pojmů

1.1 Právní úprava a definice veřejné zakázky

Právní úprava veřejných zakázek je obsažena zejména ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“) a v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“ nebo „zákon“). Důležitou roli v procesu zadávání veřejných zakázek má rozhodovací praxe SDEU, Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), krajských soudů a ÚOHS jakožto ústředního orgánu státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže³.

Pojem veřejná zakázka není v zákoně přímo vymezen. ZZVZ na rozdíl od předchozí právní úpravy obsažené v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), pouze stanoví, co je zadáním veřejné zakázky. I když ji ZZVZ nedefinuje, svým obsahem se shoduje s pojmem zadání veřejné zakázky.⁴ Veřejná zakázka představuje písemnou dohodu mezi zadavatelem a jedním nebo více dodavateli, ve které se jedná o plánovanou výměnu peněz za dodávky, služby nebo stavební práce. Pro lepší a jednoznačné definování pojmu veřejná zakázka je nezbytné použít relevantní judikaturu⁵, která dovozuje šest jejích základních znaků:

- “1. vzniká smluvní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem (event. dodavateli),*
- 2. předmětem veřejné zakázky jsou dodávky, služby nebo stavební práce (plnění veřejné zakázky),*
- 3. zadavatel požaduje získání plnění veřejné zakázky,*
- 4. dodavatel (event. dodavatelé) poskytuje plnění veřejné zakázky,*
- 5. dodavatel za poskytnutí plnění veřejné zakázky požaduje úplatu (úplata je znakem tohoto “obchodu”) a*
- 6. zadavatel za poskytnutí plnění veřejné zakázky poskytuje dodavateli (event. dodavatelům) úplatu”.*

³ § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 2 [Zadání veřejné zakázky]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 18. ISBN 978-80-7400-856-6.

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. srpna 2011, č. j. 62 Af 36/2011-127.

Viz též Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2013, č. j. 62 Af 35/2012-48.

Viz též Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. dubna 2016, č. j. 62 Af 15/2015-224.

K bodu 1. – smluvnímu vztahu – je důležité uvést, že se nejedná o jakýkoliv smluvní vztah. ZZVZ přímo v ustanovení § 2 odst. 1 negativně vymezuje, že o zadání veřejné zakázky nejde v případě pracovněprávní smlouvy či smlouvy, která upravuje jiný obdobný vztah. Vylučuje i smlouvy upravující spolupráci zadavatele. Dle komentářové literatury⁶ není rozhodující ani konkrétní typ smlouvy či zda bude uzavřena smlouva nepojmenovaná. Vzhledem k tomu, že dalším pojmovým znakem (bod 6.) veřejné zakázky je její úplatnost, nebude se logicky jednat o bezúplatné smlouvy, tedy smlouvy darovací a smlouvy o výpůjčce. V této souvislosti je zajímavý názor ÚOHS, který považuje za zadání veřejné zakázky i plnění dle smlouvy o smlouvě budoucí.⁷

Úplatou se rozumí nejen přímá, ale i nepřímá úhrada zadavatele spočívající v peněžitém či nepeněžitém plnění. Může jí být i smluvní vztah, ve kterém dochází ke vzájemnému započtení plnění.⁸ Dle NSS lze úplatou chápat „*souhrn veškerého plnění z veřejných prostředků vyjádřitelného v penězích směřujícího proti plnění veřejné zakázky dodavatelem*“.⁹

S úplatou jako jedním ze základních znaků veřejné zakázky je spojena povinnost (až na určité výjimky) zadavatele před zahájením zadávacího řízení určit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Jedná se o zadatelův odhad výše celkové úplaty za plnění veřejné zakázky. Dle zákonné úpravy se do ní nezahrnuje daň z přidané hodnoty.¹⁰ V důsledku nesprávného určení hodnoty může dojít ke spáchání přestupku či dokonce ke zrušení celého zadávacího řízení.¹¹ Podle výše předpokládané hodnoty se veřejné zakázky dělí sestupně na nadlimitní¹², podlimitní¹³ a nakonec zakázky malého rozsahu¹⁴. Pro určení, o jaký druh veřejné zakázky jde, je třeba vycházet z finančních limitů upravených v nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, které zpracovává příslušné předpisy Evropské unie.

⁶ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 2 [Zadání veřejné zakázky]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 15–16.

⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. dubna 2018, č. j. ÚOHS-S0477/2017/VZ-10163/2018/521/Mži.

⁸ HERMAN Pavel, FIDLER, Vlastimil. a kol. § 2 [Zadání veřejné zakázky]. In: HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 12. ISBN 978-80-7380-595-1.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. června 2008, č. j. S121/2008/VZ-12420/2008/510/Od.

⁹ Rozsudek NSS ze dne 3. února 2011, č.j. 62 Ca 31/2009-86.

¹⁰ § 16 ZZVZ.

¹¹ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 16 [Předpokládaná hodnota veřejné zakázky]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 115.

¹² § 25 ZZVZ.

¹³ § 26 tamtéž.

¹⁴ § 27 tamtéž.

Veřejné zakázky se dělí také dle předmětu plnění (viz bod 2.), a to na veřejné zakázky na dodávky, služby a stavební práce.¹⁵ Na rozdíl od předchozí právní úpravy jsou pod pojem veřejné zakázky zahrnuty také koncese na služby a stavební práce jako její specifický typ¹⁶.

1.2 Zadavatel a dodavatel v procesu zadávacího řízení

Zadávací řízení ve smyslu ustanovení § 39 ZZVZ obsahuje tímto zákonem určená pravidla, která je povinen zadavatel i dodavatel dodržovat, včetně zadavatelem stanovených zadávacích podmínek.

Jedná se o zákonem upravený, vysoce formalizovaný postup, jehož prostřednictvím zadavatel zajišťuje své potřeby. Uvedené konstatuje NSS, který ve svých rozhodnutích uvádí, že i formální chyby mohou mít pro uchazeče vážné negativní důsledky.¹⁷ Tím se soud snaží zdůraznit odlišnost smluvní volnosti v soukromoprávních vztazích vůči povinnostem zadavatele přísně dodržovat zákonná pravidla při nakládání s veřejnými prostředky.¹⁸

Hlavním cílem zadávacího řízení je zadání veřejné zakázky. ZZVZ při splnění zákonných podmínek sice umožňuje, ale jednoznačně nepreferuje zrušení zadávacího řízení. Takový postup však musí být výjimečný. Nelze akceptovat záměr zadavatele zadat veřejnou zakázku pouze na zkoušku.¹⁹

V návaznosti na vymezení zadávacího řízení je důležité se zastavit u pojmu režimu veřejné zakázky. Je určen dle výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Limity pak stanoví zmíněné nařízení vlády. Liší se dle kategorie zadavatelů, oblasti a druhu veřejné zakázky.²⁰ ZZVZ takto upravuje nadlimitní režim a podlimitní režim. Speciálním je zjednodušený režim, který se použije na sociální a jiné zvláštní služby dle přílohy ZZVZ.²¹

Důležitou povinností zadavatele je dodržet zákonem stanovená pravidla právě pro zvolený režim, a to již od okamžiku zahájení zadávacího řízení až do jeho konce. Režim měnit nelze s ohledem na právní jistotu účastníků zadávacího řízení. Tato zásada se projeví zejména

¹⁵ § 14 ZZVZ.

¹⁶ Postup pro zadávání koncesí upravuje ZZVZ podrobněji v ustanovení § 174 a násl.

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. ledna 2015, č. j. 10 As 202/2014-42.

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2010, č. j. 2 Afs 64/2009-109.

¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. října 2015, č. j. 30 Af 65/2013-70.

²⁰ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 24 [Režim veřejné zakázky]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 167.

Pro představu lze odkázat na přehlednou tabulku aktuálních limitů, jež se k 1. lednu 2024 snižovaly: ŠMEJC, Marek. *Snížení limitů pro určení nadlimitní veřejné zakázky*. Online. Právní prostor. Dostupné z: <https://pravni prostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/snizeni-limitu-pro-urceni-nadlimitni-verejne-zakazky>. [citováno 2024-1-10].

²¹ § 24 ZZVZ.

v případech, ve kterých zadavatel použil postup přísnější, ačkoliv měl možnost aplikovat postup mírnější. Výše uvedené tvrzení lze také podpořit odkazem na ustanovení § 4 odst. 4 ZZVZ, které upravuje situaci, kdy zadavatel nebyl vůbec povinen zahájit zadávací řízení dle ZZVZ, ale přesto tak učinil. I v takovém případě je nutné, aby dodržoval zákonem určená pravidla ve vztahu k takto zadávané veřejné zakázce.²² Uvedené potvrzuje i judikatura SDEU. Ačkoliv mají zadavatelé dle zadávací směrnice určitou míru volnosti ve výběru postupu, který na zakázku budou aplikovat, zveřejněním výzvy k podání nabídek ztrácí možnost měnit pravidla platná pro zvolený postup, a to až do doby, než je zakázka zadána.²³

Zadavatel je stěžejním subjektem celého zadávacího řízení. Odpovídá za jeho zákonnost. Může jít o jakoukoliv právnickou, ale i fyzickou osobu, pokud splňuje zákonem stanovené podmínky. Prostřednictvím zadávacího řízení poptává zadavatel požadované plnění (dodávky, služby či stavební práce) a tím stanovuje předmět veřejné zakázky.²⁴ ZZVZ vymezuje osobu zadavatele taxativním výčtem v ustanovení § 4. Na rozdíl od předchozí právní úpravy považuje ZZVZ za zadavatele i osobu, která zákonné znaky sice nenaplnuje, ale zahájila zadávací řízení postupem podle zákona, ačkoliv k tomu nebyla povinna, a to ve vztahu k tomuto zadávacímu řízení až do jeho ukončení. Zákon touto fikcí opět chrání právní jistotu případných dodavatelů.²⁵

Pojem dodavatel je v ustanovení § 5 ZZVZ definován značně široce. Má se jednat o *“osobu, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, případně více těchto osob společně”*. ÚOHS upřesňuje, že se dodavatelem rozumí jakákoliv fyzická nebo právnická osoba (tedy i zahraniční), která se může účastnit zadávacího řízení a je schopna plnit zadavatelem poptávaný předmět veřejné zakázky. Záměrem takto široké definice je usilovat o účelné využívání veřejných finančních prostředků.²⁶

²² ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 24 [Režim veřejné zakázky]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 167.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. února 2020, č. j. ÚOHS-06550/2020/521/Opi.

²³ Rozsudek SDEU ze dne 25. dubna 1996, Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-87/94.

²⁴ Informační list 2/2019 ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek – 1. díl*. Online. s. 4. Dostupné z <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2019.html>. [citováno 2023-4-21].

²⁵ Informační list 2/2019 ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek*, op. cit., s. 5. [citováno 2023-4-23].

²⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. července 2015, č. j. ÚOHS-S0339/2013/VZ-19197/2015/531/Est.

1.3 Zadávací podmínky

Hlavním účelem zadávacího řízení je zadání veřejné zakázky, jinými slovy uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem na popotávané plnění. Aby zadávací řízení splnilo svůj účel a došlo k úspěšnému konci, je nutné ze strany zadavatele zúžit okruh případných dodavatelů při současném respektování základních zásad zadávání veřejných zakázek prostřednictvím vhodně nastavených zadávacích podmínek.²⁷ Zadávací podmínky jsou veškeré podmínky určené zadavatelem. Dle ZZVZ si zadavatel může klást podmínky na průběh zadávacího řízení, podmínky účasti, pravidla pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení/předběžných nabídek/řešení, pravidla pro hodnocení nabídek a další podmínky pro uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.²⁸

Je zcela na uvážení zadavatele, jaké konkrétní zadávací podmínky nastaví. Současně ale platí, že musí být stanoveny tak, aby respektovaly zásadu transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům rovněž zásadu rovného zacházení a zákazů diskriminace. Dalším korektivem pro zadavatele v rámci procesu jejich tvorby je zásada zakotvená v ustanovení § 36 odst. 1 ZZVZ, která rozvíjí základní zásady, zejména zákazů diskriminace, v návaznosti na zadávací podmínky. Stanoví zákaz zadavateli nastavit zadávací podmínky způsobem, který by garantoval bezdůvodnou, přímou či nepřímou, konkurenční výhodu pro konkrétní dodavatele nebo vytvářel bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Z uvedeného tak nutně vyplývá, že pro výběr nejvhodnějšího smluvního partnera, respektive dodavatele, je do jisté míry omezení hospodářské soutěže nevyhnutelné. Důraz je však kladen právě na objektivní důvodnost a legitimnost konkrétního požadavku zadavatele, který současně musí unést důkazní břemeno. Proto jsem už výše uváděl, že by zadavatel měl vždy dostatečně odůvodnit svůj zvolený postup a mít pro něj adekvátní podklady ve spise.²⁹ K nutnosti odůvodnění zadavatelových podmínek lze také odkázat na rozhodnutí NSS, ze kterých obecně plyne, že čím náročnější jsou požadavky zadavatele, tím pečlivěji musí být odůvodněné.³⁰

²⁷ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 32. ISBN 978-80-7676-554-2.

²⁸ § 28 odst. 1 ZZVZ.

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. března 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, bod 40. a 41.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. srpna 2021, č. j. ÚOHS-29134/2021/500/Aiv, bod 40.

³⁰ Např. rozsudek NSS ze dne 28. března 2013, č. j. 1 Afs 69/2012-55.

1.4 Zadávací dokumentace

V návaznosti na vymezení zadávacích podmínek je nutné odlišit pojem zadávací dokumentace. Zadávací dokumentace je stěžejní dokument v zadávacím řízení. Obsahuje všechny zadavatelem určené nároky a požadavky vztahující se k předmětné veřejné zakázce.³¹ I ÚOHS ji chápe jako klíčový materiál, jež dodavatelé využívají k přípravě a podání svých nabídek.³²

Zadavateli tedy nestačí pouze určit předmět veřejné zakázky a zadávací podmínky. Své požadavky musí promítnout do zadávací dokumentace. S ní pak potenciální dodavatele seznámit, a to už při zahájení zadávacího řízení, aby se mohli rozhodnout, zda vůbec mají zájem podat svou nabídku a ucházet se o veřejnou zakázku. Pro zveřejnění a zpřístupnění klíčových informací a dokumentů k veřejné zakázce slouží profil zadavatele. Tento elektronický publikační nástroj umožňuje neomezený a bezplatný dálkový přístup.³³ Reflektuje požadavek na zajištění co nejvyšší míry transparentnosti zadávacího řízení. V některých případech (u zjednodušeného podlimitního řízení) je profil zadavatele zákonem nutný už pro samotné zahájení zadávacího řízení. Náležitosti profilu zadavatele jsou stanoveny prováděcím právním předpisem – zbrusu novou vyhláškou č. 345/2023 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele (tzv. uveřejňovací vyhláška).

S ohledem na důležitost zadávací dokumentace musí zadavatel při její tvorbě postupovat velmi předvídavě a ostražitě. Je to totiž právě zadavatel, kdo v rámci dodržení zásady transparentnosti odpovídá za správnost, úplnost a srozumitelnost zadávacích podmínek.³⁴ Jenom díky vhodně a precizně nastavené zadávací dokumentaci obdrží od co největšího počtu dodavatelů vzájemně porovnatelné nabídky.³⁵ To je ostatně v zájmu zadavatele. V opačném případě, při vzniku rozporů či vícero možných výkladů, bude taková nesrovnalost vykládána vždy v jeho neprospěch.³⁶ V praxi se nezdá, že zadavatelé nejsou natolik pečliví při tvorbě zadávací dokumentace nebo je předmět některých veřejných zakázek natolik komplikovaný, že je nutné dokumentaci vysvětlovat, upravovat či doplňovat. Proto je zapotřebí

³¹ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 138.

³² Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. května 2013, č. j. ÚOHS-S249/2012/VZ-8167/2013/550/Hku.

³³ § 28 odst. 1 písm. j) ZZVZ.

³⁴ § 36 odst. 3 ZZVZ.

³⁵ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. května 2013, č. j. ÚOHS-S249/2012/VZ-8167/2013/550/Hku.

³⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. července 2018, č. j. ÚOHS-S0180/2018/VZ-20490/2018/522/PKř.

za součást zadávací dokumentace považovat i vysvětlení či změny nebo její doplnění.³⁷ Pokud zadavatel dodatečně zadávací dokumentaci upravuje, má povinnost adekvátně prodloužit lhůtu pro podání nabídek, resp. žádostí o účast a předběžných nabídek. Vyhne se tak riziku zákonem zakázané diskriminace dodavatelů. Lhůta musí být prodloužena přiměřeně a odpovídat charakteru změny zadávací dokumentace. V některých případech se lhůta prodlouží dokonce o celou její původní délku. Především tehdy, kdy vlivem změny mohlo dojít k rozšíření okruhu potenciálních účastníků zadávacího řízení.³⁸

³⁷ Informační list 2/2019 ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek – 1. díl*, op. cit., s. 25. [citováno 2023-5-6].

³⁸ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. srpna 2018, č. j. ÚOHS-S0217/2018/VZ-22905/2018/533/Hku.

2 Zásady zadávání veřejných zakázek

Zásadami zadávání veřejných zakázek rozumíme základní právní normy obecného charakteru, kterými je nutné se řídit před zahájením zadávacího řízení, v průběhu všech fází, i po jeho ukončení. Vztahují se na veškeré činnosti zadavatele konané v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky. Primárně se použijí v situacích, kde absentuje právní úprava. Pakliže právní úprava je, musí být vykládána v souladu se základními zásadami. Jejich význam potvrzuje nejen zařazení do úvodních ustanovení části první zákona, ale také skutečnost, že se uplatní i v situacích, ve kterých zadavatel nemá povinnost postupovat podle ZZVZ. Zásady je tedy nezbytné dodržovat v rámci nadlimitního a podlimitního režimu i v rámci zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (tedy v případě stavebních prací s hodnotou do 6 milionů Kč bez daně z přidané hodnoty, u dodávek a služeb do 2 milionů Kč bez daně z přidané hodnoty).³⁹ Uvedené vychází z judikatury SDEU, která stanoví povinnost dodržovat základní principy primárního unijního práva i v případech, kdy hodnota veřejné zakázky nepřesahuje limitní hranici stanovenou unijními směrnici, a na něž se tak sekundární unijní právo neaplikuje.⁴⁰

Zásady zadávání veřejných zakázek jsou upraveny výčtem v ustanovení § 6 ZZVZ. Patří mezi ně obecné zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Je zapotřebí zmínit, že v zákoně není výslovně stanoveno, které zásady jsou považovány za základní. V tomto ohledu je proto nutné vycházet z rozhodovací praxe ÚOHS a správních soudů.⁴¹

Základní zásady nelze vnímat izolovaně. Fungují ve vzájemné souvislosti, doplňují se a prolínají. Nezřídka tak v praxi jedním pochybením dochází k porušení hned několika zásad najednou.

Jednotlivým zásadám se budu rovněž podrobněji věnovat v třetí části práce, zejména v souvislosti s jejich (ne)dodržováním v mnou vybraných problematikách při určování podmínek účasti ze strany zadavatele.

³⁹ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 32-33.

⁴⁰ Usnesení SDEU ze dne 3. prosince 2001, Bent Mousten Vestergaard proti Spøttrup Boligselskab. Věc C-59/00, 62000CO0059.

Viz též rozsudek SDEU ze dne 20. října 2005, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-264/03, 62003CJ0264.

⁴¹ Informační list 2/2019 ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek – 1. díl*, op. cit., s. 17.

Zákonodárce dále mezi zásady zadávání veřejných zakázek zařazuje zákaz zadavatele omezovat účast v zadávacím řízení dodavatelům, kteří nemají sídlo v České republice a v souvislosti s tím upravuje výčet států, na které se tento zákaz vztahuje. Účelem je zejména posílení spolupráce na mezinárodní úrovni.⁴²

2.1 Zásada transparentnosti

Podle Arrowsmith je zásada transparentnosti důležitým nástrojem pro včasné zpozorování a prevenci zakázaného, zejména diskriminačního, chování v zadávacím procesu. Je založena především na řádném oznamování veřejných zakázek, včetně včasného a dostatečně podrobného zveřejňování podmínek a dalších informací o zadávacím řízení. I veškeré rozhodování zadavatele musí být v souladu s těmito pravidly. Společně omezují libovůli zadavatelů.⁴³ Že je důsledné uveřejňování všech potřebných informací o veřejné zakázce stěžejním předpokladem pro správný postup, dokazuje i rozsáhlá rozhodovací praxe nejen SDEU.

Pro ilustraci lze uvést rozsudek SDEU ve věci C-423/07, Evropská komise proti Španělskému království. Tento členský stát zadal koncesi na stavební práce spočívající ve výstavbě a správě dopravní komunikace. Bylo zjištěno, že zadávací dokumentace nebyla dostatečně jasná a transparentní ohledně určení předmětu veřejné zakázky, konkrétně rozsahu stavebních prací. Pochybení spočívalo v užití odkazu na vnitrostátní právní předpisy, které blíže specifikovaly rozsah předmětu veřejné zakázky, a současně v absenci jasného a srozumitelného vymezení předmětu plnění. To pak způsobilo zvýhodnění jednoho (tuzemského) uchazeče na úkor ostatních. Dle závěrů rozsudku musí být základní informace jasně formulovány přímo v zadávací dokumentaci tak, aby **každý odborně zkušený potenciální dodavatel mohl zadávacím podmínkám objektivně porozumět a vykládat je stejným způsobem**, a podle toho se rozhodnout ohledně podání své nabídky.⁴⁴

Jiným ukázkovým příkladem porušení zásady transparentnosti při vymezení zadávacích podmínek je rozsudek SDEU ve věci C-368/10, Evropská komise proti Nizozemskému království. Zadavatel při zadávání veřejné zakázky na dodávku automatických kávovarů vymežil podmínky týkající se sociálně a environmentálně odpovědného zadávání. Problém

⁴² PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 33.

⁴³ ARROWSMITH, Sue. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK*. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 2014. s. 622. ISBN 978-0-421-96690-1.

⁴⁴ Rozsudek SDEU ze dne 22. dubna 2010, Evropská komise proti Španělskému království. Věc C-423/07, 62007CJ0423.

spočíval ve způsobu vymezení těchto požadavků. Určil, že dodavatelé musí: *“přispívat ke zlepšení udržitelnosti trhu s kávou a k odpovědné produkci kávy z hlediska životního prostředí a společenského a hospodářského hlediska”*. Na první pohled zcela vágní formulace ve spojitosti s nedostatkem jednoznačných informací v zadávací dokumentaci znemožnila přiměřeně informovaným dodavatelům pochopit, jaká konkrétní kritéria by měli splňovat a jakým způsobem stanovenou povinnost prokázat.⁴⁵

Při studování tuzemské rozhodovací praxe lze jistě narazit na mnoho dalších příkladů porušení zásady transparentnosti. Jenom od začátku roku 2024 do uzavření rukopisu jsem našel hned několik rozhodnutí ÚOHS týkajících se jejího porušení. Od zrušení zadávacího řízení bez uvedení důvodů⁴⁶, přes výběr dodavatele bez doložení referenční zakázky⁴⁷, absence hodnocení nabídek v písemné zprávě o hodnocení nabídek⁴⁸, po netransparentní vymezení kvalifikačních kritérií⁴⁹. V každém z uvedených případů ÚOHS rozhodl v neprospěch účastníka, jenž se netransparentního jednání dopustil. Můžeme konstatovat, že Úřad konstantně dbá, aby byl proces zadávání veřejných zakázek vysoce transparentním, čímž podporuje hospodářskou soutěž.

Chyb, kterých se zadavatelé dopouštějí, je mnoho. Nelze ani postihnout všechny. Nicméně bych zde rád upozornil na běžný nešvar zadavatelů při oznamování veřejných zakázek, na který jsem narazil vlastní zkušeností. Týká se délky lhůty pro podání nabídek. Zadavatelé mají ze zákona povinnost zajistit soulad informací uváděných ve Věstníku veřejných zakázek a na svém profilu. Běžně se však stává, že zadavatelé prodlouží lhůtu pro podání nabídek, a v důsledku “jen” administrativní chyby nepromítnou tuto změnu do věstníku odesláním opravného formuláře. Výsledkem jsou dvě odlišně oznámené lhůty pro podání nabídek, jedna ve Věstníku veřejných zakázek, druhá na profilu zadavatele. Po uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem se jedná o jasné porušení zásady transparentnosti. Popsaný příklad ukázkově ilustruje formalitu zadávacího procesu. Zadavatel se svým netransparentním počínáním dopouští přestupku.⁵⁰

Zásadu transparentnosti nelze vnímat pouze v souvislosti s vymezením zadávacích podmínek či uveřejňovacími povinnostmi. S ohledem na fakt, že při zadávání veřejných

⁴⁵ Rozsudek SDEU ze dne 10. května 2012, Evropská komise v. Nizozemské království. Věc C-368/10, 62010CJ0368.

⁴⁶ Č. j. ÚOHS-S0783/2023/VZ-03373/2024/500 ze dne 24. ledna 2024.

⁴⁷ Č. j. ÚOHS-R0162/2023/VZ-04069/2024/161 ze dne 29. ledna 2024.

K referenčním zakázkám více v části 3, kapitole 3.3.1.

⁴⁸ Č. j. ÚOHS-S0697/2023/VZ-00707/2024/500 ze dne 5. ledna 2024.

⁴⁹ Č. j. ÚOHS-S0761/2023/VZ-01049/2024/500 ze dne 9. ledna 2024.

Č. j. ÚOHS-R0163/2023/VZ-06728/2024/163 ze dne 14. února 2024.

⁵⁰ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. prosince 2023, č. j. ÚOHS-49521/2023/163.

zakázek se často nakládá s nemalými veřejnými prostředky, je zajištění efektivní veřejné kontroly žádoucím, ba dokonce nezbytným účelem práva zadávání veřejných zakázek. Jejím přínosem může být odhalení potenciální korupce či jiných nekalých praktik subjektů zadávacího procesu. Právě dodržení transparentnosti je klíčové pro možnou následnou kontrolu a přezkoumatelnost postupu zadavatele. Uvedené se promítá do povinnosti řádně zdokumentovat zadávací řízení, například v podobě sepisování protokolů o některých činnostech, vyhotovení odůvodnění k rozhodnutí, či v archivaci dokumentů po zákonem stanovenou dobu. Opačný postup zadavatele by byl objektivně nepřezkoumatelný a v důsledku toho nezákonný.⁵¹

Při snaze o shrnutí rozhodovací praxe je tak potřeba vnímat všechny hlavní aspekty, na kterých zásada transparentnosti stojí. Lze uzavřít, že spočívají v řádné publicitě veřejných zakázek, kterou zadavatel zajišťuje oznámením veřejné zakázky v příslušném úředním věstníku a na profilu zadavatele. Dále v jasném a nerozporném vymezení podmínek zadávacího řízení tak, aby o nich nevznikaly mezi účastníky důvodné pochybnosti. Konečně v předvídatelnosti celého procesu zahrnující adekvátní odůvodnění zvolených postupů, což posiluje právní jistotu a zajišťuje možnost efektivního přezkumu.

Jako dílčí závěr lze stále aktuální stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl v rozsudku Coname, kde shrnuje dosavadní (2005) judikaturu SDEU. K problematice uvádí, že pojem transparentnosti přesahuje pouhé uveřejňování zadávacích řízení. Naopak se má jednat o vedoucí zásadu zadávacího řízení, jež zajišťuje zároveň i přezkoumatelnost všech rozhodnutí zadavatele a objektivní proces zadávacího řízení.⁵²

2.2 Zásada přiměřenosti

Přiměřenost nebo též proporcionalita patří mezi důležité zásady nejen v oblasti práva veřejných zakázek, ale jde o princip obecně platný pro celé komunitární právo. Jeho základním smyslem je zajistit, aby přijatá opatření byla adekvátní svým cílům. V rámci zadávání veřejných zakázek se s ním setkáváme nejčastěji v souvislosti s nastavením podmínek kvalifikace.⁵³

⁵¹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. ledna 2020, č. j. ÚOHS-03541/2020/531/Mki. Viz též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. února 2012, č. j. 62 Af 50/2011-72: „[ú]kolem zásady transparentnosti je zajištění toho, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek [...]“.

⁵² Rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 21. července 2005, Consorzio Aziende Metano (Coname) proti Comune di Cingia de' Botti. Věc C-231/03, 62003CJ0231.

⁵³ ARROWSMITH, Sue, op. cit., s. 628.

Základ zásadě přiměřenosti položil SDEU ve spojených rozsudcích ve věci Fabricom.⁵⁴ Fabricom je společností podnikající v oboru stavebnictví, která pravidelně předkládá nabídky na veřejné zakázky, především v oblastech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací. Celkem dvěma žalobami se v roce 1999 domáhala u Conseil d'État (Belgie) zrušení určitých částí vnitrostátní právní úpravy – vyhlášky – upravující veřejné zakázky pro tvrzený rozpor zejména se zásadou rovného zacházení, zásadou efektivity soudního řízení a proporcionality. Vyhláška omezovala okruh osob, respektive podniků, které mohou podat žádost o účast nebo nabídku na veřejnou zakázku. Neumožňovala totiž těm, jež se podíleli na přípravě zadávacích podmínek (konkrétně na výzkumu, pokusech, studiu a vývoji) se zadávacího řízení na danou veřejnou zakázku účastnit. Účelem měla být snaha zabránit těmto osobám vytvořit si zadávací podmínky sobě na míru nebo jinak získané informace využít ve svůj prospěch a narušit tak volnou soutěž. Conseil d'État se obrátil na SDEU s předběžnými otázkami, jelikož vyřešení předloženého sporu zahrnovalo výklad některých ustanovení evropských směrnic. SDEU se zabýval otázkou rovného zacházení s osobami, jež vykonávaly tyto přípravné práce, v porovnání s těmi, jež se prací neúčastnily. Dospěl k závěru, že jsou tyto kategorie osob opravdu v rozdílném postavení, což by mohlo opravňovat zavedené rozdílné zacházení a vyloučení některých z nich. Informační asymetrie se dá primárně vyrovnat sdělením příslušných informací ostatním zájemcům a poskytnutím přiměřeného času na přípravu jejich nabídek.⁵⁵ Otázkou zde však byla přiměřenost zákazu. SDEU se pozastavoval nad tím, že osoby podílející se přípravných pracích nemají možnost prokázat, že v jejich konkrétním případě k narušení volné soutěže nedošlo. Pro takový postup není objektivního odůvodnění. Opatření přesahuje úroveň, která je nutná k dosažení cíle, a to zajistit rovné zacházení mezi všemi uchazeči. SDEU proto shledal belgickou vnitrostátní úpravu v rozporu se zásadami Společenství. Zbytečné omezování volnosti vnitrostátních orgánů při zadávání veřejných zakázek je v rozporu jak s národním, tak unijním cílem – a to, aby se veřejných zakázek účastnili ti nejlepší uchazeči.⁵⁶

Obecně lze říct, že SDEU používá přiměřenost v řadě případů jako východisko pro omezení rozsahu vyloučení na základě nesplnění kvalifikačních kritérií. Ke stejným závěrům logicky dospívá i ÚOHS. Konstatuje, že zásada přiměřenosti zaručuje výběr adekvátního

⁵⁴ Rozsudek ze dne 3. března 2005, Fabricom SA proti Belgickému státu. Spojené věci C-21/03 a C-34/03, 62003CJ0021.

⁵⁵ SEMPLE, Abby. *A practical guide to public procurement*. 1. vyd. Oxford University Press, 2015, s. 44. ISBN 978-0-19-871611-2.

⁵⁶ ARROWSMITH, Sue, op. cit., s. 628.

dodavatele, jenž bude schopný realizovat veřejnou zakázku řádně a včas. Nad rámec tohoto cíle však bezdůvodně neomezuje hospodářskou soutěž stanovováním nadbytečných překážek.⁵⁷

2.3 Zásada zákazu diskriminace a zásada rovného zacházení

Zákaz diskriminace je svým významem zásadou světového formátu. Nejen že je klíčovým prvkem tuzemského a evropského režimu veřejných zakázek, objevuje se i v Dohodě o vládních zakázkách Světové obchodní organizace (dále jen „GPA“). Článek IV GPA vyžaduje, aby zacházení s výrobky, službami a dodavateli kterékoliv smluvní strany nebylo méně příznivé než zacházení s domácími dodavateli, případně jakoukoli jinou smluvní stranou.⁵⁸

V právu Evropské unie se v kontextu veřejných zakázek s touto zásadou poprvé setkáváme ve věci *Beentjes*⁵⁹. SDEU konstatoval, že zadávací podmínka, zde povinnost zaměstnávat dlouhodobě nezaměstnané osoby, je neslučitelná s právem Společenství, pokud by bylo zřejmé, že takovou podmínku mohou splnit pouze uchazeči z domovského státu zadavatele nebo že uchazeči z jiných členských států by měli potíže s jejím splněním. Dodavatel si tedy může klást podmínky, pakliže nemají přímý nebo nepřímý diskriminační účinek na uchazeče z jiných členských států Společenství.⁶⁰

Vztah mezi nadepsanými zásadami lze chápat tak, že zákaz diskriminace je specifickým projevem obecné zásady rovného zacházení s ohledem na státní příslušnost. Účelem zásady nediskriminace tedy je zajistit, aby všichni uchazeči měli stejné možnosti při předkládání svých nabídek, bez ohledu na jejich státní příslušnost.⁶¹

A co znamená rovné zacházení? V mé úzce orientované práci nelze zacházet do podrobností jako je rozdíl mezi rovností formální a materiální, respektive mezi rovností příležitostí a rovností výsledků. Rád bych ale zmínil, že v souvislosti se zadáváním veřejných

⁵⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. března 2016, č. j. ÚOHS-S0031/2016/VZ-11786/2016/533/HKu: zde zadavatel – Městská část Praha 8 – stanovil požadavky na úroveň kvalifikačních předpokladů zjevně nepřiměřeně rozsahu, náročnosti a povaze předmětu plnění (zajištění údržby zeleně a úklid cest) veřejné zakázky, což nutně vedlo k neopodstatněnému omezení potenciálních uchazečů. Tím byl zároveň postup zadavatele kvalifikován jako diskriminační.

⁵⁸ SEMPLE, Abby. op. cit., s. 42.

⁵⁹ Rozsudek SDEU ze dne 20. září 1988, *Gebroeders Beentjes BV proti Staat der Nederlanden*. Věc 31/87, 61987CJ0031.

Srov. viz rozsudek SDEU ze dne 18. září 2014, *Bundesdruckerei GmbH v. Stadt Dortmund*. Věc C-549/13, 62013CJ0549; a rozsudek SDEU ze dne 3. dubna 2008, *Dirk Ruffert proti Land Niedersachsen*. Věc C-346/06, 62006CJ0346.

⁶⁰ Rozsudek SDEU ze dne 18. listopadu 1999, *Unitron Scandinavia A/S a 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab proti Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*. Věc C-275/98, 61998CJ0275.

⁶¹ Rozsudek SDEU ze dne 13. října 2005, *Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG*. Věc C-458/03, 62003CJ0458.

zakázek SDEU v rozsudku Fabricom vyložil rovné zacházení jako požadavek, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno rozdílně a s různými situacemi nebylo zacházeno stejně, ledaže má takové zacházení objektivního zdůvodnění.

Tento výklad, především jeho druhá část, poměrně odporuje zadávací směrnici vyžadující, aby se na všechny uchazeče zadávacího řízení bez ohledu na jejich velikost nebo podnikovou strukturu vztahovala stejná předem stanovená a objektivní výběrová kritéria. Zadávací řízení by tedy nemělo poskytovat prostor pro pozitivní diskriminaci. Vezměme v úvahu malou rodinnou společnost a velký holding. Budou se logicky nacházet v jiné situaci, ať už se jedná o jejich obrat nebo zdroje. Pokud by se na obě společnosti měla uplatnit identická kritéria, znamenalo by to, že se s nimi i přes jejich rozdílnost zachází stejně. Zadavatelé však mohou podpořit účast malých a středních podniků jinými způsoby. Mohou využít koncepci vícero dodavatelů na stejnou veřejnou zakázku, stejně jako vyhradit soutěž o veřejnou zakázku chráněným dílnám a společnostem, které zaměstnávají určité procento zdravotně postižených nebo jinak znevýhodněných osob. Jedná se o jediné výjimky z obecného pravidla rovného zacházení.⁶²

Obě zásady pak s sebou nesou i určité povinnosti – transparentnost. To je logické. Jak jinak by se dalo potvrdit dodržování nestrannosti, kdyby nebyla dodržena zásada transparentnosti.⁶³

2.4 Zásada sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a zásada inovací

Orientace na ekonomický růst způsobila vznik řady nových problémů a výzev pro lidstvo. Nejen environmentální otázky jako změna klimatu, ochrana životního prostředí, udržitelnost a s tím spojená odpovědnost vůči budoucím generacím, ale i sociální problémy moderní společnosti, lze s jistotou zařadit mezi aktuální témata nejen v České republice i po celém světě. Zmíněné trendy mají logicky dopad i na oblast zadávání veřejných zakázek. Důkazem rostoucího zájmu o odpovědné zadávání je rovněž koncept Ministerstva pro místní rozvoj ČR (dále též jen „MMR“) s názvem „*Národní strategie veřejného zadávání v České republice pro období let 2024–2028*“. Jeho středobodem je právě důraz na ekologicky

⁶² SEMPLE, Abby. op. cit., s. 43.

⁶³ BOVIS, Christopher H. *EU Public Procurement Law*, Second edition, Edward Elgar Publishing Limited, 2012, s. 135, 372. ISBN 978 0 85793 841 1.

Rozsudek SDEU ze dne 6. dubna 2006, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) proti Comune di Bari a AMTAB Servizio SpA. Věc C-410/04, 62004CJ0410.

a sociálně odpovědné zadávání a inovace včetně potřeby digitalizace.⁶⁴ Rovněž výsledky průzkumu Evropského účetního dvora jasně potvrzují, že je nezbytné věnovat větší pozornost strategickému zadávání, které bere v úvahu zejména kvalitativní aspekty veřejných zakázek před těmi kvantitativními. Dle jeho závěrů se v letech 2011 až 2021 v České republice rapidně zvýšil podíl veřejných zakázek zadaných pouze na základě hodnotícího kritéria nejnižší ceny, a to na více než 80 %. Z tohoto hlediska patří Česká republika mezi podprůměr v porovnání s ostatními členskými státy Evropské unie.⁶⁵

Základní prvky odpovědného zadávání jsou obsaženy v zadávací směrnici. Na vnitrostátní úrovni byly zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací zahrnuty do právního řádu na základě novely ZZVZ s účinností od 1. ledna 2021. Jak se právní úprava a judikatura vyvíjela podrobněji rozebírám části čtvrté, kapitole 4. 3, v souvislosti se zvláštními podmínkami plnění, jež zmíněné zásady na vnitrostátní úrovni aplikují.

Definice pojmu odpovědného a inovativního zadávání by mohla znít následovně: chování zadavatele, který v rámci zadávání veřejné zakázky postupuje v souladu s platnými právními předpisy a současně klade důraz na sociální aspekty (jako jsou důstojné pracovní podmínky, sociální začlenění), environmentální kritéria (jako je ochrana životního prostředí, udržitelný rozvoj) a do postupu integruje inovativní produkty a služby. Souhrnně jde o zvláštní podmínky zahrnuté do zadávacích podmínek, které jsou pro společnost přínosem.⁶⁶ Legální definice však poskytuje pouze příkladný výčet nástrojů (kritérií), které mohou zadavatelé využít. Záleží na uvážení zadavatele, které zvolí a které považuje za vhodné pro konkrétní veřejnou zakázku.⁶⁷ Tyto sociální, environmentální či inovační aspekty zakázky mohou být předmětem hodnocení jako kritéria kvality.⁶⁸ Zadavatel může například stanovit požadavek na zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce (absolventi, osoby zdravotně postižené, osoby s trestní minulostí či ve výkonu trestu), či klást důraz na minimální důstojné pracovní podmínky (stanovit minimální hodinovou odměnu zaměstnanců). V oblasti životního prostředí může požadovat různá ekologicky šetrná řešení (omezení uhlíkové stopy) nebo aspekty

⁶⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Národní strategie veřejného zadávání v České republice pro období let 2024–2028*. Online. Dostupné z: https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2024/01/nsvz_strategie_online-verze.pdf. [citováno 2023-6-17].

⁶⁵ Evropský účetní dvůr. *Zadáování veřejných zakázek v EU: méně konkurence při zadávání zakázek na stavební práce, zboží a služby během 10 let do roku 2021*. Online. Zvláštní zpráva 28, Úřad pro publikace Evropské unie, 2023. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2865/80792>. [citováno 2023-6-20].

⁶⁶ Odpovědné veřejné zadávání v kostce. *Příručka odpovědného veřejného zadávání k novele ZZVZ od 1. 1. 2021*. Online. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2020/12/publikace_ovz_v-kostce.pdf. [citováno 2023-8-28].

⁶⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. června 2022, č. j. ÚOHS-19105/2022/500.

⁶⁸ § 116 ZZVZ.

cirkulární ekonomiky (povinnost využívat obnovitelné zdroje energie nebo recyklované suroviny) apod.⁶⁹

Jedno z prvních a v praxi klíčových rozhodnutí týkající se environmentálně a analogicky sociálně odpovědného zadávání byl rozsudek SDEU ve věci Concordia Bus. Zadavatel v rámci veřejné zakázky na ekonomicky nejvýhodnější nabídku mezi hodnotící kritéria zařadil prvky ochrany životního prostředí, konkrétně hladinu emisí oxidu dusíku a hluku způsobených provozem poptávaných autobusů. Proti nastaveným podmínkám byla v zadávacím řízení vznesena námitka, ve které jeden z dodavatelů argumentoval, že požadavek na ekologičnost provozu autobusů splňuje jen minimální počet potenciálních dodavatelů. V závěru svého odůvodnění SDEU potvrdil obecně možnost zahrnout ekologické aspekty mezi hodnotící kritéria ve veřejných zakázkách, za předpokladu, že se týkají předmětu zakázky. Dále se vyjádřil, že postup zadavatele nebyl diskriminační. Uznal, že ačkoliv hodnocený prvek nebyl čistě ekonomické povahy, může i tak mít významný vliv na hodnotu zakázky z pohledu zadavatele, a tedy i z hlediska životního prostředí. Nejde v takovém případě o porušení zásady rovného zacházení, i když požadavek splňuje jen malá část dodavatelů.⁷⁰

Své stanovisko zopakoval SDEU rozsudkem ENV Wienstorm⁷¹. Potvrdil, že zadavatel smí stanovit ekologická hodnotící kritéria, a to i v případě, že nemají pro zadavatele přímý ekonomický přínos. I přes relativní „stáří“ rozsudku Concordia Bus tak zůstávají jeho závěry k zohlednění odpovědného zadávání nadále platné. Je však potřeba ho vnímat s ohledem na pokrok v legislativě nejen v souvislosti s hodnocením.⁷²

Spolu s vývojem směrnice úpravy se vyvíjela i rozhodnutí na ni navazující. Směrnice z roku 2004 již umožňovala zadavatelům zohledňovat aspekty odpovědného zadávání.⁷³ V této době vniknul rozsudek Provincie North Holland. Podle SDEU mohou zadavatelé v zadávacích podmínkách požadovat, aby byl poptávaný produkt fairtradového původu, případně aby splňoval konkrétní fairtradové požadavky týkající se životního prostředí či sociálních aspektů. Nesmí však odkazovat na konkrétní certifikační značky.⁷⁴

⁶⁹ Odpovědné veřejné zadávání v kostce. *Příručka odpovědného veřejného zadávání k novele ZZVZ od 1. 1. 2021*, op. cit.

⁷⁰ Rozsudek SDEU ze dne 17. září 2002, Concordia Bus Finland Oy Ab, původně Stagecoach Finland Oy Ab, proti Helsingin kaupunki a HKL-Bussiliikenne. Věc C-513/99, 61999CJ0513.

⁷¹ Rozsudek SDEU ze dne 4. prosince 2003, EVN AG a Wienstrom GmbH proti Republik Österreich. Věc C-448/01, 62001CJ0448.

⁷² NOVOTNÝ, Filip. *Judikatura ESD: Odpovědné zadávání veřejných zakázek optikou aktuální unijní právní úpravy*. Soudní rozhledy, 2022, č. 11-12, s. 352-359.

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ Rozsudek SDEU ze dne 10. května 2012, Evropská komise v. Nizozemské království. Věc C-368/10, 62010CJ0368.

Uplatňování zásad odpovědného a inovativního zadávání má i své hranice. Je na zadavateli, jaké zvláštní podmínky plnění nastaví. Je ale vždy povinen náležitě posoudit vhodnost jejich aplikace v konkrétním případě, a to především s ohledem na předmět veřejné zakázky. Nelze ani opomenout fakt, že vedle těchto existují základní zásady uvedené v ustanovení § 6 ZZVZ a zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při nakládání s veřejnými prostředky, které musí zadavatel dodržovat. Je proto důležité, aby zadavatel zhodnotil pečlivě okolnosti každého jednotlivého případu a podle toho vybral správné řešení. Rozhodnutí Concordia Bus je důkazem, že v některých specifických případech značného vlivu předmětu plnění na životní prostředí může převážit zásada environmentálně odpovědného zadávání a s ní spojená ochrana životního prostředí nad jinými, zde především zásadou hospodárnosti.

Běžně se vyskytují názory, že úsporné a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky není realizovatelné při postupu zohledňujícím odpovědné zadávání, často z důvodu vyšší ceny. Tyto mylné předpoklady je nutné vyvrátit. Účelem odpovědného zadávání je získat maximální hodnotu za peníze. Jinými slovy nalézt nejlepší poměr mezi kvalitou a cenou. To znamená, že i když se na počátku nemusí jednat o nejlevnější nabídku na trhu, v delším časovém horizontu může vybrané řešení být nakonec ekonomicky výhodnější než ostatní (na počátku levnější) varianty. Typickým příkladem je udržitelnost zvoleného postupu, který má potenciál vytvářet v budoucnu podstatné finanční úspory, současně mít pozitivní dopad na životní prostředí a naplnit tak potřeby zadavatele v plném rozsahu.⁷⁵

Jak již bylo uvedeno, zadavatel je povinen posoudit vhodnost svého postupu a v rámci zásady transparentnosti být připraven dostatečně obhájit svůj postup. Závěrem lze proto zadavatelům jednoznačně doporučit využívat předběžné tržní konzultace jako ideální nástroj při přípravě zadávacích podmínek pro efektivní uplatňování odpovědného veřejného zadávání. Na základě provedených předběžných tržních konzultací má zadavatel možnost prozkoumat přiměřenost a vhodnost svých podmínek a obdržet zpětnou vazbu od potenciálních dodavatelů na daném trhu ohledně jejich splnitelnosti.⁷⁶ Nežrídka se v praxi stává, že zadavatel zjistí, že dodavatelé jsou schopni ve skutečnosti splnit mnohem více než sám původně zamýšlel. Některé

⁷⁵ NOVÁK, David; GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona; DOBROVODSKÁ, Monika; INGEROVÁ, Petra; CHVALKOVSKÁ, Eva et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Online. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/05/sovz_metodika_text_web.pdf. [citováno 2023-8-28].

⁷⁶ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 44.

společnosti zahrnují řadu sociálně odpovědných či ekologicky šetrných politik například do svých interních kodexů.⁷⁷

2.5 Zásada hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti

V souvislosti se zásadami zadávání veřejných zakázek nelze opomenout ani zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Někdy je nazýváme tzv. zásady 3E (podle jejich anglického znění **E**conomy, **E**fficiency, **E**ffectiveness). Dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen “zákon o finanční kontrole”) jsou závazné pro orgány veřejné správy, protože zajišťují určitou ochranu veřejných prostředků. Ačkoliv by se jimi měl řídit každý „řádný hospodář“, závazně se uplatní jen na veřejné zadavatele.⁷⁸

Hospodárnost (*economy*) spočívá ve vynaložení jen takového objemu (veřejných) prostředků, které je nutné k naplnění cílů zamýšlené úrovně kvality, množství a v požadovanou dobu. Ptáme se tedy, zda bylo poptávané zboží či služba zadavatelem získáno za co nejnižší náklady. Podmínkou hospodárného postupu je i prevence vzniku dodatečných nákladů. Hospodárné proto nebude zadání veřejné zakázky bez stanovení požadované úrovně technických parametrů v zadávacích podmínkách a orientace jen na nejnižší cenu (méně kvalitní výsledky mohou vést k dodatečným nákladům na opravu výsledku). Nežádoucí jsou i tzv. *vendor lock-in* situace, kdy se zadavatel stává dlouhodobě závislým na jednom dodavateli, protože si vytvořil špatným nastavením právních a technických podmínek překážky k přechodu k jiným dodavatelům (nestandardizované součásti produktu apod.).⁷⁹

Efektivností (*efficiency*) se rozumí způsob využití veřejných prostředků s cílem maximalizovat rozsah, kvalitu a přínos stanovených cílů v porovnání s množstvím prostředků investovaných do jejich provedení.⁸⁰ Efektivnost lze tedy s ohledem na definici přeložit i jako účinnost.

Účelné (*effectiveness*) je takové využití veřejných prostředků, které zajistí dosažení nejlépe vyhovující úrovně splnění stanovených cílů. Mohli bychom tedy mluvit o užitečnosti.

⁷⁷ NOVÁK, David; GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona; DOBROVODSKÁ, Monika; INGEROVÁ, Petra; CHVALKOVSKÁ, Eva et al., op. cit. s. 148.

⁷⁸ § 4 odst. 1 písm. b) zákona o finanční kontrole. Na unijní úrovni vycházíme z článku 33 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

⁷⁹ Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí ČR. *Metodika veřejného nakupování. Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*, 2016. Online. s. 9. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>. [citováno 2023-10-5].

⁸⁰ § 2 písm. m), n) a o) zákona o finanční kontrole.

Zadavatel se sám sebe musí ptát, jestli veřejná zakázka slouží k naplnění stanoveného cíle a zda a proč tohoto cíle zadavatel opravdu potřebuje dosáhnout. U každé veřejné zakázky by si měl zadavatel stanovit její záměr. Optimální je pak uplatňování těchto zásad současně jako celku.⁸¹

V praxi se mohou dostat zásady 3E do rozporu se zásadou rovného zacházení a dalšími s ní spojenými základními zásadami dle ZZVZ. Zásady 3E míří dovnitř organizace zadavatele na řádné finanční hospodaření. Zásada rovného zacházení naopak míří ven vůči dodavatelům.⁸² Z uvedeného principu pak lehce vznikne kolize. Zásady 3E nejsou nadřazeny základním zásadám vyplývajícím ze ZZVZ, nemohou je převážit. Tak se ostatně vyjádřil i Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 31 Af 53/2020-84 ze dne 19. října 2021: *„Porušení či obcházení zákonných pravidel či základních zásad zadávání veřejných zakázek nelze v žádném případě odůvodňovat snahou o zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, neboť by tím došlo k porušení nejen textu, ale i účelu zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek.“*⁸³

Mohlo by se tak někdy zdát, že uvedené zásady si vzájemně odporují. Ze závěrů NSS však vyplývá, že jsou zásady 3E již zákonodárcem zahrnuty do základních zásad ZZVZ, jež cílí současně na zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky.⁸⁴ Zadavatel tedy musí pečlivě vážit, jak nastavit podmínky účasti v zadávacím řízení, aby obhájil zásady dle ZZVZ za současného respektování zásad 3E dle zákona o finanční kontrole. Podle mého názoru by měl své rozhodování především dostatečně odůvodnit do spisu veřejné zakázky. Tím splní povinnost transparentnosti a eliminuje veškeré potenciální pochybnosti o jeho počínání.

⁸¹ Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí ČR. op. cit., s. 8, 17.

⁸² Tamtéž, s. 12.

⁸³ Srov. též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. června 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243: *„Právě pro naplnění cíle [ZZVZ], tedy kontrolovatelného, hospodárného, účelného a efektivního nakládání s veřejnými prostředky, je zachování otevřené hospodářské soutěže, pro kterou je zcela nezbytné dodržet zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace [...] odůvodňoval snahou o zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti [...]“*.

⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152.

3 Podmínky účasti vztahující se k účastníkům zadávacího řízení

V první části práce jsem definoval zadávací podmínky. Podmínky účasti jsou jednou z jejich kategorií a zadavatel je v zadávacím řízení může určit dle taxativního výčtu v § 37 odst. 1 ZZVZ jako podmínky kvalifikace, technické podmínky, obchodní a jiné smluvní podmínky nebo zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky. Souhrnně jde o požadavky kladené na dodavatele, kteří jsou povinni je splnit, chtějí-li se úspěšně ucházet v zadávacím řízení o veřejnou zakázku a stát se tak vybraným dodavatelem. Zde je důležité připomenout, že se jimi nerozumí podmínky, které jsou dodavatelé povinni splnit za účelem, aby jim vznikla samotná účast v zadávacím řízení, ačkoliv se to ze samotného názvu může jevit jako logické. ZZVZ výslovně upravuje, kdy se dodavatel stává účastníkem zadávacího řízení. Samotné účastenství není nutně vázáno na splnění podmínek účasti. ZZVZ například umožňuje v některých případech posoudit splnění podmínek účasti v pozdější fázi zadávacího řízení až u konkrétního vybraného dodavatele. Pro vybraného dodavatele ale vždy platí, že musí být z jeho strany splněny, má-li s ním být uzavřena smlouva na předmětné plnění.⁸⁵ Účast v zadávacím řízení však nelze podmiňovat určitou právní formou dodavatele (fyzická či právnická osoba).⁸⁶

Podmínky kvalifikace se vztahují k účastníkům řízení, konkrétně na způsobilost dodavatele se o veřejnou zakázku ucházet. Naopak zbylá kritéria míří na předmět veřejné zakázky. Přechozí právní úprava, ZVZ, uvedené kategorie od sebe oddělovala. Až ZZVZ je spojil do zcela nového pojmu podmínek účasti.⁸⁷ Ačkoliv považuji nové znění za lepší, pro přehlednost i já podmínky účasti rozděluji do třetí a čtvrté části práce.

Nastavení kvalifikačních předpokladů v rámci vymezení zadávacích podmínek je klíčovým prostředkem zadavatele, jak zajistit, že veřejná zakázka bude včas, v požadované kvalitě a k jeho spokojenosti realizována k tomu způsobilým, respektive dostatečně schopným a odborně zkušeným dodavatelem. Podmínky kvalifikace se přímo vztahují k osobě dodavatele.⁸⁸

⁸⁵ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 37 [Podmínky účasti v zadávacím řízení]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. op. cit., s. 267–268.

⁸⁶ 37 odst. 1 a 3ZZVZ.

⁸⁷ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek*, č. 134/2016 Dz.

BALÝOVÁ, Lucie. Kapitola 5. [Zadávací řízení]. In: BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Právní praxe. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 41. ISBN 978-80-7400-805-4.

⁸⁸ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 219–220.

Na podmínky kvalifikace lze nahlížet též negativně jako na nástroj pro vyřazení těch dodavatelů, kteří zadavatelovy nároky nespĺňují. Přirozeně by se mohlo zdát, že uvedené není v souladu se základní zásadou zákazu diskriminace. Ačkoliv platí, že hlavním účelem ZZVZ je zajistit co možná nejširší hospodářskou soutěž a zabránit jednáním, které ji bezdůvodně narušují, není tento eliminační výběr v rozporu s § 6 ZZVZ. Dle ustálené rozhodovací praxe existuje legitimní zájem nad zachováním práva zadavatele vybírat vhodného dodavatele podle svých specifických potřeb. Jeho pravomoc při této selekci však není bezbřehá. Je vždy povinen svůj postup dostatečně obhájit. V opačném případě by při nastavení bezdůvodných diskriminačních či nepřiměřených podmínek bylo zadávací řízení stíženo vadou.⁸⁹ Zadavatel tak musí především dbát na jejich konformitu právě se základními zásadami.

Při definování podmínek kvalifikace je vždy nutné brát ohled na režim veřejné zakázky a zvolený druh zadávacího řízení. V rámci nadlimitního režimu jsou zadavatelé nejvíce omezeni zákonnou úpravou. Naopak ve zjednodušeném podlimitním řízení nebo v případě zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu má zadavatel větší prostor se odchýlit od stanovených pravidel. Je na jeho uvážení, zda bude například vyžadovat splnění stejných podmínek jako v rámci nadlimitního režimu či nikoliv⁹⁰. Výchozí jsou podmínky kvalifikace pro nadlimitní režim zakotvené v části čtvrté ZZVZ, který rozlišuje celkem čtyři druhy, a to základní⁹¹ a profesní způsobilost⁹², ekonomickou⁹³ a technickou kvalifikaci⁹⁴.⁹⁵

3.1 Technická kvalifikace

Vhodným nastavením technické kvalifikace si zadavatel ověřuje, že dodavatel disponuje adekvátním personálním a materiálním zázemím, ale také získanými zkušenostmi při plnění zakázek obdobného charakteru a rozsahu v minulosti. Podle taxativního výčtu v ZZVZ (platného pro nadlimitní režim) může zadavatel nárokovat prokázání technické kvalifikace například doložením referenčních seznamů týkající se předchozích dokončených projektů, údajů o klíčových členech realizačního týmu včetně jejich dosažené kvalifikace, informacemi o počtu zaměstnanců nebo specifikací potřebného technického vybavení. Na

⁸⁹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. února 2021, č. j. ÚOHS-05601/2021/500/AIv. Potvrzeno rozhodnutím o rozkladu ze dne 12. května 2021, č.j. ÚOHS-10751/2021/162/DJa.

⁹⁰ Ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě novely z roku 2023 platí nově povinnost požadovat prokázání základní způsobilosti dle § 74 ZZVZ.

⁹¹ § 74 ZZVZ.

⁹² § 77 tamtéž.

⁹³ § 78 tamtéž.

⁹⁴ § 79 tamtéž.

⁹⁵ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David, op. cit., s. 219–220.

rozdíl od ostatních druhů podmínek kvalifikace tak nejlépe odráží schopnost dodavatele ve vztahu k předmětu plnění.⁹⁶

Jak již bylo uvedeno, zadavatelé postupující mimo nadlimitní režim mají svobodnější volbu při určování technických podmínek. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ÚOHS, které se týkalo posouzení podmínky účasti v rámci sektorové veřejné zakázky, aby dodavatel nebyl účastníkem žádného soudního, rozhodčího nebo správního řízení (například konkurzního, insolvenčního apod.). Účelem podmínky bylo ověřit, že dodavatel má předpoklady pro řádné plnění smlouvy z hlediska jeho ekonomické situace. Uvedené měli dodavatelé splnit závazným prohlášením, že nejsou účastníkem zmíněného řízení, ani neexistuje riziko, že by mohlo být zahájeno. ÚOHS posoudil a podřadil tuto podmínku právě pod § 37 odst. 1 písm. a) ZZVZ, protože jde o podmínku směřující na schopnost dodavatele plnit předmět veřejné zakázky. Vzhledem k charakteru posuzované veřejné zakázky mohl zadavatel stanovit i jiná kritéria kvalifikace než ta uvedená v zákoně, avšak za předpokladu dodržení zásad stanovených v § 6 ZZVZ.⁹⁷

3.2 Problematika délky doby pro uznání referencí

Jedním z často používaných způsobů k prokázání technické kvalifikace je doložení referencí. Rozumí se jimi seznam stavebních prací, významných dodávek nebo služeb, které dodavatel **poskytnul za posledních pět, respektive u dodávek a služeb tří let, před zahájením zadávacího řízení**. Zadavatel smí tuto dobu prodloužit. Doba se považuje za splněnou, pokud byly referenční zakázky v jejím průběhu dokončeny, není-li stanoveno jinak.⁹⁸

Zákonná úprava stanovující potřebný věk referencí umožňuje dvojí výklad, což dává v praxi vzniknout problémům, ale zároveň i zajímavým rozhodnutím ÚOHS. Přísnější výklad považuje období referencí jako přesně ohraničené počátkem i koncem doby. To znamená, že přijímány jsou jen ty reference, které byly poskytnuty pět, respektive tři roky před zahájením zadávacího řízení a zároveň byly dokončeny do okamžiku jeho zahájení. Naopak vůči hospodářské soutěži otevřenější výklad vnímá jako stěžejní pouze počátek této doby. Za relevantní považuje i zakázky dokončené po zahájení zadávacího řízení, a to až do posouzení kvalifikace.⁹⁹

⁹⁶ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 618.

⁹⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. srpna 2022, č. j. ÚOHS-26618/2022/500.

⁹⁸ § 79 odst. 2 písm. a) a b), § 79 odst. 3 ZZVZ.

⁹⁹ KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. *Časový aspekt uznávání referencí ve veřejných zakázkách - formalistický přístup opět překvapuje*. Online. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/casovy-aspekt->

Za účinnosti ZVZ vydal ÚOHS stanovisko k počítání referenční doby, kde jako její konec uvádí poslední den lhůty pro podání nabídek. Nutno však konstatovat, že v ZVZ nebylo stanoveno, od kdy se referenční doba počítá, což ZZVZ odstranil tím, že uvádí, že referenční zakázky mají být poskytnuty v určité lhůtě počítané zpětně od zahájení zadávacího řízení.¹⁰⁰

Výše uvedeným způsobem se ÚOHS se svým stanoviskem vypořádal v rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0275/2019/VZ-26833/2019/511/ŠNo ze dne 1. října 2019 (vydané za účinnosti ZZVZ), kde naopak zaujímá restriktivní výklad. Co se týče skutkového stavu, zadavatel vybral dodavatele, který splnil požadovanou technickou kvalifikaci poskytnutím dodávky tři dny po zahájení zadávacího řízení. Ve zprávě o hodnocení nabídek zadavatel uvedl, že se dotazoval MMR, zda má použít čistě jazykový výklad a vybraného dodavatele vyloučit. MMR odpovědělo, že i zakázka dokončená po zahájení zadávacího řízení může být přijata jako referenční. ÚOHS se naopak přiklonil na stranu striktnějšího způsobu výkladu rozhodné doby, když uvedl, že referenční zakázka musí být „[...] *dokončena v období počínajícím datem, které se určí tak, že od data zahájení zadávacího řízení se odečtou 3 roky, a končícím okamžikem zahájení zadávacího řízení.*“ „*Nejzazším okamžikem, kdy musí být referenční zakázka dokončena, je tedy v souladu s § 79 odst. 2 a § 79 odst. 3 zákona okamžik zahájení zadávacího řízení.*“ V odůvodnění se ÚOHS opíral i o výklad komentářové literatury¹⁰¹. Dále uvedl, že zadavatel mohl dobu pro uznání referencí vymezit odlišně, ale jelikož tak neučinil, je jeho postup v rozporu se zásadou transparentnosti. Poukázal i na fakt, že tento postup mohl ovlivnit i jiné potenciální dodavatele při jejich rozhodování o podání nabídky, kteří by byli schopni se prokázat dodávkami poskytnutými i po zahájení zadávacího řízení.

Stejného názoru se drží ÚOHS i v rozhodnutí o rozkladu č. j. ÚOHS-09092/2020/3-23/PBl ze dne 23. března 2020. Rozhodné období zde však nebylo předmětem rozhodování ÚOHS, který se k němu tudíž v odůvodnění nevyjadřoval. Úřad však pracuje s rozhodným obdobím tak, že ho počítá od zahájení zadávacího řízení, tj. od odeslání oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek a v Úředním věstníku

uznavani-referenci-ve-verejnych-zakazkach-formalisticky-pristup-opet-prekvapuje-111483.html?mail. [citováno 2023-12-14].

¹⁰⁰ Tiskové oddělení ÚOHS. *Stanovisko k počítání referenční doby u technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 odst. 1 písm. a), § 56 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 3 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.* Online. Dostupné z:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj47cC4moCFAXV32QIHHRLFACQQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fuohs.gov.cz%2Fdownload.php%3Fq%3DSekce_VZ%2FMethodiky%2FPocitani-referencni-doby- stanovisko.pdf&usg=AOvVaw1BNxO11YX48f9MgiEOr6mD&opi=89978449. [citováno 2023-10-14].

¹⁰¹ HERMAN Pavel, FIDLER, Vlastimil. a kol., op. cit., s. 217.

Evropské unie, k čemuž došlo 15. 7. 2019. Dobu pěti let před zahájením zadávacího řízení stanovil datem 15. 7. 2014 a 15. 7. 2019.

Určité dovysvětlení poskytl ÚOHS v rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0625/2022/VZ-10182/2023/500 ze dne 13. března 2023. Skutkový stav byl opačný než v prvním případě. Navrhovatel byl ze zadávacího řízení vyloučen, jelikož referenční práce nebyla dle zadavatele **dokončena** před zahájením zadávacího řízení. Zadavatel odkazoval na výše popsané rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0275/2019/VZ-26833/2019/511/ŠNo. ÚOHS se zabýval interpretací slova *dokončena* v kontextu ustanovení § 79 odst. 2 písm. a) odst. 3 ZZVZ. Uvedl, že referenční práce (zde jedna z vícero realizovaných stavebních prací navrhovatele) musí být dokončena **před zahájením zadávacího řízení** alespoň v takovém rozsahu, jež zadavatel definoval v kvalifikačním požadavku. Zbývající (již nikoliv referenční) části práce nemusí být před zahájením zadávacího řízení dokončeny. Opačný výklad, že referenční práce musí být dokončena v celém svém rozsahu, tedy v rozsahu všech dílčích „[...] stavebních prací, které se zadavatelem nastavenými kritérii technické kvalifikace nijak nemusí souviset, když již dokončená a předaná stavební práce tato kritéria technické kvalifikace sama o sobě splňuje [...]“, považuje ÚOHS s odkazem na zásadu přiměřenosti za přílišně formalistický. V každém případě i zde váže konec rozhodné doby na den zahájení zadávacího řízení, což vyplývá z konkrétních dat, se kterými v rozhodnutí pracuje.

Jde tak proti smyslu společného stanoviska vydaného 5. prosince 2022 ve spolupráci s MMR k výkladu „stáří“ referenčních zakázek dle § 79 odst. 2 písm. a) a b) ZZVZ. V něm je vyjádřena nutnost se neomezovat pouze na jazykový výklad řešeného znění ustanovení. Zejména na základě systematického výkladu s odkazem na § 46 odst. 2 ZZVZ i teleologického výkladu postaveného na smyslu právní úpravy založené na podpoře co možná nejšířší soutěže, má být referenční doba vykládána širěji.¹⁰² S rozšířeným výkladem lze jedině souhlasit. Navíc doložení nedávno skončených projektů nepochybně prokazuje kvality a schopnosti dodavatele mnohem lépe a přesněji než v případě starších referencí.

Zůstává tak otázkou, zda se uvedeným stanoviskem bude ÚOHS nadále řídit. Bylo by však nejlepší, aby si zadavatelé z rozhodovací praxe vzali ponaučení a využili své možnosti stanovit referenční dobu svým vlastním způsobem, například pevným datem pro počátek i konec doby, aby tak předešli případným nejasnostem.

¹⁰² Tiskové oddělení ÚOHS. *Společné stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstva pro místní rozvoj k výkladu „stáří“ referenčních zakázek dle § 79 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zadávání veřejných zakázek*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/3468-spolecne-stanovisko-uohs-a-mmr-k-vykladu-„stari“-referencnich-zakazek.html>. [citováno 2023-12-14].

3.3 Problematika přiměřenosti kvalifikačních podmínek

Mohu z vlastní zkušenosti potvrdit, že ani rozsáhlá rozhodovací praxe k (ne)přiměřenosti kvalifikace nevede k výraznému zlepšení v zadavatelské praxi. Proto je nutné i zde podrobněji rozebrat nejčastější pochybení při nastavení podmínek technické kvalifikace. Jde o jejich příliš přísné vymezení, při kterém není zohledněna povaha, složitost či rozsah předmětné veřejné zakázky. V důsledku neadekvátně určených podmínek dochází k porušení zásady přiměřenosti. Na základě ustálené rozhodovací praxe ÚOHS, která vychází zejména ze závěrů rozsudku NSS ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, je v takových případech současně dovozováno i porušení zásady zákazu diskriminace v její skryté formě. Diskriminační prvek se projevuje v nedovoleném zamezení účasti v zadávacím řízení určité skupiny potenciálních dodavatelů, ačkoliv by jinak mohli být schopni veřejnou zakázku kvalitně splnit.¹⁰³

Z důvodu rozsahu a charakteru této práce není objektivně možné obsáhnout veškerou rozhodovací praxi k zásadě přiměřenosti. Důvodem jsou skutkové odlišnosti jednotlivých případů i individuální schopnosti zadavatelů své potřeby a vymezené podmínky v konkrétním případě dostatečně obhájit, či nikoliv. Obecné závěry popsané v prvním odstavci této kapitoly jsou proto klíčovým vodítkem pro vhodný postup zadavatelů, bez ohledu na to, zda půjde o referenční seznamy, členy realizačního týmu nebo o další kritéria dle § 79 ZZVZ. Na základě uvedených argumentů jsem se proto rozhodl rozebrat dodržování zásady přiměřenosti se zaměřením na veřejné zakázky na stavební práce ve spojitosti s vymežováním požadavků na zkušenosti dodavatelů prostřednictvím referenčních seznamů ohledně určitého typu budov. Výběr není náhodný. Jde v praxi o velmi často opakující se zdroje pochybení, o čemž svědčí i vývoj rozhodovací praxe rozebraný na několika řešených příkladech.

Rozhodnutí NSS ve věci rekonstrukce a zateplení ZŠ Klášterec nad Ohří

Požadavkem na doložení seznamu poskytnutých staveb s důrazem na konkrétní typ budov (občanské vybavenosti) se zabýval NSS. V rozsudku potvrdil rozhodnutí krajského soudu, který zrušil rozhodnutí žalovaného (ÚOHS) o nezákonném nastavení technických kvalifikačních předpokladů. V posuzovaném zadávacím řízení zadavatel v rámci veřejné zakázky na rekonstrukci a zateplení budovy školy určil požadavek na zkušenost s rekonstrukcí budov občanské vybavenosti nebo obdobných staveb (s odkazem na definici v § 6 vyhlášky č. 398/2009 Sb.), přičemž alespoň dvě se měly týkat rekonstrukce budovy školy za provozu.

¹⁰³ Na NSS navázal Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 16. března 2011, č. j. 62 Ca 29/2009-56.

Předmětem posouzení bylo mimo jiné umožnění doložit „obdobné stavby“. Soud zdůraznil, že požadavky žalobce nebyly omezeny pouze na budovy občanské vybavenosti, ale i na stavby obdobné, což dle jeho závěru není nesrozumitelné. Zároveň podotkl, že účastníci neměli problém s porozuměním těmto požadavkům, jak dokládá absence žádostí o dodatečné informace a dostatečný počet podaných žádostí o účast. Soud dále konstatoval, že termíny použité v zadávací dokumentaci musí být interpretovány s ohledem na jejich obvyklý význam. Podle soudního názoru bylo možné snadno určit, které typy budov lze považovat za obdobné budovám občanské vybavenosti na základě běžného porozumění daným termínům dle příslušné vyhlášky. Nakonec soud potvrdil, že rozhodnutí žalovaného o omezení hospodářské soutěže při nepřiměřeném vymezení kvalifikačních kritérií bylo chybné a zrušil ho.¹⁰⁴

Rozhodnutí NSS ve věci vodního díla Labská

Na problematiku navázalo další rozhodnutí NSS na základě kasační stížnosti navrhovatele (vyloučeného účastníka zadávacího řízení), když zrušilo rozhodnutí Krajského soudu v Brně i předchozí rozhodnutí ÚOHS (žalovaného) týkající se posouzení referenčních staveb. Zadavatel pro účely posouzení kvalifikace i hodnocení až v průběhu zadávacího řízení nechal zpracovat znalecký posudek, jehož obsahem bylo vymezit kritéria obdobnosti staveb dle požadavků na splnění technické kvalifikace. V zadávacích podmínkách požadoval reference u staveb obdobného charakteru bez bližší specifikace. Navrhovatel namítal, že použitím obecné definice „stavba obdobného charakteru“ zadavatel vymezil zadávací podmínky nekonkrétně, nesrozumitelně a poté je navíc dodatečně upravil, když přizval soudního znalce. Dále upozornil na odpovědnost zadavatele za zadávací podmínky, kterou nelze přenášet na dodavatele. NSS své rozhodnutí odůvodnil argumentací, že *„[z]volil-li zadavatel do zadávací dokumentace neurčitý pojem „stavba obdobného charakteru“, přičemž k jeho výkladu neposkytl dostatečné vodítko, je s ohledem na pravidlo vymezené v 36 odst. 3 ZZVZ, povinen zvolit takový výklad zadávacích podmínek, který umožní účast v zadávacím řízení co nejširšímu okruhu uchazečů o veřejnou zakázku. Výklad použitý zadavatelem, resp. hodnotící komisí, který vedl k vyloučení stěžovatelky ze zadávacího řízení, byl však v kontextu okolností případu nepřiměřeně restriktivní“*. Toto rozhodnutí je dle mého vyhodnocení významné. Posunulo rozhodovací praxi v jejím vývoji se závěrem, že bez konkretizace podmínek nelze bez dalšího užívat pro účely nastavení referencí obecnou definici „stavba obdobného charakteru“.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. září 2017, č. j. 6 As 185/2017–31.

¹⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. srpna 2022, č. j. 6 As 242/2020–47.

Rozhodnutí ÚOHS ve věci rekonstrukce sokolovny v Hulíně

Rozhodnutí ÚOHS ve věci rekonstrukce sokolovny v Hulíně se týkalo požadavků na zkušenosti se stavbami občanské vybavenosti. Významně zpřesnilo dosavadní výklad rozhodovací praxe při nastavování podmínek kvalifikace ohledně realizace stavebních prací. Návrh, který inicioval rozhodnutí, napadal kritéria technické kvalifikace a jejich prokázání. Zadavatel požadoval doložení referenčního seznamu alespoň pěti poskytnutých stavebních prací, které se týkaly rekonstrukce staveb občanského vybavení, a současně umožnil i jiné stavební práce obdobného charakteru a uvedl odkaz na § 6 vyhlášky č. 398/2009 Sb. Navrhovatel definoval kritéria jako nepřiměřené a diskriminační. V rámci přezkumné činnosti si ÚOHS objednal znalecký posudek za účelem ověření stavebně-technologických postupů při realizaci různých druhů staveb. Posudek znaleckého ústavu byl podkladem pro závěr, že „*není rozhodující určení stavby, ale její materiálově konstrukční podoba*“. Konkrétně „*požadavek na doložení pouze referenčních staveb občanského vybavení, a nikoliv jiných staveb (např. občanských, obytných, průmyslových či zemědělských) – pozemních staveb, které mají shodnou materiálově konstrukční podobu jako objekt sokolovny, lze označit za nepřiměřeně zpřísňující pravidla pro prokázání šetřeného kritéria technické kvalifikace potenciálními dodavateli*“.

Významný posun spočíval v tom, že i přes umožnění doložit stavby obdobného charakteru s odkazem na příslušnou vyhlášku, **Úřad neshledal uvedené rozšíření jako dostatečné**. Na základě vypracovaného znaleckého posudku vyjádřil nutnost uznat i jiné referenční stavby, které jsou z podobného materiálu či mají podobnou konstrukci.¹⁰⁶

Rozhodnutí ÚOHS ve věci rekonstrukce administrativní části areálu Emauzy

Rozhodovací praxe ÚOHS ve věci nepřiměřenosti požadavku zadavatele, který nárokoval na dodavatele zkušenosti s realizacemi rekonstrukcí pouze na referenčních stavbách občanského vybavení, byla potvrzena rozhodnutím Úřadu¹⁰⁷, které bylo následně potvrzeno i rozhodnutím předsedy Úřadu¹⁰⁸. Důležitost rozhodnutí potvrzuje také jeho zařazení do Sborníku vybraných rozhodnutí ÚOHS ve věci veřejných zakázek v oblasti stavebnictví, ve kterém Úřad znovu konstatoval, že „*určení či účel využití stavby nelze obecně považovat za rozhodující kritérium ověření způsobilosti dodavatele realizovat příslušné stavební práce, resp. že prostřednictvím kritéria určení stavby by neměly být definovány požadavky na zkušenosti dodavatele, když určení stavby nutně neimplikuje, že se bude jednat právě o stavbu přinášející*

¹⁰⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. února 2022, č. j. ÚOHS-03325/2022/510.

¹⁰⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. prosince 2022, č. j. ÚOHS-46817/2022/500.

¹⁰⁸ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 1. března 2023, č. j. ÚOHS-07653/2023/163.

*zadavateli potřebné/požadované zkušenosti*¹⁰⁹. Rozhodovací praxe opakovaně stanovila, že nelze pouze požadovat zkušenosti dle druhu staveb (zde občanská vybavenost). Zadavatelé musí připustit reference i u jiných pozemních staveb, které mají obdobnou materiálově konstrukční podobu.

Rozhodnutí ÚOHS ve věci stavebních úprav ZŠ Domanín

V návaznosti na výše uvedené jsem vybral nedávné rozhodnutí ÚOHS za účelem ukázky, že znalost zadavatelů v této problematice má stále výrazné nedostatky. Následující případ demonstruje zcela typický a bohužel nesprávný trend zadavatelů. Jedná se o požadavek na prokázání praxe s obdobnými zakázkami pro stejnou kategorii zadavatelů. Zbytečným zaměřením se právě na osobu zadavatele se dostává jejich jednání do rozporu se zákonem.

V posuzovaném případě byla předmětem veřejné zakázky rekonstrukce budovy základní školy. Zadavatel konkrétně nárokoval zkušenost s rekonstrukcí minimálně dvou budov jakéhokoliv školského zařízení, bez ohledu na to, jestli půjde o mateřskou, základní, střední nebo vysokou školu. Argumentace použitá zadavatelem na svou obranu se opírala o fakt, že školy mají zcela odlišný provoz a rekonstrukce během školního roku je mnohem komplexnější a náročnější činnost odůvodňující právě zkušenost s takovými zařízeními na rozdíl od ostatních staveb občanské vybavenosti. Podle ÚOHS vysvětlení zadavatele pro takový požadavek nemohlo obstát. Úřad věří, že i jiné stavby občanského vybavení (zmiňuje například nemocnice nebo jiné administrativní budovy) mohou mít podobný provoz jako budovy škol. Je proto možné získat požadované zkušenosti u těchto druhů staveb minimálně ve stejném rozsahu. Vylučuje rovněž názor ohledně bezpečnosti z důvodu přítomnosti dětí a mladistvých. Argumentuje zadávacími podmínkami, ve kterých zadavatel povolil doložení reference týkající se vysokých škol, tedy místa, kde se pohybují dospělé osoby. Nastavením nepřiměřených podmínek kvalifikace se zadavatel dopustil porušení zákona. Bezdůvodně narušil hospodářskou soutěž tím, že neumožnil v zadávacím řízení účast dodavatelů, kteří disponují referencemi na rekonstrukci jiných typů staveb.¹¹⁰ V této věci se zadavatel dokonce omezil jen na budovy školských zařízení, což způsobilo ještě výraznější omezení hospodářské soutěže než v případech předešlých.

¹⁰⁹ ÚOHS. *Sborníky vybraných rozhodnutí*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/metodicka-cinnost/sborniky-rozhodnuti.html>. [citováno 2023-12-18].

¹¹⁰ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. července 2023, č. j. ÚOHS-25730/2023/500.

3.3.1 Shrnutí rozhodovací praxe

Zadavatelé se v praxi bez jakýchkoliv obav omezují při stanovení kritérií technické kvalifikace na stavební práce pouze na reference dle druhu staveb, nejčastěji staveb občanské vybavenosti. Na základě vývoje rozhodovací praxe popsané v této kapitole je však potřeba zdůraznit, že takový postup může být ze strany ÚOHS shledán nepřiměřeným, tedy nezákonným. Zadavatelé by měli brát v úvahu více faktorů, zejména konstrukci a použité materiály. Neměli by se soustředit na pouhé zobecnění podmínky dle účelového určení stavby. Při správném postupu by měli dojít k závěru, že zkušenosti i s jinými stavbami mohou být v daném případě zcela dostačující. Nejsou-li, je potřeba výjimku odůvodnit.

3.4 Problematika situace na relevantním trhu

Nastavení přiměřených technických podmínek je jedním ze základních stavebních kamenů pro dosažení úspěchu zadavatele při zadání veřejné zakázky. I přesto z rozhodovací praxe vyplývají některá specifika, s kterými by zadavatelé měli být rozhodně obeznámeni. Jedním z nich je povinnost zadavatele vnímat, respektive zohledňovat situaci na relevantním trhu.

Uvedenému se věnoval Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 62 Ca 15/2009-71 ze dne 10. března 2011. V často citovaném rozsudku rozhodovací praxí Krajský soud uznal, že nároky na kvalifikaci se mohou různit v závislosti na velikosti konkrétního trhu. Jedna a ta samá podmínka může být v jednom případě zcela přiměřená a současně na jiném trhu naopak nepřiměřená a diskriminační. To se projevuje zejména na rozvíjejících se trzích, kde se nepohybuje příliš velké množství dodavatelů. V případě příliš jemně nastaveného síta u definice kvalifikačních podmínek by výsledkem bylo uzamčení trhu v podobě neumožnění přístupu nových dodavatelů. Ve svém závěru konstatoval správnost postupu žalovaného (ÚOHS), když nahlížel na požadavek zadavatele na předložení seznamu významných služeb právě v kontextu specifických podmínek trhu a s ohledem na historii zadání podobných veřejných zakázek ve prospěch jediného dodavatele.

Výše popsanou problematiku podrobněji rozebírám níže na několika konkrétních rozhodnutích ÚOHS.

V nedávno řešeném případě se předseda Úřadu zabýval veřejnou zakázkou na dodávku deseti vodíkových autobusů pro městskou hromadnou dopravu. Zadavatel stanovil požadavek, aby dodavatelé prokázali referenční zkušenost s dodáním alespoň jednoho vodíkového autobusu v jakémkoliv z evropských států za posledních patnáct let. S ohledem na poptávaný

předmět zakázky se rozsahově nárok jevil jako přiměřený. Zadavatel navíc prodloužil dobu pro uznání referencí nad rámec zákonem stanovené. Dle závěrů předsedy Úřadu však zajištění možnosti účasti dodavatelů z jiných států automaticky neznamená, že tvoří běžnou skupinu dodavatelů na tento konkrétní druh zakázky. I když skutečně existují zahraniční dodavatelé (dle průzkumu trhu pouze šest), kteří jsou schopni splnit nároky na technickou kvalifikaci, nemusí to znamenat, že stanovená podmínka není diskriminační. Rozhodující byla otázka, zda byl požadavek vhodně stanoven v kontextu rozvíjejícího se trhu s vodíkovými autobusy v České republice. Dle průzkumu trhu byl pouze jeden dodavatel schopný referenci doložit. Ze zjištění vyplývá, že je český trh stále v rané fázi. Úřad proto zpochybnil spravedlivost podmínky vůči novým dodavatelům.¹¹¹

V jiném posuzovaném případě zadavatel mezi požadavky stanovil podmínku referenční zkušenosti s dodávkou deseti parciálních trolejbusů v posledních třech letech. ÚOHS provedl analýzu trhu. Zjistil, že požadavky zadavatele výrazně omezují hospodářskou soutěž na relevantním trhu a znevýhodňují potenciální dodavatele na úkor dominantního subjektu, společnosti ŠKODA ELECTRIC a.s. Dominantní postavení se prokázalo tak, že tento dodavatel byl vybrán v 11 z 12 veřejných zakázek na parciální trolejbusy v posledních čtyřech letech v České republice. Až na jeden případ byl navíc vždy jediným subjektem, který podal nabídku. Zadavatel namítal, že není jeho povinností být tvůrcem trhu. Dle argumentace ÚOHS to sice není jeho hlavním úkolem, ale nelze ignorovat fakt, zadavatelé jsou důležitými hráči na trhu, jelikož jejich poptávka může vývoj trhu výrazně ovlivnit. Jejich povinností je neprohlubovat nežádoucí stav hospodářské soutěže v podobě monopolu jednoho dodavatele. Naopak **by měli přispívat k otevření trhu více dodavatelům**. Absence soutěže by mohla vést k umělému navyšování cen. Zároveň průzkum trhu neodhalil, že by ostatní potenciální dodavatelé byli nováčky. Nebyla dána nejistota ohledně jejich schopnosti plnit. Jednalo se o zkušené dodavatele důležitých částí parciálních trolejbusů, kteří buď již pracovali jako poddodavatelé pro ŠKODA ELECTRIC a.s., nebo měli rozsáhlé zkušenosti s výrobou autobusů. Nejspornější podmínkou kvalifikace byl požadavek na dodání a zkoušku vzorku kompletního trolejbusového vozidla do 15 dnů od výzvy zadavatele v jeho sídle. Úřad zjistil, že tato podmínka výrazně zvýhodňovala a mířila na dominantního dodavatele, který jako jediný byl schopen splnit tento požadavek. Průzkum ukázal, že dodavatelé běžně nemají předváděcí vozy k dispozici, protože každý vůz je vyráběn na zakázku podle konkrétních představ zákazníka.¹¹²

¹¹¹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. dubna 2022, č. j. ÚOHS-12940/2022/161.

¹¹² Rozhodnutí ÚOHS ze dne 8. listopadu 2021, č. j. ÚOHS-36080/2021/162/JSr.

Závěrem je příhodné citovat nesprávnou argumentaci jiného zadavatele u veřejné zakázky na dodávku software řešení a podmínky na odbornost klíčových členů realizačního týmu. Zadavatel uvedl: „*Implementovat a integrovat zdravotnické IS [pozn. informační systémy] ve velké nemocnici nemůže nikdo, kdo takovou činnost doposud neprováděl.*“. Úřad, stejně jako v předešlých případech, jednoznačně odsoudil jeho argumentaci s tvrzením, že při takovém myšlenkovém nastavení by došlo k absolutnímu omezení vstupu na trh jiných schopných dodavatelů. Nelze kategoricky vyloučit ostatní dodavatele jen proto, že prozatím nenabyli požadovanou zkušenost, ačkoliv by jinak byli kompetentní k řádnému plnění.¹¹³

3.4.1 Shrnutí rozhodovací praxe

Lze shrnout, že rozhodovací praxe je i přes rozdílné skutkové okolnosti v této oblasti konstantní. Zadavatelé jsou běžně přesvědčeni o správnosti svého postupu a brání se tím, že jejich požadavky jsou přiměřené a odůvodněné vůči předmětu veřejné zakázky. Na podporu svého tvrzení odkazují na řadu nepřiléhavých rozhodnutí z praxe Úřadu. Neuvědomují si však svou chybu. Přiměřenost zvolených kritérií je důležité vnímat ve dvou rovinách. Je vhodné doporučit, aby zadavatel zadávací podmínky neodůvodňoval izolovaně jen s vazbou na předmět veřejné zakázky, ale současně reflektoval situaci na daném trhu. Pokud si není o panujících podmínkách na trhu jistý, jeví se jako ideální využít předběžných tržních konzultací. Alespoň dle mého názoru se jim v praxi bohužel zadavatelé spíše vyhýbají. Jejich použití sice znamená vyšší administrativní zátěž, ale minimálně pro větší zadavatele u složitějších veřejných zakázek by se nemělo jednat o problém. Lze využít i odborného právního poradenství zkušených advokátních kanceláří v oblasti zadávání veřejných zakázek.

3.5 Problematika kombinace požadovaných kritérií

V úvodu předchozí kapitoly zmiňuji, že existují určitá specifika při definování přiměřených zadávacích podmínek, které by každý zkušený zadavatel měl znát. Mezi ně určitě patří i problematika přílišné kumulace vícero požadavků do jedné referenční zkušenosti. Uvedené lze demonstrovat na řadě posuzovaných případů v rozhodovací praxi ÚOHS.

V případě zadání veřejné zakázky na rekonstrukci kulturně vzdělávacího centra v Mostě zadavatel požadoval prokázat technickou kvalifikaci tím, že dodavatel předloží seznam minimálně tří zakázek na stavební práce, které zahrnovaly výstavbu či rekonstrukci budov občanského vybavení. Současně stanovil minimální finanční hodnotu těchto zakázek na 250

¹¹³ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. prosince 2018, č. j. ÚOHS-S0317/2018/VZ-36621/2018/512/JHé.

miliónů Kč bez DPH. Dále určil, že alespoň jedna z nich musí obsahovat odstranění azbestu v hodnotě 500 tisíc Kč bez DPH. Navrhovatel v řešeném případě rozporoval právě neodůvodněnou kumulaci stanovených požadavků. ÚOHS vyjádřil pochopení ohledně potřeby zadavatele si ověřit, zda má dodavatel zkušenosti s realizací stavby dle předmětu veřejné zakázky. Nicméně právě kombinací požadovaných kritérií se dopustil porušení zásady přiměřenosti. Zadavatel nebyl schopen dostatečně zdůvodnit, proč dodavatel nemohl prokázat zkušenost s odstraňováním azbestu v potřebné hodnotě na jiném typu budovy, případně na stavbě s nižší finanční hodnotou. Kdyby nekombinoval kritéria do jednoho požadavku, nemuselo by dojít k porušení zákona.¹¹⁴

Skutkově velmi obdobný případ řešil ÚOHS ve věci modernizace dělnického domu ve Studénce. Zadavatel jen stanovil jinou výši finančních limitů a namísto nároku na zkušenost s odstraněním azbestu požadoval dodávku a montáž audiovizuální techniky. Ani v tomto případě zadavatel neuspěl se svojí argumentací a neobhájil důvod, proč uvedenou zkušenost nemohl dodavatel prokázat ve dvou samostatných referenčních kritériích.¹¹⁵

K nevhodné kumulaci některých požadavků v praxi zadavatelů se vyjádřil ÚOHS v již rozebíraném případě (viz kapitola 3.3.2) ve věci rekonstrukce sokolovny v Hulíně, když uvedl: „kombinace jednotlivých kritérií technické kvalifikace, které Úřad shledá zákonnými, může ve svém důsledku vytvořit požadavky, které hospodářskou soutěž nedůvodně omezují.“¹¹⁶

V kapitole popsané případy rovněž potvrzují moji hypotézu ohledně nedostatečné informovanosti zadavatelů o judikatuře správních soudů a rozhodovací praxe ÚOHS k vymezování podmínek technické kvalifikace spočívající ve zbytečném lpění na určitém druhu budov (nejčastěji občanské vybavenosti).¹¹⁷

3.5.1 Shrnutí rozhodovací praxe

S nastíněnou problematikou kumulace se samozřejmě lze setkat i v jiných případech, než jsou veřejné zakázky na stavební práce.¹¹⁸ Lze shrnout, že zadavatelé by měli být ostražití, když vymezují své požadavky kumulativně. Ačkoliv se izolovaně mohou jevit jako přiměřené a adekvátní k předmětu veřejné zakázky, může jejich nevhodnou kombinací dojít k porušení zásady přiměřenosti. Riskují konstatování nezákonnosti ze strany ÚOHS. Závěrem je zapotřebí

¹¹⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. srpna 2023, č. j. ÚOHS-30835/2023/500.

¹¹⁵ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. února 2023, č. j. ÚOHS-05504/2023/500.

¹¹⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. února 2022, č. j. ÚOHS-03325/2022/510.

¹¹⁷ K uvedenému podrobněji viz kapitola 3.3.2.

¹¹⁸ Například kumulace požadavků na zkušenost členů realizačního týmu viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. dubna 2016, č. j. ÚOHS-S0092/2016/VZ-15519/2016/532/Mon; kumulace požadavků na seznam poskytnutých služeb viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. dubna 2020, č. j. 29 Af 150/2018-163.

uvést, že uvedené neznamená, že podmínky technické kvalifikace nelze bez dalšího kombinovat. Záleží pouze na zadavateli, aby v rámci svého odůvodnění prokázal specifičnost jeho situace a potřeb a unesl tak důkazní břemeno.

4 Ostatní podmínky účasti

Zákon nepracuje s pojmem „ostatní“ podmínky účasti. Užívám ho já v souvislosti s dělením podmínek účasti tak, jak bylo nastíněno v úvodu třetí části práce.

4.1 Technické podmínky

Prvním úkolem zadavatele v rámci celého zadávacího procesu je vymezit předmět veřejné zakázky. Je povinen jasně, určitě a srozumitelně popsat, jaké plnění bude od vybraného dodavatele požadovat a jeho žádoucí vlastnosti. Předmět veřejné zakázky vymezují technické podmínky. Zadavatel je může určit například specifikací výkonnostních nebo funkčních kritérií, popisem požadovaného účelu či potřeb, odkazem na normy, technické dokumenty či štítky. Patří mezi ně rovněž podmínky nakládání s právy k průmyslovému nebo duševnímu vlastnictví, které vznikly v souvislosti s plněním smlouvy na veřejnou zakázku¹¹⁹, typicky v odvětví IT. ZZVZ dále podrobněji upravuje nastavení technických podmínek jen pro zadávací řízení v nadlimitní režimu. Pokud se zadavatel v nadlimitním režimu nepohybuje, může jeho pravidla využít, ale nemusí.¹²⁰ Pojem technických podmínek je blíže definován a dovysvětlen v příloze zadávací směrnice.¹²¹

V této souvislosti nelze opomenout zákonem upravený obecný zákaz stanovit technické podmínky použitím přímého či nepřímého odkazu v zadávací dokumentaci na konkrétní dodavatele, výrobky, patenty, vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, aby tím nedošlo ke zvýhodnění, nebo naopak znevýhodnění některých dodavatelů (příp. výrobků).¹²² Pokud by využití odkazu nemělo takový následek, je možné ho použít, aniž by bylo nutné splnit další podmínky. Rozhodovací praxe ÚOHS však ukazuje, že se jedná vzácné případy.¹²³ Důvodem zákazu je tedy snaha předcházet výskytu nedovolené diskriminace, a to jak v její pozitivní, tak negativní formě.¹²⁴

Přesto v praxi právě v této oblasti dochází z mé zkušenosti k častým pochybením zadavatelů. Jedním z takových pochybeních, užitím nepřímého odkazu, se zabýval ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 28. února 2022, č.j. ÚOHS-07370/2022/500. Zadavatel – Nemocnice

¹¹⁹ § 37 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

¹²⁰ KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. § 37 [Podmínky účasti v zadávacím řízení]. In: KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 220. ISBN 978-80-7400-834-4.

§ 89 odst. 1 ZZVZ.

¹²¹ PŘÍLOHA VII – DEFINICE NĚKTERÝCH TECHNICKÝCH SPECIFIKACÍ zadávací směrnice.

¹²² § 89 odst. 5 písm. a), písm. b) ZZVZ.

¹²³ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. listopadu 2018, č. j. ÚOHS-R0153/2018/VZ-32251/2018/323/PBI.

¹²⁴ Čl. 42 odst. 4 zadávací směrnice.

Pardubického kraje, a.s. – zvýhodnil při stanovení zadávacích podmínek jednoho z dodavatelů a jeho výrobek. Při stanovení technických podmínek totiž specifikoval své požadavky příliš striktním způsobem za využití nepřímých odkazů na identifikační znaky konkrétního výrobku, čímž zamezil dodání jiného výrobku než jediného specifikovaného. Zadavatel opsal technické požadavky (tj. otáčky, rozměry a příkon) z popisu zařízení (jednalo se zde o kuchyňské roboty). Postup zadavatele nebyl ani odůvodněn předmětem veřejné zakázky. Plněním byly kuchyňské roboty, tedy nijak specifické či jedinečné technologie do stravovacího provozu. ÚOHS jako nápravu celé zadávací řízení zrušil, přičemž zároveň zakázal zadavateli smlouvu na veřejnou zakázku uzavřít.

4.1.1 Odůvodněná použití odkazu

Na konci předchozího odstavce jsem částečně naznačil, že se v praxi vyskytují případy, kdy je a musí být tato zásada z povahy věci vyloučena. Mluvíme o dvou výjimkách pro použití odkazu.

Dle první výjimky je zadavatel oprávněn použít odkaz bez dalšího za předpokladu, že je to odůvodněno předmětem veřejné zakázky. Naopak dle druhé smí zadavatel použít odkaz pouze v situaci, kdy není schopen technické podmínky dostatečně přesně nebo srozumitelně popsat. Je nezbytné, aby u každého odkazu uvedl formulaci, která obsahuje možnost dodavatele nabídnout ekvivalentní řešení. Uvedené platí i za situace, kdy se domnívá, že rovnocenné řešení na relevantním trhu neexistuje. Vysvětlením je skutečnost, že není v jeho silách disponovat přesnými informacemi o všech potenciálních nabídkách dodavatelů, kteří působí na vnitrostátním trhu, a už vůbec ne o nabídkách dodavatelů z ostatních členských států Evropské unie. Zároveň je nutné výjimky od sebe navzájem rozlišovat a vykládat velmi omezeně. Proto musí zadavatel v případě jejich použití důsledně obhájit, proč se rozhodl takto postupovat.¹²⁵

Dle rozhodovací praxe ÚOHS může být důvodem ve smyslu ustanovení § 89 odst. 5 ZZVZ například tzv. vzhledová návaznost. V posuzovaném případě zadavatel v rámci veřejné zakázky na stavební práce (rekonstrukce výstavních prostor zámku) uvedl odkaz na konkrétní výrobek z estetických důvodů. Dle jeho argumentace nahrazení výrobku jiným by mohlo narušit celkovou kompozici prostoru. ÚOHS uznal, že uvedené může být dostačujícím důvodem, avšak pouze v návaznosti na již dříve provedené a dokončené stavební práce, jejichž vzhled zadavatel nemůže již ovlivnit.¹²⁶

¹²⁵ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. května 2020, č. j. ÚOHS-S0204/2020/VZ-15596/2020/523/VHo.

¹²⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. října 2020, č.j. 31768/2020/522/JKR.

Dalším charakteristickým příkladem oprávněného použití zákonné výjimky jsou případy, ve kterých zadavatel požaduje plnění, které musí být kompatibilní s již používaným konkrétním vybavením zadavatele. Typické jsou poptávky po různých softwarových řešeních. V Úřadem řešeném případě zadavatel poptával poskytnutí licencí k softwaru konkrétní obchodní značky. Dle jeho vyjádření byl výlučně tento typ kompatibilní se stávajícím systémem. Podle závěrů ÚOHS nebylo možné dostatečně přesně a srozumitelně popsat předmět veřejné zakázky prostřednictvím obecné specifikace technických podmínek bez použití odkazu na určitý výrobek, aby bylo dodavatelům jednoznačně zřejmé, že požaduje výhradně určitý typ softwaru. Zadavatel rovněž nemohl přijmout ani jiné rovnocenné řešení ve smyslu § 89 odst. 6 ZZVZ, protože dodání jiného softwaru by logicky nenaplnilo jeho potřeby.¹²⁷

Jiné rozhodnutí ÚOHS zasluhující pozornost se týkalo veřejné zakázky na výstavbu plavecké haly. V zadávacích podmínkách zadavatel odkázal na konkrétní výrobek – filtrační systém s názvem “*Activated filter media*”. ÚOHS nejprve na straně zadavatele shledal pochybení, protože považoval označení za odkaz na produkt konkrétního výrobce majícího ochrannou známku AFM®. V rámci přezkumného řízení však ÚOHS dospěl k závěru, že uvedené označení konkrétního výrobku může být v praxi rovněž chápáno jako název technologie, resp. obecné označení určitého druhu výrobku. Zde „aktivované filtrační médium“. Jednalo se tedy o situaci, kdy původně specifické označení výrobku získalo obecný význam. Při běžném užívání tohoto označení není jednoznačné, zda se jedná o konkrétní, nebo obecný termín. Rozhodujícím faktorem byl přístup zadavatele, který v rámci vysvětlení zadávací dokumentace uvedl, že označení vnímá jako obecné, neoznačuje konkrétní výrobek, ani ho nepoužívá jako odkaz.¹²⁸

4.2 Obchodní a jiné smluvní podmínky

Zadávací řízení nekončí v okamžiku rozhodnutí o výběru nejlepší nabídky. Dle ZZVZ může k jeho ukončení dojít hned z několika důvodů. Nežádoucí je jeho zrušení.¹²⁹ Naopak preferovaným způsobem ukončení je uzavření smlouvy, rámcové dohody či zavedení dynamického nákupního systému.¹³⁰ Zadavatel musí po rozhodnutí o výběru nejlepší nabídky uzavřít s vybraným dodavatelem smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Obsahem smluvního ujednání mezi oběma stranami mohou být různé obchodní či jiné smluvní podmínky,

¹²⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. srpna 2020, č. j. ÚOHS-S0200/2020/VZ-23652/2020/542/VSv.

¹²⁸ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. července 2021, č. j. ÚOHS-R0090/2021/VZ-22828/2021/162/Pje.

¹²⁹ § 51 odst. 2 ZZVZ.

¹³⁰ § 51 odst. 1 ZZVZ.

kteře jsou dalším typem podmínek účasti. Zákonným požadavkem na obsah smlouvy je její soulad se zadávacími podmínkami a nabídkou vybraného dodavatele. ZZVZ současně dovoluje pouze písemnou formu smlouvy¹³¹, a to jak v podobě listinné, tak elektronické (jako důsledek elektronizace zadávání veřejných zakázek).¹³²

Smluvní podmínky lze charakterizovat jako soubor pravidel, která se vztahují k předmětu veřejné zakázky a upravují vzájemná práva a povinnosti stran uzavírajících smlouvu. Součástí smluvních podmínek jsou obvykle podmínky týkající se doby plnění, platební podmínky, smluvní pokuty a další specifika relevantní pro konkrétní smlouvu. Až na určité výjimky¹³³ lze smluvní podmínky hodnotit jako kvalitativní kritérium.¹³⁴ Běžně využívaným hodnotícím kritériem jsou záruční a servisní podmínky. Nejčastěji v rámci veřejných zakázek na dodávky dodavatelé nabízejí prodlouženou dobu záruky nad rámec zákonem povinné či jiné nadstandardní servisní služby.

Obchodní podmínky jsou upraveny v ustanovení § 1751 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), který je však přímo nedefinuje. Spíše v souvislosti s nimi popisuje způsob tvorby obsahu smlouvy. Ve smyslu zmíněného ustanovení je možné obchodní podmínky vymezit jako „[p]řavidla, jež sice nejsou formulována ve smlouvě, avšak určují vzájemná práva a povinnosti stran, jelikož si strany projeví shodnou vůli se jimi řídit“.¹³⁵ Obchodní podmínky lze zařadit mezi nepřímá smluvní ujednání. Ačkoliv na rozdíl od přímých ujednání nejsou explicitně uvedeny přímo ve smlouvě, stávají se její součástí zpravidla prostřednictvím odkazu na ně. Hlavním účelem obchodních podmínek je zjednodušení a zrychlení kontrakčního procesu¹³⁶, například zahrnutím všeobecných obchodních podmínek z internetových stránek do smlouvy na veřejnou zakázku.

ZZVZ od sebe navzájem nerozlišuje obchodní a smluvní podmínky, ale souhrnně jimi rozumí všechny zadavatelovy nároky v zadávací dokumentaci týkající se obsahu smlouvy na

¹³¹ § 51 odst. 3 ZZVZ.

¹³² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Stanovisko expertní skupiny MMR k následkům nedodržení povinné elektronické formy písemné komunikace při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku ze dne 13. listopadu 2017*. Online. Dostupné z: https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2020/08/171113_DUSLEDKY-NEDODRZENI-POVINNE-ELEKTRONICKE-FORMY-PISEMNE-KOMUNIKACE-PRI-UZAVIRANI-SMLOUVY-NA-VEREJNOU-ZAKAZKU_k-uverejneni.pdf. [citováno 2023-10-9].

¹³³ § 116 odst. 3 ZZVZ.

¹³⁴ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 37 [Podmínky účasti v zadávacím řízení]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol., op. cit., s. 270.

¹³⁵ MAREK, Karel a ŽVÁČKOVÁ, Lenka. *Obchodní podmínky, obchodní zvyklosti a vykládací pravidla*. Praha: ASPI, 2008, s. 16. ISBN 978-80-7357-333-1.

¹³⁶ HULMÁK, Milan. § 1751 [Odkaz na obchodní podmínky]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 151.

veřejnou zakázku. Souhlasím se stanoviskem MMR, že je pro zadavatele vhodné zpracovat závazný návrh smlouvy do zadávacích podmínek. Dodavatelům pak stačí vyplnit potřebné údaje, připojit svůj podpis a předložit vzorový návrh ve své nabídce. Dalším možným, ale rizikovějším způsobem, je ponechání vytvoření návrhu smlouvy na dodavatelích s tím, že do něj zahrnou nezbytné smluvní, respektive obchodní podmínky. Potenciální úskalí tohoto přístupu je nedůsledné zpracování smlouvy, jehož výsledkem často bývá obdržení vzájemně neporovnatelných nabídek, které nelze přijmout. Zadávací proces je oproti starší právní úpravě obsažené v ZVZ flexibilnější. Zadavatel může například určit, že okamžikem podání nabídky se dodavatel automaticky zavazuje k přijetí smluvních podmínek v zadávací dokumentaci bez nutnosti předkládat návrh smlouvy jako součást nabídky.¹³⁷

4.2.1 Problematika určování termínů plnění

Většina zadavatelů projevuje sklony k nadměrnému optimismu ohledně jejich schopnosti plánování nebo odhadu časové náročnosti určitých činností. Proto je pravidelně opakujícím se jevem nesprávné, nebo spíše nevhodné definování závazných termínů plnění.

Zadavatelem zveřejněná informace o době plnění je pro potenciální dodavatele klíčová a nelze ji vnímat jako pouhou marginální podmínku. Její význam spočívá především v potřebě důkladného plánování, posouzení vlastních kapacitních možností, a tedy i případného (ne)zájmu účastnit se zadávacího řízení.¹³⁸ Častým výsledkem špatně nastavené doby plnění je její následné prodloužení či posun termínu zahájení realizace, obvykle v podobě uzavření dodatku ke smlouvě na veřejnou zakázku. Zadavatel pak riskuje, že jeho konání bude posouzeno jako neoprávněná podstatná změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku.¹³⁹ Tak tomu bylo i v případě rozsudku NSS ze dne 31. ledna 2019, č. j. 10 As 39/2018–37. Žalobce (zadavatel) stanovil dobu plnění pevným datem, stejně tak i ukončení plnění, přičemž stanovil, že se délka provádění prací nesmí měnit ani při posunu zahájení prací. Zadavatel vybral vítěznou nabídku v den, který stanovil jako předpokládaný den zahájení prací. Z tohoto důvodu vítěz nabídky odmítl součinnost k uzavření smlouvy, protože neměl dostatečnou kapacitu. Zadavatel proto vybral dodavatele druhého v pořadí, s nímž uzavřel dodatek ke smlouvě, jímž přerušili práce kvůli zimě a posunuli termín ukončení plnění. ÚOHS (žalovaný) proto zadavatele pokutoval, protože tím způsobil podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících

¹³⁷ Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj České republiky. *Podmínky účasti v zadávacím řízení*. Online. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2019/06/Podminky-ucasti-a-posouzeni-ucasti-v-ZR.pdf>. [citováno 2023-10-14].

¹³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. ledna 2018, č. j. 30 Af 102/2016–99.

¹³⁹ § 222 ZZZVZ.

ze smlouvy. Žalobce nebyl úspěšný ani s odporem, ani žalobou proti rozhodnutí předsedy ÚOHS. Stejně tak soud v rozhodnutí o kasační stížnosti přitakal předchozím rozhodnutím, když konstatoval, že změny ve smlouvě oproti jejímu návrhu jsou nepřípustné. Zvláště, když by měly vliv na rozhodnutí jiných účastníků, kdyby tito věděli o možnost měnit termín plnění.

Nelze však tvrdit, že jakékoliv prodloužení termínu plnění automaticky znamená naplnění definice podstatné změny závazku. Konkrétní právní jednání je předmětem posouzení z hlediska jeho důsledku a významu. Má se například za to, že na době, o kterou je termín plnění prodlužován, je přímo závislý zájem dodavatelů o veřejnou zakázku. „*Čím kratší je doba, o kterou je termín plnění prodlužován, tím menší je pravděpodobnost, že by prodloužení termínu ovlivnilo zájem dodavatelů o veřejnou zakázku, pokud by byl nový termín použit v zadávacím řízení.*”¹⁴⁰ Zvýšená obezřetnost zadavatele je na místě hlavně v situaci, kdy je smluvní podmínka týkající se doby plnění předmětem hodnocení. V takovém případě půjde vždy o podstatnou změnu.

Související problematikou podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se rovněž zabýval SDEU v rozsudku o předběžné otázce ze dne 19. června 2008 ve věci *Presstext*, sp. zn. C-454/06. Stanovil jasné limity ohledně úprav a změn v již uzavřených smlouvách tak, aby nedocházelo k nedovolenému obcházení pravidel zadávání veřejných zakázek a tím k narušení spravedlivé soutěže. Dle SDEU lze za podstatnou změnu závazku považovat situaci, kdy změna mohla mít vliv na výběr vítězné nabídky či mohlo dojít k potenciálnímu rozšíření okruhu dodavatelů v původním zadávacím řízení, pokud by byla změněná podmínka dříve známá. Dalším příkladem je změna, v jejímž důsledku dojde ke změně hospodářské rovnováhy smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Oba zmíněné příklady mohou nastat při prodloužení termínu plnění. Stejně potvrzuje jak nedávná rozhodovací praxe ÚOHS¹⁴¹, tak komentářová literatura¹⁴². Účelem ustanovení § 222 ZZVZ je chránit průběh zadávacího řízení a zamezit neodůvodněným podstatným změnám závazku z uzavřené smlouvy na veřejnou zakázku dle libovůle zadavatele a jeho smluvního partnera. V případě absence právní regulace by původní zadávací řízení zcela ztrácelo smysl.¹⁴³

¹⁴⁰ Argumentace předsedy ÚOHS v rozhodnutí ze dne 20. ledna 2023, č. j. ÚOHS-02797/2023/162.

¹⁴¹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. května 2018, č. j. ÚOHS-R0035/2018/VZ-14930/2018/321/ZSř.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. srpna 2021, č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc.

¹⁴² JELÍNEK, Kamil. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. s. 600. ISBN 978-80-7676-120-9.

¹⁴³ SURÝ, Jan. *Existují změny závazků ze smluv na veřejné zakázky, které leží mimo § 222 ZZVZ a co to může v praxi (například při převodu nebo pachtu závodu) znamenat?* Online. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/existuji-zmeny-zavazku-ze-smluv-na-verejne-zakazky-ktere-lezi-mimo-222-zzvz-a-co-to-muze-vpraxi-například-pri-prevodu-nebo-pachtu-zavodu-znamenat-115639.html>. [citováno 2023-12-29].

Závěrem je proto nezbytné doporučit, aby zadavatel neurčoval závazný termín plnění pevným datem. Naopak ideální postup je stanovení doby plnění klouzavým termínem (například ve smyslu nejkratším a nejzazším) a vztáhnout ho k určité právní události v budoucnosti či jinému rozhodnému okamžiku. Typickým příkladem u veřejných zakázek na stavební práce je předání místa staveniště. V rámci rozhodovací praxe ÚOHS lze pozorovat případy, ve kterých zadavatel stanoví termín plnění pevným datem a v návaznosti na nepředpokládané průtahy v zadávacím řízení (například z důvodu žádostí o vysvětlení zadávací dokumentace, výzev k objasnění nabídek apod.) nastane situace, kdy již uplynul původně vymezený termín, který se tak stane objektivně nesplnitelným. Hojně využívaným argumentem zadavatelů pro prodloužení termínů především u stavebních prací jsou klimatické podmínky, zejména omezená možnost práce během zimních měsíců. Ani takový důvod nepovažuje ÚOHS za dostatečný. Jde o skutečnost, kterou zadavatel měl předvídat v zadávacích podmínkách. Zákon na takové situace navíc pamatuje v podobě institutu vyhrazení změny závazku dle § 100 ZZVZ.¹⁴⁴ Zadavatelé by měli vážit především to, že nepřiměřené termíny plnění zbytečně vytváří překážky hospodářské soutěži (viz rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-R0015/2022/VZ-07684/2022/162, č. j. ÚOHS-S0502/2021/VZ-02446/2022/500, č. j. ÚOHS-S0062/2020/VZ-20462/2020/513/JLí či č. j. ÚOHS-R0147/2020/VZ-31139/2020/322/HSc).

4.2.2 Přezkum smluvních a obchodních podmínek

Míra přezkumu smluvních a obchodních podmínek ze strany ÚOHS je do jisté míry limitovaná. Případů, ve kterých se navrhovatelé neúspěšně domáhali určení protiprávnosti některých smluvních podmínek, není málo.

V této problematice stojí proti sobě dva krajní názorové tábory. Na jedné straně jsou zadavatelé, kteří zastávají názor, že by se měli soustředit v zadávacím procesu pouze na dodržování ZZVZ a vyvarovat se hodnocení smluvního ujednání. Opozici představují dodavatelé, kteří upozorňují na vliv smluvních podmínek, jakožto součásti zadávacích podmínek projevujících se sice až ve fázi realizace smlouvy po ukončení zadávacího řízení. Dále zdůrazňují, že potenciální dodavatelé, kteří zvažují akceptaci smluvních podmínek, nemají možnost podat nabídku v rozporu s nimi dle § 51 odst. 3 ZZVZ. Pro zajištění řádné hospodářské soutěže se domáhají, aby smluvní podmínky podléhaly přezkumu ze strany zadavatele.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 8. června 2022, č. j. ÚOHS-19453/2022/500.

¹⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. ledna 2019, č. j. 62 Af 76/2018-226.

Osobně se přikláním na stranu zadavatelů. ÚOHS by měl zkoumat pouze dodržování ZZVZ.

Dozor nad dodržováním pravidel stanovených jinými právními předpisy (např. občanským zákoníkem) mu nepřísluší. Z tohoto důvodu je vymezení smluvních podmínek zcela ponecháno na svobodné vůli zadavatelů. Zároveň musím zdůraznit a znovu zopakovat primární roli ÚOHS jakožto vykonavatele dozoru nad zákonností postupu dle ustanovení § 248 ZZVZ. ÚOHS má nejen právo, ale i povinnost zkoumat smluvní podmínky pouze ohledně dodržování pravidel ZZVZ¹⁴⁶. Posuzuje jejich vztah k předmětu veřejné zakázky a především soulad se základními zásadami.¹⁴⁷ Uvedené příhodně shrnuje právní věta rozsudku NSS: *“Není úkolem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby při přezkoumání úkonů zadavatele hodnotil vhodnost, přiměřenost či vymahatelnost soukromoprávní podmínky stanovené zadavatelem v zadávací dokumentaci, nejedná-li se o zjevný exces, např. požadavek zadavatele, který je jednoznačně v rozporu s kogentním ustanovením zákona, či požadavek vyvolávající nemožnost plnění předmětu zakázky, a nejde-li o pravidlo při posuzování kvalifikace či samotného hodnocení nabídek.”*¹⁴⁸

4.3 Zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky

Zvláštní podmínky jako podmínky účasti kladou důraz na vliv veřejné zakázky na životní prostředí, sociální a hospodářskou oblast nebo inovace. Zákon v tomto kontextu zmiňuje především vliv vlastností předmětu veřejné zakázky. Není však vyloučeno, aby se vztahovaly i na průběh a okolnosti plnění veřejné zakázky.¹⁴⁹

Čtenáři mohou být má slova povědomá, jelikož zvláštní podmínky jsou nástroji aplikace zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a zásady inovací (dále též „zásady odpovědného zadávání“).¹⁵⁰

Krátce zopakují, že se se zásadami odpovědného zadávání setkáváme v českém právním řádu teprve od začátku roku 2021. Podíváme-li se na znění zákona, odhalíme tři podmínky pro jejich aplikaci:

*„(1) Zadavatel je při postupu podle [ZZVZ], a to (2) při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za (3) předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky **vhodné**, dodržovat zásady [...] odpovědného zadávání.“*

¹⁴⁶ § 37 odst. 1 písm. c) ZZVZ.

¹⁴⁷ Rozhodnutí ÚOHS o rozkladu ze dne 10. října 2023, č. j. ÚOHS-37552/2023/163.

¹⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. dubna 2014, č. j. 9 Afs 21/2013-39.

¹⁴⁹ KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. op. cit., s. 224.

¹⁵⁰ DRDÁK, Josef. *ESG a zadávání veřejných zakázek*. Obchodněprávní revue, 2023, č. 4, s. 270-276, s. 273.

Není smyslem a účelem této práce zabývat se, za jakých podmínek vzniká povinnost řídit se ZZVZ, a proto pro naplnění první podmínky odkazují jen na příslušná zákonná ustanovení¹⁵¹.

Z druhé podmínky plyne, že se zásady odpovědného zadávání neuplatní vždy, ale jen při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele. Výčet je to taxativní. Tím se podstatně liší od zásad základních, které je zadavatel povinen dodržovat vždy, když postupuje podle zákona.

Co se třetí podmínky týče, její znění se měnilo novelou účinnou od 16. července 2023, která do určité míry zásady oslabila. Původně byl zadavatel povinen tyto zásady dodržovat „*za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné*“, nově však jen bude-li to „*vzhledem k povaze a smyslu zakázky vhodné*“.¹⁵² Jedná se dle mého názoru o jednoznačně lepší, realističtější formulaci. Důvodová zpráva k novele nijak krok zákonodárce nevysvětluje. Na stránkách MMR¹⁵³ se lze akorát dočíst, že byla tato změna součástí „balíčku“ ke snížení administrativní zátěže.

Rok před novelou, tedy za účinnosti předchozího znění ustanovení, rozhodoval ÚOHS ve věci alternativních tonerů.¹⁵⁴ Navrhovatelé (dodavatelé) se nelíbilo, že zadavatel nestanovil podmínky sociálně odpovědného zadávání vymahatelným způsobem (co se týče jejich dodržování se spolehl pouze na prohlášení vybraného dodavatele a předložení bezpečnostních listů). Zároveň navrhuje, jaké lepší podmínky a postupy měly být zvoleny, přičemž odkazuje na různé tuzemské i evropské metodiky¹⁵⁵. ÚOHS se v šetřeném případě postavil na stranu zadavatele, když uvedl, že uvedené dokumenty mohou sloužit zadavateli jako rozmanitá inspirace, jejich použití však není vymahatelné. I přesto, že by dodavatel navržené metody mohly být vhodnější, nelze z toho, že nebyly použity, nebo byly použity v menší míře, vyvozovat porušení zákona.

¹⁵¹ § 2odst. 1, § 4 ZZVZ.

¹⁵² Významnou změnou v této souvislosti je i zrušení povinnosti dodržovat zásady odpovědného zadávání při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

¹⁵³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Poslanecká sněmovna schválila novelu ZZVZ*. Online. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/info-forum-vzdelavani/aktuality/poslanecka-snemovna-schvalila-novelu-zzvz/>. [citováno 2023-11-12].

¹⁵⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. července 2022, č. j. ÚOHS-S0167/2022/VZ-19105/2022/500.

¹⁵⁵ Evropská komise. *Kritéria zelených veřejných zakázek EU pro zařízení k tisku a kopírování, spotřební materiál a tiskové služby*. Online. Dostupné z: https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2016/10/20032020_EU_GPP_criteria_for_imaging_equipment_2020_cs.pdf. [citováno 2023-11-12]; Metodika Ministerstva životního prostředí. *Šetrná veřejná správa*. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/setrna_verejna_sprava. [citováno 2023-11-12].

V rámci rozkladového řízení bylo rozhodnutí Úřadu potvrzeno předsedou Úřadu¹⁵⁶, který shodně zopakoval, že zadavatel jasně deklaroval zájem, aby dodavatelé dodržovali předpisy sloužící k ochraně životního prostředí, a za tím účelem jim stanovil konkrétní povinnosti. To je Úřadem považováno za dostatečné. „Zákon totiž zadavateli neukládá povinnost, aby vždy zvolil řešení, které se může jevit jako environmentálně „odpovědnější“ či přímo „nejodpovědnější“. Úřad nemůže zadavateli nařizovat, jaké požadavky může a jaké již nemůže užít v zadávacích podmínkách. Uvedené by mohlo „[...] vést k dovození aplikační přednosti zásad odpovědného zadávání před ostatními zásadami vymezenými v § 6 zákona. Takový výklad by ovšem byl nepřijatelný.“ [...] žádná ze zásad uvedených v § 6 zákona nemá aplikační přednost před jinými zásadami, neboť jsou si naopak všechny rovny.“

Navrhovatel podal proti rozhodnutí předsedy Úřadu žalobu. Jednalo se tak o úplně první soudní rozhodnutí o zásadách sociálně odpovědného zadávání.¹⁵⁷ Soud, jež rozhodoval o žalobě podané navrhovatelem, zdůraznil, že je vždy na zadavateli, jaké nastavení zadávacích podmínek považuje za vhodné. Do jeho rozhodnutí nemůže soud zasahovat, „[...] i kdyby existoval postup podle jeho názoru vhodnější.“ Zásady dle jeho slov nestanoví konkrétní opatření, které by měl zadavatel pro jejich ochranu užít. Žalobu tak jako nedůvodnou zamítl. Zajímavé je, že soud na všech místech pracuje již s pojmem **vhodnosti** dodržování sociálně odpovědných zásad. Ačkoliv soud rozhodnutí vydal již po účinnosti novely ustanovení (na rozdíl od napadeného rozhodnutí), nijak se s proběhlou změnou v rozsudku nevypořádal.¹⁵⁸

Jak je vidět, ani nové znění zákona neznamena, že zadavatelé mohou sociálně odpovědné zásady zcela ignorovat a rezignovat na jejich promítnutí do zadávací dokumentace. Stále mají povinnost (nikoliv jen možnost) zásady aplikovat, jakmile naplní výše uvedené podmínky. Zadavatel si musí důkladně promyslet, zda je v daném případě uplatní, či nikoliv. Jsou pro něj *objektivně* výhodné, užitečné? Jaký je smysl, cíl veřejné zakázky, jaká je povaha jejího předmětu, rozsah? Tyto otázky si musí klást zvláště ve vztahu ke každé ze tří zásad skrývajících se pod legislativní zkratku. Aby si zadavatel posoudil, že pro něj není vhodné aplikovat kteroukoliv ze zásad, by mělo být výjimkou (například v případě rizika, že by se dostal kvůli vyšší ceně do finančních problémů). V každém případě by měl být připraven

¹⁵⁶ Rozhodnutí ze dne 22. srpna 2022, č. j. ÚOHS-R0081/2022/VZ-28592/2022/162.

¹⁵⁷ Tiskové oddělení ÚOHS. *Správní soud poprvé rozhodoval o problematice odpovědného zadávání*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/3762-spravni-soud-poprve-rozhodoval-o-problematice-odpovedneho-zadavani.html>. [citováno 2024-2-15].

¹⁵⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. prosince 2023, č. j. 31 Af 40/2022-136.

dostatečně detailně a transparentně odůvodnit svůj zvolený postup, aby ho mohl případně obhájit i před ÚOHS.¹⁵⁹

¹⁵⁹ PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv*. op. cit., s. 41–42, 46.

Závěr

Během plnění svých pracovních povinností jsem se setkával s velmi častými chybami zadavatelů při tvorbě zadávacích podmínek, konkrétně podmínek účasti. Mým cílem bylo vytvořit příručku pro zadavatele, ve které s odkazem na rozhodovací praxi upozorním na opakující se pochybení a doporučím postup, jak nejlépe složitou problematiku zvládnout a budoucích chyb se vyvarovat. Věřím, že se mi jej podařilo naplnit. Analyticky jsem rozebral vyšší desítky rozhodnutí ÚOHS, SDEU a správních soudů, které jsem se do práce rozhodl zařadit. Identifikoval jsem v nich různorodá pochybení zadavatelů a vybral ty nejčastější. Na nich jsem následně demonstroval postoj, jež k nim výše uvedené instituce zaujímají. Tím jsem naplnil i druhý vytyčený cíl.

V diplomové práci jsem došel k několika dílčím závěrům. Zadavatelé často chybují při výkladu stanovení doby pro uznání referencí. Na vině je především nevhodně formulované zákonné ustanovení. Situaci v tomto ohledu nepřispívá ani rozhodovací praxe ÚOHS, která svá rozhodnutí staví na přísnějším výkladu, a v jednom případě dokonce přehlíží své vlastní stanovisko vydané v součinnosti s MMR. *De lege ferenda* proto navrhuji, aby bylo ustanovení § 79 odst. 3 ZZVZ upraveno tak, aby nadále neumožňovalo dvojí výklad. Navrhuji následující znění:

*(3) Pokud zadavatel nestanoví v zadávací dokumentaci jinak, považují se doby podle odstavce 2 písm. a) a b) za splněné, pokud byla dodávka, služba nebo stavební práce uvedená v příslušném seznamu dokončena **do okamžiku posouzení kvalifikace**; to neplatí u zakázek pravidelné povahy, u nichž se pro účely prokázání technické kvalifikace považuje za rozhodný rozsah zakázky realizovaný v průběhu doby podle odstavce 2 písm. a) a b).*

Osobně se totiž přikláním k mírnějšímu výkladu ve prospěch dodavatele, a proto bych v jeho smyslu zákon doporučil upravit.

Další dílčí závěr se týká nepřiměřených požadavků u referenčních seznamů na v minulosti poskytnuté stavební práce. Zadavatelé zbytečně požadují, aby měl dodavatel zkušenost se stavbou konkrétního druhu, respektive účelu staveb. Nejčastěji se s tímto problémem setkáváme u staveb občanské vybavenosti. ÚOHS však zdůraznil, že kvalifikovaní mohou být i dodavatelé mající zkušenost se stavbou jiného typu, avšak z podobných materiálů či konstrukcí.

V textu práce také doporučuji zadavatelům častěji využívat institut předběžných tržních konzultací, zejména v souvislosti s reflektováním aktuální situace na relevantním trhu. Mohou

se tak vyvarovat definování nepřiměřených podmínek, na které ÚOHS konstantně nahlíží kriticky.

V některých případech se mohou stanovené kvalifikační podmínky jevit jako přiměřené vzhledem k předmětu veřejné zakázky. Zadavatelé se však ve své praxi často uchylují k přílišné kombinaci několika podmínek do jedné, v důsledku čehož je ze strany rozhodujících orgánů konstatována nepřiměřenost zvoleného postupu. Proto doporučuji důkladně zvážit tento postup a v případě jeho použití být připraven ho řádně odůvodnit.

Zadavatelům v části čtvrté mimo jiné doporučuji, aby neurčovali závazné termíny plnění pevným datem. Nepředpokládané průtahy v zadávacím řízení mohou způsobit, že určený termín není možné objektivně stihnout. Následná snaha o řešení situace prodlužováním lhůty dodatky však způsobuje nedovolenou podstatnou změnu závazku a penalizaci ze strany ÚOHS.

Jak jsem uvedl v úvodu práce, zadané téma je velice obširné. Vydalo by na několik samostatných prací. Výhodou však je, že si lze zúžit své zaměření a tomu se do hloubky věnovat tak, aby práce měla větší přínos. Stejně platí i pro práci se zdroji. Problematický byl výběr nepřiléhavějších rozhodnutí ÚOHS z důvodu jejich kvantity. Naopak na poli evropském jsem se potýkal s nedostatkem rozhodnutí SDEU, což bylo způsobeno zaměřením práce na podmínky účasti. Závěry SDEU jsem promítnul do části týkající se zásad zadávání veřejných zakázek. Zásady, respektive jejich porušení, prostupují celou prací, a tak jsou rozhodnutí SDEU aktuální ve všech částech textu, ačkoliv nejsou třeba výslovně zmíněné.

Seznam použitých zkratk

GPA – Dohoda o vládních zakázkách Světové obchodní organizace

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

NSS – Nejvyšší správní soud

občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

ÚOHS, Úřad – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

zadávací směrnice – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

zákon o finanční kontrole – zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

zásady odpovědného zadávání – zásada sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a zásada inovací

ZVZ – zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

ZZVZ, zákon – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

4. Seznam použité literatury

ARROWSMITH, Sue. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK*. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 2014. ISBN 978-0-421-96690-1.

BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-805-4.

BOVIS, Christopher H. *EU Public Procurement Law*, Second edition, Edward Elgar Publishing Limited, 2012. ISBN 978 0 85793 841 1.

DRDÁK, Josef. *ESG a zadávání veřejných zakázek*. *Obchodněprávní revue*, 2023, č. 4.

HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-595-1.

HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 2072 s.

JELÍNEK, Kamil. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-120-9.

KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 220. ISBN 978-80-7400-834-4.

MAREK, Karel a ŽVÁČKOVÁ, Lenka. *Obchodní podmínky, obchodní zvyklosti a vykládací pravidla*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-333-1, s. 16.

NOVOTNÝ, Filip. *Judikatura ESD: Odpovědné zadávání veřejných zakázek optikou aktuální unijní právní úpravy*. *Soudní rozhledy*, 2022, č. 11-12.

PODEŠVA, Vilém, VOTRUBEC, Jiří, SOMMER, Lukáš, BOŘUTA, Jan, FIŠER, Martin, FLAŠKÁR, Martin, HARNACH, Jiří, KOŽÁR, Michal, MAREČKOVÁ, Denisa, MLÍČKO, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023. ISBN 978-80-7676-554-2.

SEMPLE, Abby. *A practical guide to public procurement*. 1. vyd. Oxford University Press, 2015. ISBN 978-0-19-871611-2.

ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVORŽÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-856-6.

5. Seznam použitých internetových zdrojů

Centrální harmonizační jednotka Ministerstvo financí ČR. *Metodika veřejného nakupování. Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*, 2016. Online. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>. [citováno 2023-10-5].

Evropská komise. *Kritéria zelených veřejných zakázek EU pro zařízení k tisku a kopírování, spotřební materiál a tiskové služby*. Online. Dostupné z: https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2016/10/20032020_EU_GPP_criteria_for_imaging_equipment_2020_cs.pdf. [citováno 2023-11-12].

Evropský účetní dvůr. *Zadávání veřejných zakázek v EU: méně konkurence při zadávání zakázek na stavební práce, zboží a služby během 10 let do roku 2021*. Online. Zvláštní zpráva 28, Úřad pro publikace Evropské unie, 2023. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2865/80792>. [citováno 2023-6-20].

Informační list 2/2019 ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek – 1. díl*. Online. Dostupné z <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2019.html>. [citováno 2023-4-21].

KARO, Barbora; STOWASSER, Marek. Časový aspekt uznávání referencí ve veřejných zakázkách - formalistický přístup opět překvapuje. Online. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/casovy-aspekt-uznavani-referenci-ve-verejnych-zakazkach-formalisticky-pristup-opet-prekvapuje-111483.html?mail>. [citováno 2023-12-14].

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Národní strategie veřejného zadávání v České republice pro období let 2024–2028*. Online. Dostupné z: https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2024/01/nsvz_strategie_online-verze.pdf. [citováno 2023-6-17].

Ministerstvo pro místní rozvoj, Oddělení NIPEZ. *Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022*. Online. Praha, 2023. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2013/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-o-elektronizaci-a-stavu-VZ-za-rok-2022.pdf>. [citováno 2023-1-18].

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Podmínky účasti v zadávacím řízení*. Online. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2019/06/Podminky-ucasti-a-posouzeni-ucasti-v-ZR.pdf>. [citováno 2023-10-14].

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Poslanecká sněmovna schválila novelu ZZVZ*. Online. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/info-forum-vzdelavani/aktuality/poslanecka-snemovna-schvalila-novelu-zzvz/>. [citováno 2023-11-12].

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Stanovisko expertní skupiny MMR k následkům nedodržení povinné elektronické formy písemné komunikace při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku ze dne 13. listopadu 2017*. Online. Dostupné z: https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2020/08/171113_DUSLEDKY-NEDODRZENI-POVINNE-ELEKTRONICKE-FORMY-PISEMNE-KOMUNIKACE-PRI-UZAVIRANI-SMLOUVY-NA-VEREJNOU-ZAKAZKU_k-uverejneni.pdf. [citováno 2023-10-9].

Ministerstvo životního prostředí. *Šetrná veřejné správa*. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/setrna_verejna_sprava. [citováno 2023-11-12].

NOVÁK, David; GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona; DOBROVODSKÁ, Monika; INGEROVÁ, Petra; CHVALKOVSKÁ, Eva et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Online. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/05/sovz_metodika_text_web.pdf. [citováno 2023-8-28].

Odpovědné veřejné zadávání v kostce. *Průručka odpovědného veřejného zadávání k novele ZZVZ od 1. 1. 2021*. Online. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2020/12/publikace_ovz_v-kostce.pdf. [citováno 2023-8-28].

SURÝ, Jan. *Existují změny závazků ze smluv na veřejné zakázky, které leží mimo § 222 ZZVZ a co to může v praxi (například při převodu nebo pachtu závodu) znamenat?* Online. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/existuji-zmeny-zavazku-ze-smluv-na-verejne-zakazky->

ktere-lezi-mimo-222-zzvz-a-co-to-muze-vpraxi-napriklad-pri-prevodu-nebo-pachtu-zavodu-znamenat-115639.html. [citováno 2023-12-29].

ŠMEJC, Marek. *Snížení limitů pro určení nadlimitní veřejné zakázky*. Online. Právní prostor. Dostupné z: <https://pravni prostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/snizeni-limitu-pro-urceni-nadlimitni-verejne-zakazky>. [citováno 2024-1-10].

Tiskové oddělení ÚOHS. *Společné stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstva pro místní rozvoj k výkladu „stáří“ referenčních zakázek dle § 79 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zadávání veřejných zakázek*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/3468-spolecne-stanovisko-uohs-a-mmr-k-vykladu-„stari“-referencnich-zakazek.html>. [citováno 2023-12-14].

Tiskové oddělení ÚOHS. *Správní soud poprvé rozhodoval o problematice odpovědného zadávání*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/3762-spravni-soud-poprve-rozhodoval-o-problematice-odpovedneho-zadavani.html>. [citováno 2024-2-15].

Tiskové oddělení ÚOHS. *Stanovisko k počítání referenční doby u technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 odst. 1 písm. a), § 56 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 3 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*. Online. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj47cC4moCFAxV32QIHHRLFACQQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fuohs.gov.cz%2Fdownload.php%3Fq%3DSekce_VZ%2FMethodiky%2FPocitani-referencni-doby-stanovisko.pdf&usg=AOvVaw1BNxO11YX48f9MgiEO6mD&opi=89978449. [citováno 2023-10-14].

Transparency international. *Česko stále zaostává za průměrem EU, ukazuje Index vnímání korupce*. Online. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2023/>. [citováno 2024-1-31].

ÚOHS. *Sborníky vybraných rozhodnutí*. Online. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/metodicka-cinnost/sborniky-rozhodnuti.html>. [citováno 2023-12-18].

3. Seznam použitých právních předpisů

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

Dohoda o vládních zakázkách (GPA)

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 345/2023 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele.

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb. o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

4. Seznam použité judikatury

a) Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek ze dne 25. dubna 1996, Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-87/94.

Rozsudek ze dne 20. září 1988, Gebroeders Beentjes BV proti Staat der Nederlanden. Věc 31/87, 61987CJ0031.

Rozsudek ze dne 18. listopadu 1999, Unitron Scandinavia A/S a 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab proti Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Věc C-275/98, 61998CJ0275.

Usnesení ze dne 3. prosince 2001, Bent Mousten Vestergaard proti Spøttrup Boligselskab. Věc C-59/00, 62000CO0059.

Rozsudek ze dne 17. září 2002, Concordia Bus Finland Oy Ab, původně Stagecoach Finland Oy Ab, proti Helsingin kaupunki a HKL-Bussiliikenne. Věc C-513/99, 61999CJ0513.

Rozsudek ze dne 4. prosince 2003, EVN AG a Wienstrom GmbH proti Republik Österreich. Věc C-448/01, 62001CJ0448.

Rozsudek ze dne 3. března 2005, Fabricom SA proti Belgickému státu. Spojené věci C-21/03 a C-34/03., 62003CJ0021.

Rozsudek ze dne 21. července 2005, Consorzio Aziende Metano (Coname) proti Comune di Cingia de' Botti. Věc C-231/03, 62003CJ0231.

Rozsudek ze dne 13. října 2005, Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG. Věc C-458/03, 62003CJ0458.

Rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-264/03, 62003CJ0264.

Rozsudek ze dne 6. dubna 2006, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) proti Comune di Bari a AMTAB Servizio SpA. Věc C-410/04, 62004CJ0410

Rozsudek ze dne 3. dubna 2008, Dirk Ruffert proti Land Niedersachsen. Věc C-346/06, 62006CJ0346.

Rozsudek ze dne 19. června 2008, pressetext Nachrichtenagentur GmbH v. Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH, APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung. Věc C-454/06, 62006CA0454.

Rozsudek ze dne 22. dubna 2010, Evropská komise proti Španělskému království. Věc C-423/07, 62007CJ0423.

Rozsudek ze dne 10. května 2012, Evropská komise proti Nizozemskému království. Věc C-368/10, 62010CJ0368.

Rozsudek ze dne 18. září 2014, Bundesdruckerei GmbH v. Stadt Dortmund. Věc C-549/13, 62013CJ0549.

b) Soudní rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, č. j. 2 Afs 64/2009-109.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2011, č.j. 62 Ca 31/2009-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 1 Afs 69/2012-55.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, č. j. 9 Afs 21/2013-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2015, č. j. 10 As 202/2014-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2017, č. j. 6 As 185/2017–31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 10 As 39/2018–37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2022, č. j. 8 As 203/2020-168.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2022, č. j. 6 As 242/2020–47.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. března 2011, č. j. 62 Ca 15/2009-71.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. března 2011, č. j. 62 Ca 29/2009-56.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. srpna 2011, č. j. 62 Af 36/2011-127.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. února 2012, č. j. 62 Af 50/2011-72.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2013, č. j. 62 Af 35/2012-48.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. října 2015, č. j. 30 Af 65/2013-7.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. dubna 2016, č. j. 62 Af 15/2015-224.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. ledna 2018, č. j. 30 Af 102/2016–99.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. června 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. ledna 2019, č. j. 62 Af 76/2018-226.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. dubna 2020, č. j. 29 Af 150/2018-163.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. října 2021, č. j. 31 Af 53/2020-84.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. prosince 2023, č. j. 31 Af 40/2022-136.

c) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. června 2008, č. j. S121/2008/VZ-12420/2008/510/Od.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. května 2013, č. j. ÚOHS-S249/2012/VZ-8167/2013/550/Hku.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. července 2015, č. j. ÚOHS-S0339/2013/VZ-19197/2015/531/Est.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. března 2016, č. j. ÚOHS-S0031/2016/VZ-11786/2016/533/HKu.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. dubna 2016, č. j. ÚOHS-S0092/2016/VZ-15519/2016/532/Mon.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. dubna 2018, č. j. ÚOHS-S0477/2017/VZ-10163/2018/521/Mži.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. května 2018, č. j. ÚOHS-R0035/2018/VZ-14930/2018/321/ZSř.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. července 2018, č. j. ÚOHS-S0180/2018/VZ-20490/2018/522/PKř.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. srpna 2018, č. j. ÚOHS-S0217/2018/VZ-22905/2018/533/Hku.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. listopadu 2018, č. j. ÚOHS-R0153/2018/VZ-32251/2018/323/PBl.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. prosince 2018, č. j. ÚOHS-S0317/2018/VZ-36621/2018/512/JHé.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 1. října 2019, č. j. ÚOHS-S0275/2019/VZ-26833/2019/511/ŠNo.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. ledna 2020, č. j. ÚOHS-03541/2020/531/Mki.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. února 2020, č. j. ÚOHS-06550/2020/521/Opi.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. března 2020, č. j. ÚOHS-09092/2020/3-23/PBl.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. května 2020, č. j. ÚOHS-S0204/2020/VZ-15596/2020/523/VHo.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. července 2020, č. j. ÚOHS-S0062/2020/VZ-20462/2020/513/JLí.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. srpna 2020, č. j. ÚOHS-S0200/2020/VZ-23652/2020/542/VSv.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. října 2020, č. j. ÚOHS-R0147/2020/VZ-31139/2020/322/HSc.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. října 2020, č.j. 31768/2020/522/JKR.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. února 2021, č. j. ÚOHS-05601/2021/500/AIv.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. května 2021, č.j. ÚOHS-10751/2021/162/DJa.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. července 2021, č. j. ÚOHS-R0090/2021/VZ-22828/2021/162/Pje.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. srpna 2021, č. j. ÚOHS-29134/2021/500/Aiv.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. srpna 2021, č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 8. listopadu 2021, č. j. ÚOHS-36080/2021/162/JSr.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 21. ledna 2022, č. j. ÚOHS-S0502/2021/VZ-02446/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. února 2022, č. j. ÚOHS-03325/2022/510.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 28. února 2022, č.j. ÚOHS-07370/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. března 2022, č. j. ÚOHS-R0015/2022/VZ-07684/2022/162.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. dubna 2022, č. j. ÚOHS-12940/2022/161.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. června 2022, č. j. ÚOHS-19105/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 8. června 2022, č. j. ÚOHS-19453/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. července 2022, č. j. ÚOHS-S0167/2022/VZ-19105/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. srpna 2022, č. j. ÚOHS-26618/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. srpna 2022, č. j. ÚOHS-R0081/2022/VZ-28592/2022/162.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 27. prosince 2022, č. j. ÚOHS-46817/2022/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. ledna 2023, č. j. ÚOHS-02797/2023/162.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. února 2023, č. j. ÚOHS-05504/2023/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 1. března 2023, č. j. ÚOHS-07653/2023/163.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. března 2023, č. j. ÚOHS-S0625/2022/VZ-10182/2023/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. července 2023, č. j. ÚOHS-25730/2023/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. srpna 2023, č. j. ÚOHS-30835/2023/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. října 2023, č. j. ÚOHS-37552/2023/163.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. prosince 2023, č. j. ÚOHS-49521/2023/163.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. ledna 2024, č. j. ÚOHS-S0697/2023/VZ-00707/2024/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. ledna 2024, č. j. ÚOHS-S0761/2023/VZ-01049/2024/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. ledna 2024, č. j. ÚOHS-S0783/2023/VZ-03373/2024/500.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. ledna 2024, č. j. ÚOHS-R0162/2023/VZ-04069/2024/161.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. února 2024, č. j. ÚOHS-R0163/2023/VZ-06728/2024/163.

4. Seznam dalších použitých zdrojů

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.*

Zadávání veřejných zakázek v rozhodovací praxi ÚOHS a SDEU

Abstrakt

Tato diplomová práce, strukturovaná do úvodu, čtyř částí a závěru, se zabývá problematikou zadávání veřejných zakázek v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Soudního dvora Evropské unie. Zadávání veřejných zakázek je klíčovým faktorem ovlivňujícím hospodaření subjektů veřejné správy s významným dopadem na hospodaření státu a kvalitu života občanů. Současným problémem jsou časté výskyty korupce a nedostatek transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, jež způsobuje neúčinné nakládání s veřejnými prostředky.

Cílem této práce je identifikovat typická porušení zadavatelů ve světle rozhodovací praxe a poskytnout jim příručku, jak vhodně nastavit zadávací podmínky a vyvarovat se chybám, čímž by se zvýšila efektivita zadávacích řízení a minimalizovala rizika právního napadení zadávacího procesu. Druhotným cílem je zkoumat vývoj právních názorů rozhodujících orgánů na vytyčená porušení zákona ze strany zadavatelů.

První část vymezuje základní právní pojmy spojené se zadáváním veřejných zakázek. Obsahově je nejkratší. Druhá část se věnuje zásadám veřejných zakázek a jejich fungování v praxi, zejména pracuje s rozhodnutími Soudního dvora Evropské unie. Třetí část upozorňuje na typické nedostatky při definování kritérií technické kvalifikace a čtvrtá část se zaměřuje na určování ostatních podmínek účasti. Třetí a čtvrtá část textu jsou stěžejní. Práce se dále člení na kapitoly a podkapitoly.

Diplomová práce je založena na analytickém přístupu, který využívá relevantní rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, českých správních soudů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, doplněnou o legislativu, komentářovou literaturu, odborné články a vlastní zkušenosti autora. Práce detailně zkoumá vývoj v rozhodovací praxi. V rámci syntézy, která spojuje poznatky z provedené analýzy, se snaží práce přispět k lepšímu pochopení problematiky a poskytnout zobecněná praktická doporučení.

Klíčová slova

Zadavatel, podmínky kvalifikace, rozhodovací praxe

Awarding of public contracts in the decisions of the Office for the Protection of Competition and the Court of Justice of the EU

Abstract

This diploma thesis, structured into an introduction, four main parts and a conclusion, deals with the issue of public procurement in the decision-making practice of the Office for the Protection of Competition and the Court of Justice of the European Union. Public procurement is a key factor affecting the management of public sector entities, with a significant impact on the state finances and citizens' quality of life. The current problem lies in frequent occurrences of corruption and lack of transparency in public procurement, leading to ineffective use of public funds.

The aim of this thesis is to identify typical breaches by contracting authorities in the light of decision-making practices and to provide them with guidelines on how to set appropriate procurement conditions and avoid mistakes, thereby increasing the efficiency of procurement procedures and minimizing the risks of legal challenges to the procurement process. The secondary objective is to examine the evolution of legal opinions of the decision-making bodies regarding identified violations of the law by contracting authorities.

The first part defines the basic legal terms related to public procurement. It is the shortest in content. The second part focuses on the principles of public procurement and their application in practice, particularly referencing Court of Justice of the European Union decisions. The third part highlights typical deficiencies in defining technical qualification criteria, while the fourth part focuses on determining other conditions of participation. The third and fourth parts of the thesis are pivotal. The thesis is further divided into chapters and subchapters.

The diploma thesis is based on an analytical approach, which uses relevant decisions of the Court of Justice of the European Union, Czech administrative courts, and the Office for the Protection of Competition, supplemented by legislation, commentary literature, expert articles, and the author's own experience. The thesis examines in detail the decisions and trends in decision-making practice. In the framework of a synthesis, which combines the findings of the conducted analysis, the thesis aims to contribute to a better understanding of the issue and provide generalized practical recommendations.

Key words

Contracting authority, qualification conditions, decision-making practice