

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra obchodního práva

Druhy veřejných zakázek

Rigorózní práce

Mgr. Tereza Boubínová

Vedoucí rigorózní práce:

Doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc.

Praha, listopad 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 17.11.2012

Mgr. Tereza Boubínová

Poděkování

Touto cestou chci vyjádřit své poděkování doc. JUDr. Stanislavu Plívovi, CSc za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracovávání této rigorózní práce.

Obsah

1. Úvod	- 6 -
2. Právní úprava veřejných zakázek	- 10 -
2.1. Vývoj právní úpravy	- 10 -
2.2. Právní úprava veřejných zakázek de lege lata.....	- 17 -
2.3. Charakteristika zákona o veřejných zakázkách.....	- 25 -
2.4. Definice veřejné zakázky de lege lata	- 28 -
2.5. Vymezení předmětu veřejné zakázky	- 33 -
3. Veřejné zakázky dle předmětu plnění	- 43 -
3.1. Veřejné zakázky na dodávky	- 47 -
3.2. Veřejné zakázky na stavební práce	- 47 -
3.3. Veřejné zakázky na služby.....	- 51 -
3.4. Tzv. smíšené veřejné zakázky.....	- 52 -
3.5. Veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti.....	- 54 -
4. Veřejné zakázky dle předpokládané hodnoty.....	- 56 -
4.1. Nadlimitní veřejné zakázky.....	- 58 -
4.2. Podlimitní veřejné zakázky	- 60 -
4.3. Rozdíly v zadání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek.....	- 61 -
4.4. Veřejné zakázky malého rozsahu.....	- 65 -
4.5. Významná veřejná zakázka.....	- 71 -
5. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky.....	- 74 -
5.1. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky	- 74 -
5.2. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky.....	- 78 -
5.3. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby	- 79 -
5.4. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na stavební práce	- 79 -
6. Výjimky z působnosti ZVZ	- 83 -
6.1. Obecné výjimky z působnosti ZVZ dle § 18 ZVZ odst. 1 až 4	- 86 -
6.2. Výjimka pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu dle § 18 odst.5 ZVZ - 94 -	
6.3. Výjimky z působnosti ZVZ pro sektorové zadavatele dle § 19 ZVZ	- 100 -

7. Závěr.....	- 104 -
8. Seznam použitých zkratek	- 107 -
9. Seznam literatury	- 109 -
9.1. Knižní publikace	- 109 -
9.2. Odborné články	- 110 -
9.3. Kvalifikační práce	- 110 -
9.4. Internetové zdroje.....	- 110 -
9.5. Rozhodnutí ÚOHS	- 111 -
9.6. Judikáty	- 111 -
10. Seznam tabulek, grafů a obrázků	- 113 -
11. Resumé.....	- 115 -

1. Úvod

V roce 2010 bylo v České republice vypsáno 8 922 zadávacích řízení v celkovém finančním objemu 268. 631.879. 232,- Kč bez DPH¹ což v daném roce představovalo 7 % HDP. K tomuto údaji je však nutné ještě poznamenat, že statistiky zachycují jen veřejné prostředky vynaložené na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky. Celkový finanční objem veřejných zakázek, tedy i veřejných zakázek malého rozsahu, lze jen odhadovat².

Právě z důvodů obrovského objemu veřejných prostředků, které jsou zadavateli vynakládány na nákup zboží, služeb a stavební práce a zaujímají tak z pohledu státních výdajů významné místo, se veřejné zakázky staly v České republice fenoménem. Dennodenně je společnost zavalena mediálními kauzami o korupci při zadávání veřejných zakázek, tedy při vynakládání finančních prostředků daňových poplatníků, jak je často médií, pro zintenzivnění blízkosti tohoto problému každému z nás, zmiňováno. Veřejné zakázky jsou tak společností vnímány jako synonymum pro korupci ve státní správě.

Korupce, manipulace, klientelismus a ovlivňování výsledků zadávacích řízení, jsou pouze jedním z důvodů neefektivnosti zadávání veřejných zakázek. Dle expertních odhadů je zmanipulováno až 80 % veřejných zakázek, přičemž takové zmanipulování se odhadem projevuje v navýšení ceny veřejné zakázky o 10 – 15 %, které představují hodnotu poskytnutého úplatku³. Dalším důvodem je neekonomické chování zadavatele.

Objektivně lze konstatovat, že pro osoby financované veřejnými prostředky je charakteristická nižší snaha o minimalizaci nákladů, malý tlak na kvalitu poptávaného plnění a nižší důraz na účelnost vynaložených prostředků, tedy nižší snaha o získání

¹ Zdroj statistických údajů: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>

² Odhad vychází z analýzy doc. Jana Pavla, který pro odhad velikosti trhu veřejných zakázek v ČR využil mikroekonomický přístup, který je založen na využití údajů o struktuře výdajů/nákladů organizací, které ZVZ klasifikuje jako veřejné zadavatele a jeho hlavní a nejdůležitější zdroj informací použil databázi Ministerstva financí ARIS – automatizovaný rozpočtový informační systém. Z provedené analýzy výpočtů vyplývá, že velikost trhu veřejných zakázek v ČR se pohybuje kolem 17,5 % HDP, z nichž připadá 13,9 % na veřejné zadavatele a zbývající část 3,9% na dotované a sektorové zadavatele.

³ PAVEL, Jan; NÝVLT, Lukáš; ONDRÁČKA, David. Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost? [online]. Praha : Transparency International - Česká republika, 2005 [cit. 2010-02-27]. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/vz_studie_text.pdf>.

efektivního plnění (tj. dosažení nejlepšího poměru přínos/náklad), což je zapříčiněné zaprvé faktem, že zadavatelé nehopodaří se svými vlastními prostředky, které by si museli vydělat tržním působením a zadruhé, že na mnohé veřejné projekty nelze uplatnit měřítko jejich úspěšnosti, tak jak by to bylo běžné ve sféře soukromé⁴.

Právě z důvodů obrovského množství vynakládaných finančních prostředků a obecné neefektivnosti veřejného sektoru je důležité eliminovat chyby v procesu zadávání těchto finančních prostředků, protože ekonomickými důsledky neefektivního zadávání jsou deformace hospodářské soutěže a nadbytečně vynaložené náklady, což přispívá ke zpomalení hospodářského růstu.

Zákonodárce se snaží všem výše uvedeným negativním jevům předcházet institutem veřejné zakázky zadávané v zadávacím řízení, jehož cílem je vybrat nabídku pro zadavatele nejvhodnější, a prováděním kontroly takového zadání. Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), tak obsahuje nejenom komplexní úpravu veřejného zadávání, ale i dohled nad dodržováním ZVZ.

Dalším důvodem nehopodárnosti nakládání s veřejnými prostředky, který však předmětem úpravy ZVZ není a ani být nemůže, je neodbornost při aplikaci ZVZ stran zadavatelů. Dle mého názoru zadavatel není v mnohých případech schopen vymezit ani poptávaný předmět veřejné zakázky, natož na tento předmět navázat hodnotící kritéria, tak aby výběr nejvhodnější nabídky byl pro zadavatele opravdu tím nejvhodnějším.

Institut veřejné zakázky, jako téma rigorózní práce, je pro mě zajímavý pro dynamiku vztahů mezi subjekty podílejícími se na zadávacích řízeních a jejich kontrole, tzn. mezi státem, zadavatelem, jeho zaměstnanci a uchazečem, pro protichůdnost motivů těchto subjektů a v neposlední řadě z důvodu blízkosti tématu mé pracovní praxi. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku velice rozsáhlou, zaměřila jsem se na veřejné zakázky z hlediska jejich druhů.

Při zpracovávání tématu práce jsem se snažila klást důraz na systematicčnost, komplexnost a vzájemnou provázanost jednotlivých ustanovení ZVZ, protože výklad o jednotlivých druzích veřejných zakázek nelze podat bez osvětlení pojmů souvisejících s kategorizací veřejných zakázek.

⁴ Mezi další faktory vedoucí k neefektivnímu chování zadavatele se člení existenční jistota subjektů veřejného sektoru, byrokratické řízení, systém odměňování zaměstnanců založený na mzdových tabulkách neumožňující individuální motivaci, vysoká pracovně-právní ochrana pracovníků veřejného sektoru.

Kategorizaci veřejných zakázek jsem provedla nad rámec druhů veřejných zakázek vymezených ZVZ. ZVZ za druh veřejné zakázky označuje kategorii veřejné zakázky určenou jejím předmětem plnění. O veřejných zakázkách rozdělených dle jejich předpokládané hodnoty se již jako o druhu veřejné zakázky nezmiňuje, ačkoliv jejich rozdělení dle uvedeného kritéria provádí.

§ 7 odst.2 a 3 ZVZ tedy dělí veřejné zakázky pouze podle jejich předmětu a výše předpokládané hodnoty. Já se v této práci rozhodla zohlednit ještě jedno dělicí kritérium veřejných zakázek, a to působnost ZVZ.

Veřejné zakázky jsem tak rozdělila jak do skupin, o kterých ZVZ hovoří, tedy dle předmětu jejich plnění na veřejné zakázky na dodávky, na stavební práce a na služby a dle jejich předpokládané hodnoty na veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní a malého rozsahu, tak do skupin, které ZVZ za druh či kategorii veřejných zakázek nepovažuje, ale dle mého názoru je provedení kategorizace vzhledem k působnosti ZVZ neméně důležité jako výše uvedené. Tento názor zastávám z toho důvodu, že zjištění, zda se na konkrétní veřejnou zakázku nevztahuje některá z výjimek uvedených v §§ 18 a 19 ZVZ musí zadavatel provést před samotným zahájením zadávacího řízení stejně tak jako určení kategorie zadavatele, do které spadá, určení zda jsou naplněny znaky veřejné zakázky dle § 7 ZVZ, určení druhu a předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Dle působnosti ZVZ tedy dělím veřejné zakázky ještě na skupinu veřejných zakázek, které je povinen zadavatel zadat dle postupu uvedeným v ZVZ, na skupinu veřejných zakázek při jejichž zadání je zadavatel pouze povinen dodržet zásady stanovené § 6 ZVZ a na veřejné zakázky, které zadavatel v souladu se ZVZ zadávat nemusí. Poslední dvě jmenované skupiny jsou výjimkami z působnosti ZVZ.

Práce je koncipována do několika kapitol. V její první části hodnotím historický vývoj právní úpravy vedoucí k úpravě veřejných zakázek de lege lata. Blíže se věnuji novelizacím ZVZ, zejména pak novelizaci zákonem č.55/2012 Sb., k níž se vláda zavázala jak v Programovém prohlášení vlády v roce 2010, tak v dokumentu Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Největší změnou, kterou tato novela do ZVZ přinesla, je snížení finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu na polovinu. V návaznosti na tuto změnu se předpokládá až ztrojnásobení počtu veřejných zakázek realizovaných v režimu ZVZ.

Pak se již budu věnovat tématu, kterým jsem určila obsah této práce, a to druhům veřejných zakázek dle předmětu poptávaného plnění a dle jejich předpokládané hodnoty, s tím, že výše naznačená dělba veřejných zakázek z hlediska působnosti ZVZ bude, z důvodů její pojmové návaznosti na předchozí dvě kategorizace provedena až na závěr práce, v kapitole 6. Zvláštní pozornost věnuji především výjimkám týkajícím se veřejných zakázek malého rozsahu, které zadavatel zadává tzv. *z volné ruky* a představují zbytkový prostor pro neekonomické chování zadavatele ve všech jeho podobách, tak jak je zmíněno výše.

K rozdělení veřejných zakázek je však nejprve nutné porozumět základním termínům, se kterými ZVZ pracuje, tedy zejména samotnému institutu veřejné zakázky, pojmu zadavatele, předmětu veřejné zakázky, předpokládané hodnotě veřejné zakázky a způsobům určení její výše. Určení a vymezení pojmů se věnuji vždy na počátku každé kapitoly, tak, aby byla další, navazující, ustanovení práce pro čtenáře srozumitelná.

Napříč celou prací se zaobírám rozhodnutími ÚOHS a judikaturou soudů, a to Krajského soudu v Brně, rozhodujícího ve správním soudnictví, Nejvyššího správního soudu a Evropského soudního dvora. Rozhodování všech těchto orgánů má pro aplikaci a výklad ZVZ nesporný význam a pro mě samotnou bylo její studium velice přínosné.

Mou zkušeností získanou se ZVZ praxí a zároveň hypotézou, se kterou psaní této práce zahajuji, je, že dělení veřejných zakázek dle druhu plnění a jejich předpokládané hodnoty ZVZ uvádí jasně a srozumitelně a nemělo by být pro osoby aplikující ZVZ, zejména tedy pro zadavatele, obtížné. Dělbá veřejných zakázek z hlediska působnosti ZVZ, jako kritérium pro volbu režimu zadání konkrétní veřejné zakázky nemá, na rozdíl od dělby dle druhu plnění a jeho hodnoty, vliv na přísnost pravidel zadávání, ale na užití pravidel zakotvených v ZVZ vůbec. Toto dělení tedy pro zadavatele představuje hranici mezi volným zadáním a regulovaným. Logickou snahou zadavatelů je proto uvést zakázku tak, aby mohla být z režimu ZVZ vyjmuta a toto dělení je tak ze všech uvedených nejkontroverznější, což jasně naznačuje i judikatura soudů.

Při zpracování rigorózní práce využiji metody deskriptivní při popisu zkoumané problematiky, metody analýza a syntéza, indukce a dedukce a abstrakce.

Práci jsem zpracovala a jednotlivé právní předpisy jsou citovány v platném znění k datu 1.9.2012.

2. Právní úprava veřejných zakázek

2.1. Vývoj právní úpravy

Veřejná obchodní soutěž, tedy zadávání veřejných zakázek, byla považována za nejspravedlivější způsob zajišťování veřejných dodávek a prací již ve starověku, kdy se tímto způsobem zadávaly veřejně prospěšné stavby např. chrámy a vodní stavby.⁵ Nejedná se tedy o oblast, která by podléhala právnímu rámci nově. Poprvé bylo zadávání veřejných zakázek uzákoněno ve Francii roku 1838, později pak v Prusku v roce 1885 a v Rakousku v roce 1909. Rakouská právní úprava zadávání veřejných zakázek byla obsažena konkrétně v nařízení veškerého ministerstva č. 61/1909 ř.z., o zadávání státních dodávek a prací, v Uhrách pak v §13 - §15 zákona č. 3/1907 ř.z. pro dodávky veřejné.

Československo převzalo rakouskou a uherskou, tu na území Slovenska, právní úpravu zadávání veřejných zakázek zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu Československého, tzv. recepční normou. Recepční normou tak došlo i k převzetí nařízení č. 61/1909 ř.z. o zadávání státních dodávek a prací účinného od 1.1.1910 do 31.12.1920. K jeho zrušení došlo nařízením vlády č. 667/1920 o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád) ze dne 17.12.1920 vydaným na základě zákona č. 337/1920 Sb. Účelem Zadávacího řádu bylo zajistit efektivnější a hospodárnější vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu na dodávky a práce, které zadávaly státní správy a jimi spravované ústavy, podniky a fondy a současně vyloučit nežádoucí vlivy. Působnost zadávacího řádu byla vymezena v části I., a to negativním výčtem. Tento negativní výčet byl dále rozšířen zákonem č. 404/1922 Sb. z. a n. o hospodaření státních podniků. V roce 1943 bylo vydáno nařízení č.183/1943 Sb. vlády protektorátu Čechy a Morava, kterým se Zadávací řád změnil. Toto nařízení bylo zrušeno koncem II. Světové války dne 5.5.1945.

Po roce 1948 se stala právní úprava zadávání veřejných zakázek, z důvodů neexistence tržního hospodářství, bezpředmětnou. Zakázky byly v rámci centrálně řízeného hospodářství zadávány státním podnikům s monopolním postavením na trhu a veřejná obchodní soutěž by, z důvodů pevně stanovených nebo dokonce státem

⁵ DOLEŽALOVÁ, Hana. Historie zadávání veřejných zakázek. *Právník*, 1998, č.9, s. 800-816

dotovaných cen, neměla zásadní význam. Kusou úpravu zadávání veřejných zakázek obsahovaly všeobecné stavební podmínky z roku 1947 a od roku 1964 i hospodářský zákoník, který obsahoval úpravu pro veřejnou soutěž, užší soutěž a veřejný příslib⁶.

O zadávání veřejných zakázek by se v období socialismu dalo dále hovořit v oblasti soutěží na projektová řešení⁷ a v oboru uměleckých děl⁸.

Po roce 1989 došlo se změnou systému politického i ke změně systému ekonomického, tedy odklonu od centrálně plánovaného systému k tržnímu hospodářství, v němž je právní úprava zadávání veřejných zakázek nezbytná k zabezpečení efektivního fungování hospodářské soutěže.

V roce 1990 byl metodickým pokynem Úřadu pro racionalizaci ve stavebnictví vydán Zadávací řád staveb, který měl částečně vyplnit existující mezery v legislativě. Ve svých šesti částech upravoval zejména způsoby zadávání, soutěžní podmínky, nabídkové řízení a požadovanou kvalitu uchazečů. Na základě novelizovaného Hospodářského zákoníku došlo dne 24.7.1991 k vydání opatření č.179/1991 Federálního ministerstva hospodářství, ministerstva průmyslu ČR a ministerstva výstavby a stavebnictva SR, tzv. Zadávací řád staveb.

Oba zadávací řády však měly nedostatky. Zaprvé neměly právní závaznost, oba měly formu metodického pokynu, a i když byla povinnost řídit se stavebním řádem dána společným výměrem ministerstvem financí ČSFR v případech zadávání staveb, stavebních objektů, provozních souborů, stavebních a montážních prací, jakož i projektových prací, pokud byly financovány zcela či zčásti z rozpočtů ČSFR, republik nebo z prostředků poskytnutých z těchto rozpočtů místním orgánům, nejednalo se o povinnost zákonnou. Druhým nedostatkem bylo zúžení předmětu úpravy zadávacích řádů pouze na stavební činnost, vynakládání veřejných prostředků na jiný druh plnění tedy nebylo nijak upraveno.

Od 1.1.1992 upravoval veřejnou obchodní soutěž zákon č. 513/1991 Sb.⁹, obchodní zákoník, a to bez rozdílu předmětu plnění. Zadavatelé tedy zadávali veřejné zakázky formou veřejné obchodní soutěže, ale z důvodu absence pravidel pro podmínky soutěží,

⁶ § 356 a) až §357 zákona č.109/1964 Sb., hospodářský zákoník

⁷ Vyhláška č.101/1973 Sb. o projektových soutěžích

⁸ Vyhláška Ministerstva školství a kultury č. 23/1965 Sb. o soutěžním řádu pro díla výtvarných umění, vydána na základě zákona č.10/1964 Sb.

⁹ Zákonem č. 513/1991 Sb. byl zrušen zákon č.67/1989 Sb. o národohospodářském plánování a zákon č. 109/1964 Sb. hospodářský zákoník ve znění pozdějších předpisů

pro jejich publicitu, způsob hodnocení nabídek atd., které si zadavatelé stanovovali samostatně, nebyla efektivita zadání zakázek příliš vysoká.

Usnesením vlády ČR ze dne 24.6.1992 č. 458/1992 došlo k rozšíření předmětu veřejných zakázek i na oblast prací, výkonů, služeb a výrobků i mimo oblast dodávek pro stavby a přispělo k širšímu uplatnění veřejného zadávání na základě zadávacího řádu. Ministři, vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy a přednostové okresních úřadů tímto usnesením vlády byli zavázáni uplatňovat zásady veřejného investování, stanovené v příloze usnesení. Obcím usnesení vlády doporučilo zajistit obdobný postup.

Nicméně, z důvodů neustálého růstu objemu veřejných zakázek a závazků plynoucích pro ČR z Evropské dohody¹⁰, se jevila zákonná regulace zadávání veřejných zakázek jako nezbytná. S přípravou zákona se začalo ihned v roce 1992, ale práce byly přerušeny v důsledku dělení republiky.

Přípravné práce pokračovaly bezprostředně po rozdělení federace, kdy bylo na základě usnesení vlády č. 1 a 7/1993 přípravnými pracemi pověřeno Ministerstvo hospodářství České republiky. Zásady zákona byly vládou České republiky schváleny dne 11.8.1993 a příslušnými výbory Parlamentu České republiky v říjnu stejného roku. Na základě schválených zásad byl Ministerstvem hospodářství předložen vládě České republiky návrh zákona dne 28.4.1994. Vláda tento návrh zákona projednala a 29.6.1994 bez dalších připomínek schválila.

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek byl první zákonnou regulací zadávání veřejných zakázek. Primárním impulsem k přijetí tohoto zákona byly integrační snahy ČR, jak již bylo výše uvedeno konkrétně závazek plynoucí pro ČR z Evropské dohody, a to zadávat veřejné zakázky na základě nediskriminace a vzájemnosti¹¹. Cílem zákona, dle jeho důvodové zprávy byla, *aplikace tržních mechanismů (soutěžního prostředí) do hospodaření s veřejnými prostředky. Začleněním tržních nástrojů do procesu přidělování veřejných prostředků má být docílena jednak ochrana veřejných rozpočtů před plýtváním, tj. zabezpečení hospodárnosti a účelného a*

¹⁰ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, podepsána dne 4.10.1993 (tzv. Asociační dohoda). Požadavek na vytvoření a zavedení komplexního systému zadávání veřejných zakázek je obsažen konkrétně v čl.68 této dohody.

¹¹ Důslední uplatňování systému zadávání veřejných zakázek na podkladě výsledků veřejné soutěže přináší, podle poznatků členských EU, úspory veřejných prostředků ve výši 5 až 10%.

efektivního vynakládání veřejných prostředků a jednak ochrana nerušeného průběhu hospodářské soutěže, neboť fungující hospodářská soutěž je rozhodujícím faktorem hospodářské politiky Evropských společenství a jejich členských států¹².

ZZVZ vycházel jak z dosud přijatých zákonných předpisů, zejména z obchodního zákoníku, živnostenského zákona, občanského zákoníku a správního řádu, tak z Modelového zákona o udělování zakázek na zboží, stavební práce a služby UNCITRAL¹³ z roku 1994. K novelizaci, přímé i nepřímé, ZZVZ došlo několikrát.

Zákonem č. 148/1996 Sb. došlo především ke zvýšení finančních limitů, prahových hodnot pro povinnou aplikaci ZZVZ, a to z důvodů vývoje společenských a ekonomických podmínek. Dále došlo touto novelou k rozšíření okruhu zakázek, na které se ZZVZ nevztahuje (např. nákup a obnova majetku České republiky v zahraničí, nákupy Správy státních hmotných rezerv konaných na komoditních burzách), k upřesnění některých pojmů a byla rozšířena ochrana uchazečů i na jiné způsoby zadání veřejné zakázky než formou obchodní veřejné soutěže.

Následovala novelizace zákonem č. 93/1998 Sb., která reagovala na nesoulad ZZVZ s procesními pravidly EU a základní kvalifikační předpoklady se rozšířily o splnění zákonných povinností vůči státu.

Poté následovala rozsáhlá novelizace zákonem č. 28/2000 Sb., která se dotkla téměř celého znění ZZVZ. Důvody této novelizace byly dva. Zaprvé opět *dosažení vyššího stupně slučitelnosti zákona s právem EU¹⁴*, zejména promítnutí zadávací směrnice Rady ES č. 93/38 o koordinaci zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v sektorech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací a zadruhé zohlednění praktických poznatků ÚOHS. Novela vymezila negativní působnost ZZVZ, definovala pojmy veřejné zakázky a zadavatele, konkretizovala zadávání veřejných zakázek jiných než obchodní veřejnou soutěž a dále například uložila ÚOHS povinnost zveřejňovat pravomocná rozhodnutí.

Nepřímými novelami ZZVZ, zákony č. 256/2000 Sb. a č.39/2001 Sb., došlo k vynětí zakázek na koupi, skladování a prodej zemědělských výrobků a potravin

¹² Důvodová zpráva k zákonu č.199/1994 Sb.

¹³ United Nations Commission on International Trade Law, Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo. Jejím cílem je zejména podpora rozvoje světového obchodu, a to utvářením úmluv, modelových zákonů, pravidel a právních pomůcek zaměřených na sladění práva mezinárodního obchodu.

¹⁴ Viz. Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s.8

organizovaných Státním zemědělským intervenčním fondem z režimu ZZVZ a naopak režimu ZZVZ byly podrobeny zakázky zadávané Českou televizí a Českým rozhlasem, tzn., že jmenované subjekty se staly zadavateli.

Poslední přímou novelizací ZZVZ byla novela zákonem č.142/2001 Sb., kterou došlo, vzhledem k liberalizaci trhu telekomunikací a vzniku konkurenčního prostředí v tomto odvětví, k vyjmutí provozovatelů telekomunikačních služeb z definice zadavatele.

Následovaly opět nepřímé novelizace zákony č. 130/2002 Sb. a 211/2002 Sb., které s účinností od 1.7.2002 změnily, respektive doplnily, § 1 odst.2 ZZVZ.

I přes řadu novelizací ZZVZ, které usilovaly jak o dosažení harmonizace ZZVZ s právem EU, tak o stanovení co nejefektivnějšího způsobu nakládání s veřejnými prostředky, nebylo plně dosaženo ani jednoho cíle. Proto zákonodárce přistoupil k rekonstrukci.

Dne 3.1.2001 schválila vláda České republiky návrh zákona o zadávání veřejných zakázek a o výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek (zákon o zadávání veřejných zakázek) a o změně zákona č.455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákon byl upraven po rozsáhlých jednáních poslaneckých klubů, Podvýborem pro podporu podnikání a legislativní činnost, přesto však byl vládě po 1. čtení v Poslanecké sněmovně vrácen k přepracování ve smyslu připomínek jednotlivých poslanců a zejména pak Svazu měst a obcí.

Další zákonnou právní úpravu veřejných zakázek tak představoval zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl ve Sbírce zákonů publikován dne 5.2.2004 a účinnosti nabyl v den vstupu ČR do EU dne 1.5.2004, tedy v nejzazší možný termín nabytí účinnosti. Nová zákonná úprava tak vznikala ve spěchu, který se projevil nedostatky v právní úpravě, novelizací zákona v krátkém časovém úseku od jeho přijetí a nakonec i přijetím třetí zákonné úpravy.

Přijetím zákona č. 40/2004 Sb. došlo k transpozici všech, v té době platných směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek, do právního řádu ČR. Jednalo se o směrnici Rady č. 71/304/EHS o omezení volného pohybu služeb, pokud jde o veřejné zakázky na stavební práce a zadávání veřejných zakázek na práce podnikatelů jednajících prostřednictvím zastoupení či poboček, směrnicí Rady č. 89/665/EHS o koordinaci

právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce, směrnici Rady č.92/13/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, směrnici Rady č. 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby, směrnici Rady č.93/36/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky, směrnici Rady č.93/37/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, směrnici Rady č. 93/38/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Později pak zákon ovlivnily směrnice Evropského parlamentu a Rady č.97/52/ES, měnící a doplňující směrnice č. 92/50/EHS, 93/36/EHS a 93/37/EHS o harmonizaci řízení zadávání veřejných zakázek na služby, na dodávky a na provedení prací. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č.98/4/ES měnící a doplňující směrnici č. 93/38/EHS o harmonizaci řízení při zadávání veřejných zakázek orgány působícími v sektorech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací a směrnice Komise č. 2001/78/ES ze dne 13. září 2001, kterou se mění příloha IV směrnice Rady 93/36/EHS, přílohy IV, V a VI směrnice Rady 93/37/EHS, přílohy III a IV směrnice Rady 92/50/EHS ve znění směrnice 97/52/ES, a přílohy XII až XV, XVII a XVIII směrnice Rady 93/38/EHS ve znění směrnice 98/4/ES (Směrnice o použití jednotných formulářů při zveřejňování vyhlášení veřejné zakázky).

Zákon č. 40/2004 Sb. představoval zásadní změnu, jelikož zavedl zcela nový systém zadávání veřejných zakázek. Mimo jiné nově definoval veřejné zakázky a zadavatele, rozdělil veřejné zakázky na nadlimitní a podlimitní, zavedl nové druhy zadávacích řízení či nový způsob uveřejňování informací o zadávacích řízeních.

Zákon č. 40/2004 Sb. uváděl přehled druhů veřejných zakázek dle předmětu jejich plnění v §§ 7 až 9. Přehled druhů veřejných zakázek dle zákona č. 40/2004 Sb. je uveden v tabulce č.1.

Tab.č.1 - Druhy veřejných zakázek dle zákona č. 40/2004 Sb.

Druh veřejné zakázky	Předmět veřejné zakázky
Veřejná zakázka na dodávky § 7	Koupě věcí movitých i nemovitých včetně nájmu zboží, koupě boží na splátky, dodání zboží spojené s montáží a uvedením do provozu – není-li cena služeb vyšší než cena dodání zboží.
Veřejná zakázka na služby § 8	Služby, nejsou-li předmětem veřejné zakázky na dodávky nebo na stavební práce (včetně poskytnutí současně s dodáním zboží – je-li cena služeb vyšší než cena dodání zboží, poskytnutí služeb současně s provedením stavebních prací – je-li cena služeb vyšší než cena stavebních prací)
Veřejná zakázka na stavební práce § 9	Provedení nové stavby, stavební změny dokončené stavby, udržovací práce na stavbě, odstranění stávající stavby nebo jiné stavební práce odpovídající požadavkům zadavatele (včetně montážních prací, které souvisejí s prováděním staveb a stavebních prací, projektové a inženýrské činnosti týkající se stavebních prací)

Zdroj: zákon č.40/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Na rozdíl od právní úpravy de lege lata nebyly za veřejné zakázky považovány zakázky, jejichž předpokládaná hodnota byla nižší než 2.000.000 Kč. Podle výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky byly tedy rozlišovány pouze veřejné zakázky podlimitní a nadlimitní.

Hlavními nedostatky zákona č. 40/2004 Sb. byly shledávány především v oblasti definic, zejména definice zadavatele (například zadavatelů podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 40/2004 Sb. a otázky souběhu, kdy jeden subjekt naplňuje definici více kategorií zadavatelů), v úpravě postupu účastníků i zadavatelů v jednotlivých druzích zadávacích řízení, v přílišné rigiditě zadávacích řízení v případě podlimitních veřejných zakázek, v právní úpravě podávání námitek a v návaznosti lhůt, nejasnostech při prokazování kvalifikace a v doručování¹⁵.

Výše uvedené nedostatky zákona byly způsobené jak nejasností transponovaných směrnic, nekonzistentností některých jejich ustanoveních s právním řádem ČR, tak

¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

časovým tlakem, pod kterým byl zákon přijímán, jelikož jeho přijetí bylo podmínkou pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních a jiných fondů EU ČR.

Dne 30.4.2004 byly v Úředním věstníku EU publikovány dvě nové směrnice o zadávání veřejných zakázek. Jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31.3.2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31.3.2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Tyto dvě nové směrnice nahradily původní zadávací směrnice (92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS, 93/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES). Členským státním EU tak vznikla povinnost transponovat tato nová pravidla pro zadávání veřejných zakázek do své vnitrostátní legislativy, a to nejpozději do 31. 1. 2006.

Vzhledem k tomu, že případný novelizační zásah do zákona č.40/2004 Sb. by byl, i z důvodů zavádění nových institutů, značně rozsáhlý a vzhledem k tomu, že zákonná úprava nebyla považována za bezvadnou, byl přijat nový zákon, a to zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Jedná se o právní úpravu *de lege lata*.

2.2. Právní úprava veřejných zakázek de lege lata.

Právní úpravu veřejných zakázek lze rozdělit na právní úpravu v užším a širším smyslu. Právní úpravu veřejných zakázek v užším smyslu obsahuje zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, který lze považovat za základní právní normu v oblasti veřejných zakázek.

V širším smyslu je právní úprava veřejných zakázek upravována kromě ZVZ i zákonem č. 139/2006 Sb., koncesním zákonem. Zatímco ZVZ upravuje postup při zadávání veřejných zakázek, soutěž o návrh a dohled nad dodržováním ZVZ, koncesní zákon upravuje podmínky a postup veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci spolupráce mezi veřejnými zadavateli a jinými subjekty, tzv. PPP¹⁶ projekty. Někteří autoři¹⁷ se domnívají, že samostatná existence koncesního zákona není opodstatněná, ostatně udělování koncesí tvořilo část čtvrtou zákona č.40/2004 Sb., tedy předchozí právní úpravy, a že, *de lege ferenda*, by bylo vhodné zahrnout úpravu

¹⁶ PPP – Public-private partnership, obecně užívaná zkratka pro partnerství veřejného a soukromého sektoru

¹⁷ Např. Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. Vydání. Praha:C. H. Beck, 2007

koncesních smluv do ZVZ. Naopak MMR zastává stanovisko, že společná právní úprava veřejných zakázek a koncesních smluv v jednom komplexním zákoně by byla matoucí a nepřehledná, jelikož se dle názoru ministerstva jedná o výrazně odlišné problematiku. Na podporu argumentu MMR přispívá i skutečnost, že většina evropských zemí šla v poslední době také cestou dvou samostatných zákonů. A jaký je hlavní rozdíl mezi veřejnou zakázkou a koncesí? Hlavní rozdíl koncese oproti veřejné zakázce spočívá v tom, že veřejný zadavatel¹⁸ umožňuje koncesionáři¹⁹, namísto úhrady v penězích jako u veřejné zakázky, brát užitky z poskytovaných služeb nebo využívat jím zhotovené dílo.

Ve své práci budu pracovat s pojmem veřejných zakázek v užším smyslu, tedy tak, jak je vymezen v ZVZ.

Na tomto místě ještě zmíním zákon č.140/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona a prostřednictvím kterého také, vedle výše uvedených zákonů, proběhla implementace směrnice ES.

Na ZVZ pak navazují tyto prováděcí předpisy:

- Nařízení vlády č.304/2006 Sb., o přepočtu finančních částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu a o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, na které se vztahuje finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách,
- Vyhláška č.328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách,
- Vyhláška č. 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek,
- Vyhláška č. 330/2006 Sb. o uveřejňování vyhlášení pro účely zadávání veřejných zakázek,

¹⁸ Definici pojmu veřejný zadavatel obsahuje koncesní zákon v ustanovení § 2. Veřejným zadavatelem (neboli koncedentem) může být Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek, jím zřízená příspěvková organizace nebo jiná právnická osoba, o které to zákon výslovně stanoví.

¹⁹ Koncesionářem ve smyslu zákona 139/2006 Sb. je dodavatel, s nímž byla uzavřena koncesní smlouva na základě nejlépe vyhodnocené nabídky a jehož odměna bude zejména spočívat v oprávnění brát užitky z poskytovaných služeb, či provedení díla.

- Vyhláška ministerstva obrany č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenského materiálu pro účely zákona o veřejných zakázkách.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č.162/2011 Sb., o způsobu stanovení zvláštních technických podmínek po účely zákona o veřejných zakázkách.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č.133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení účelu zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce.
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č.232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky.

Poslední tři výše uvedené vyhlášky nabyly účinnosti až dne 1.9.2012, tedy až po pěti měsících od nabytí účinnosti novely ZVZ, zákona č. 55/2012 Sb., k jehož provedení měly být vydány. Tímto prodloužením ministerstva pro místní rozvoj, které bylo k vydání vyhlášek zmocněno, došlo, z důvodu právní nejistoty, k výraznému poklesu vyhlášených zadávacích řízení.

Vnitrostátním pramenem práva pro oblast zadávání VZ je i nařízení vlády č.77/2008 Sb. o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách. Vzhledem k tomu, že kontrola zadávacího řízení spadá do působnosti ÚOHS lze považovat za pramen práva pro oblast VZ i zákon č. 273/1996 Sb. o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářského soutěže.

Z členství ČR v EU vyplývá pro ČR závazek dodržovat i prameny evropského práva. Pramenem evropského práva pro oblast veřejných zakázek je:

a) Smlouva o založení ES, kterou, ačkoliv neobsahuje žádná konkrétní ustanovení týkající se zadávání veřejných zakázek, nelze nezmínit, a to z důvodu obsahu základních principů, které se uplatní v rámci ES na všechny veřejné zakázky bez ohledu na jejich hodnotu. Jedná se o princip nediskriminace na národnostním základě, princip volného pohybu zboží, právo občana jednoho členského státu podnikat v jiném členském státu ES a svobodu poskytování služeb;

b) především, z důvodů harmonizačních, směrnice. Směrnice Rady a Evropského parlamentu upravují, na rozdíl od Smlouvy o založení ES, zadávání jen nadlimitních veřejných zakázek. Minimální finanční limit pro nadlimitní veřejné zakázky je také jediným finančním limitem určeným předpisy ES.

ZVZ, jak uvádí v § 1, zpracovává:

- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;
- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb,
- Směrnici Rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce,
- Směrnici Rady 92/13/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací,
- Směrnici Komise 2005/51/ES, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES,
- Směrnici Evropské komise a Rady 2005/75/ES, kterou se upravuje směrnice 2004/18/ES.

Pro aplikaci ZVZ bude nutné používat dva přímo aplikovatelné předpisy EU, a to:

- Nařízení Komise (ES) č.1564/2005 ze dne 7.9.2005, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadání veřejných zakázek a

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č.2195/2002, o společném slovníku pro veřejné zakázky²⁰.

Provádění regulace zadávání veřejných zakázek především prostřednictvím směrnic, zavazuje členské státy pouze co do výsledku, prostředky a způsob ponechává k úvaze členským státům. Tento způsob byl zvolen z důvodů různorodosti národních právních úprav. Směrnice lze dělit do dvou skupin, na směrnice zadávací, upravující zadávání veřejných zakázek, a na přezkumné směrnice, obsahující principy přezkoumávání úkonů zadavatele, zajišťující plnění směrnic z první skupiny.

Jako pramen práva nelze nezmínit i Dohodu o veřejných zakázkách (Government Procurement Agreement – GPA), vícestrannou mezinárodní dohodu mezi státy, případně jejich uskupeními, Světové obchodní organizace. Evropské společenství je jednou ze 13 smluvních stran GPA, počet států, na které se GPA aktuálně vztahuje, je 37. GPA upravuje základní principy, práva a povinnosti, které musí zadavatelé na území smluvních států GPA dodržovat. Důraz je dán především na dodržení transparentnosti zadávání veřejných zakázek a rovný přístup ke všem zadavatelům. Ustanovení GPA byla převzata do zadávacích směrnic ES, postupuje-li zadavatel v souladu s národní právní úpravou, postupuje i v souladu s GPA²¹.

ZVZ byl několikrát novelizován. Dále zmiňuji jen přímé novelizace ZVZ.

První taková novelizace byla provedena zákonem č. 76/2008 Sb., kterým došlo, vzhledem k očekávanému vývoji ve stanovování finančních limitů ze strany EU, k úpravě ZVZ tak, aby nebyla ohrožena včasná transpozice těchto limitů do českého právního řádu. Ze zákona o veřejných zakázkách se tedy vyjmuly konkrétní finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky, nově je jejich stanovení ponecháno na úrovni nařízení vlády, což umožňuje pružnější reakci na jejich vyhlášení ze strany EU. Dosavadní finanční limity pro podlimitní veřejné zakázky a pro veřejné zakázky malého rozsahu se nezměnily.

Obsah novely zákonem č. 417/2009 Sb. lze rozdělit do dvou částí. Za první je to transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady č.2007/66/ES ze dne 11. 12. 2007, kterou se mění směrnice Rady č. 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení

²⁰ CPV – Common Procurement Vocabulary

²¹ V GPA lze však nalézt technologické rozdíly, např. GPA rozděluje veřejné zakázky dle předmětu plnění jen do dvou skupin, na veřejné zakázky na dodávky a na služby, do nichž pak zahrnuje i tzv.stavební služby.

účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek, a za druhé snížení formalismu a zvýšení transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, kterážto snaha se projevila zejména v prokazování kvalifikace prostými kopiemi dokladů, rozšíření možnosti zadavatele požadovat v rámci posouzení kvalifikace objasnění předložených informací či dokladů nebo předložení dalších dodatečných dokladů či informací prokazujících splnění kvalifikace, odstranění nutnosti dvojího podpisu na nabídce dodavatele, zavedením rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek a rejstříku osob se zákazem plnění koncesních smluv. Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek, tzv. blacklist, vedený MMR, představuje seznam, na který jsou zapisovány osoby, právnické i fyzické podnikající, které při prokazování splnění kvalifikace předložily doklady, které neodpovídaly skutečnosti a měly nebo mohly mít vliv na posouzení kvalifikace, na rozhodnutí o zápisu do Seznamu kvalifikovaných dodavatelů či Seznamu systémů certifikovaných dodavatelů nebo nepodaly žádost o změnu zápisu do Seznamu kvalifikovaných dodavatelů nebo Seznamu systémů certifikovaných dodavatelů. Dodavatelé jsou do seznamu uváděni na základě pravomocného rozhodnutí ÚOHS o uložení zákazu plnění veřejných zakázek dle ustanovení § 120a odst. 2 ZVZ, které je ukládáno vedle finanční sankce. Po dobu tří let, kdy je dodavatel na tomto seznamu veden, se nesmí účastnit zadávacích řízení ani plnit veřejné zakázky malého rozsahu. Dalším nástrojem, vedoucím ke zvýšení transparentnosti zadávacího řízení, je možnost sdělování nabídkové ceny při otevírání obálek s nabídkami uchazečů. Odpadá tímto nejistota zadavatelů, zda jsou oprávněni cenu nabídky zveřejnit či nikoliv, která plynula z ne zcela jednoznačné dosavadní právní úpravy. Novelou došlo k rozšíření pravomocí ÚOHS, který může nově vyslovit zákaz plnění smlouvy v případech, kdy zadavatel uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, i přes mylný důvod výjimky postupu mimo režim ZVZ, v případě kdy zadavatel nedodrží postup stanovený ZVZ pro zadání veřejné zakázky nebo když zadavatel v dynamickém nákupním systému nezasílá oznámení o výběru nejvhodnější nabídky v jednotlivých případech.

Zákon č.179/2010 Sb. je také nazýván „velkou novelou“. Jejím cílem bylo především zvýšení transparentnosti zadávacího řízení, čehož bylo dosaženo posílením dohledu ÚOHS a stanovením povinnosti číst hodnoty nabídkové ceny při otevírání obálek s nabídkami, zjednodušení postupů a zmenšení formalistického přístupu ZVZ,

např. zrušena povinnost uchazeče podepisovat nabídku na dvou místech, podrobnější a zpřesněná úprava specifických institutů (rámcové smlouvy, opční právo, soutěž o návrh) a další dílčí úpravy vedoucí ke zpřesnění či zjednodušení ZVZ. Novela dále zavedla nové pojmy jako např. „profil zadavatele“ a „citlivá činnost“, změnila podmínky použití jednacího řízení s uveřejněním a bez uveřejnění, způsob a podmínky hodnocení nabídek, podmínky použití opčního práva, pravidla soutěže o návrh a nově upravila rámcovou smlouvu.

Novelizací ZVZ zákonem č.423/2010 Sb. byla zrušena povinnost dodavatele předkládat seznam společníků nebo členů právnických osob, dále povinnost předkládat seznam zaměstnanců, kteří v posledních 3 letech pracovali u zadavatele, byla vypuštěna podmínka, že u statutárních orgánů nebo členů statutárních orgánů dodavatele, kteří v posledních 3 letech pracovali u zadavatele, muselo jít o osoby, které měly rozhodovací pravomoc v oblasti veřejných zakázek. Dále se u akciových společností ruší podmínka, že společnosti musí mít vydány pouze akcie na jméno a naopak se stanoví povinnost předložit aktuální seznam akcionářů s podílem akcií vyšším než 10 %.

Důvodem přijetí novely ZVZ č. 258/2011 Sb. byla povinnost ČR transponovat do národního právního řádu směrnici 2009/81/ES ze dne 13.7.2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Nově tak budou zadavatelé u řady veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti povinni použít standardní zadávací řízení dle ZVZ a naopak došlo ke specifikaci těch veřejných zakázek, které zadavatel režimu ZVZ podrobit nemusí.

Poslední novelizace ZVZ byla provedena, s účinností od 1.4.2012, zákonem č. 55/2012 Sb. Cílem této novely, tak jako všech předešlých, je dosažení větší transparentnosti, otevřenosti zadávacích řízení a úspory finančních prostředků. Dle J.Sixty²² se však nebude jednat o úporu, která by se projevila zůstatkem na účtech zadavatelů, ale která se projeví v nákupu více statků za stejné množství finančních prostředků.

Za zásadní změnu lze označit snížení finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, a to s účinností od 1.4.2012 na předpokládanou hodnotu jejíž výše nedosáhne 1,000.000 Kč bez DPH, to v případě dodávky zboží a služeb, a 3,000.000 Kč bez DPH

²² ŠNÍDL, Vladimír: Pokud to se zakázkami neumíte, zaplaťte si raději odborníka, Ekonom. 2012, roč. 56, č.13, s.11

v případě stavebních prací, a od 1.1.2014 hodnoty 1,000.000 Kč bez DPH u všech druhů veřejných zakázek.

Do ZVZ byl vložen zcela nový § 16a specifikující významnou veřejnou zakázku, jejíž definice je vázána jak k osobě zadavatele, tak k výši finančního plnění. Naplnění znaků významné veřejné zakázky má dopad na lhůty pro podání nabídek a přísnější podmínky pro hodnotící komise.

Dále došlo ke snížení limitů pro použití zjednodušeného podlimitního řízení uvedených v § 25 odst.1 ZVZ, v návaznosti na snížení limitů podlimitních veřejných zakázek, a v odst.2 přímo na předpokládanou hodnotu 10.000.000,- Kč u zakázek na stavební práce.

K větší transparentnosti a otevřenosti zadávacích řízení má dopomoci i zrušení certifikátů řízení jakosti a podobných dokladů v oblasti ochrany životního prostředí jako technického kvalifikačního předpokladu, podstatné rozšíření definice dotovaného zadavatele, zavedení tzv. hodnotitelů veřejných zakázek, povinnost provádět omezení počtu uchazečů v UŘ, JŘSU a SD pouze na základě objektivních kritérií, čímž došlo k možnosti užít k takovému výběru losování, povinnost zadavatele odůvodňovat účelnost podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek, přiměřenost požadavků na technické kvalifikační předpoklady, omezení dílčích hodnotících kritérií, kterými již nemohou být obchodní a platební podmínky, povinnost uveřejňování smluv uzavřených s vybraným účastníkem, seznam jeho subdodavatelů a skutečnou výši vynaložených nákladů na profilu zadavatele a povinnost zadavatele prodloužit lhůty při změně zadávacích podmínek. Pro zajímavost, jedná se o první zmínku zákonodárce o možnosti změny zadávací dokumentace.

Snahu o dosažení ještě větší transparentnosti projevil senátní návrh, zakotvující povinnost vybraného účastníka rozkrýt svou vlastnickou strukturu, který se však do novely nepodařilo prosadit. K tomu Jan Sixta, náměstek ministra pro místní rozvoj pro veřejné investování a legislativu uvádí, *„že rozkrývání vlastnické struktury je věc, která by měla být řešena obecně, a ne jenom v zakázkách, protože pokud se shodneme na tom, že stát má vědět, kdo je vlastníkem a adresátem peněz, které stát zaplatí, tak se nebavíme jen o zakázkách. Bavíme se o dotacích, o nájmech obecních nemovitostí,*

prostor...²³. Povinnost právnických osob uveřejňovat svoji vlastnickou strukturu by měla být obsažena v návrhu zákona ministerstva spravedlnosti, který stanovuje povinnosti právnickým osobám.

Novela, na druhou stranu, zavedla i několik nejasných ustanovení např. vymezení lhůty pro otevírání obálek pojmem „ihned“²⁴, aniž by zákonodárce rozkryl, co tímto termínem rozumí.

2.3. Charakteristika zákona o veřejných zakázkách

ZVZ, jak patrně z předchozího pojednání, představuje již několikátou snahu zákonodárce o dosažení efektivního a hospodárného vynakládání veřejných prostředků. Dle některých autorů²⁵ jsou v současné době veřejné zakázky řešeny jen z hlediska pozitivně-právního, což vede pouze k rozšíření formálně-procesních pravidel stanovených zákonodárcem pro zadávání veřejných zakázek, de facto tedy k navýšení rozsahu právní úpravy veřejných zakázek. Tento trend potvrzuje srovnání rozsahu předešlých úprav v níže uvedené tabulce č.2.

Tab.č.2 - Porovnání rozsahu legislativní úpravy veřejných zakázek v České republice v letech 1920 - 2012

Zákon č.	667/1920 Sb.z.a n.	199/1994 Sb.	40/2004 Sb.	137/2006 Sb. v platném znění
Počet paragrafů	41	72	112	170
Nárůst počtu paragrafů (%)	-	76	56	66
Počet znaků	35 908	53 005	116 513	291 321
Nárůst počtu znaků (%)	-	48	120	40

Zdroj: PAVEL, Jan, Veřejné zakázky v České republice, studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008 a vlastní výpočty

²³ Jan Sixta: Mnoho věcí nedokážeme ZVZ regulovat, <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-55468900-mnoho-veci-nedokazeme-zvz-regulovat>

²⁴ § 71 odst.4 ZVZ

²⁵ PAVEL, Jan, Veřejné zakázky v České republice, studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008

ZVZ se člení na devět částí, které lze, dle povahy úpravy, rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny patří část první až čtvrtá ZVZ a část šestá až devátá, které upravují zadávání veřejných zakázek. Část pátá zákona se týká dohledu ÚOHS nad zadáváním veřejných zakázek a tvoří druhou skupinu. ZVZ má tři přílohy, Příloha č.1 obsahuje seznam služeb podléhajících zveřejnění v Úředním věstníku EU, Příloha č.2 služby, které tomuto zveřejnění nepodléhají, a Příloha č.3, nazvaná „Stavební činnosti podle § 9 odst.1 písm. a)“, definuje předmět veřejných zakázek na stavební práce dle § 9 ZVZ.

Předmět úpravy vymezený v §1 ZVZ odpovídá jak obsahu, tak pořadí jednotlivých částí zákona.

§ 2 ZVZ vymezuje okruh právnických a fyzických osob, které jsou povinny zadávat veřejné zakázky postupem stanoveným ZVZ. Takové osoby jsou zadavateli. ZVZ rozděluje zadavatele na zadavatele veřejné, dotované a sektorové²⁶.

²⁶ §2 ZVZ (1) Za zadavatele veřejné zakázky (dále jen "zadavatel") se pro účely tohoto zákona považuje veřejný, dotovaný a sektorový zadavatel.

(2) Veřejným zadavatelem je a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, d) jiná právnická osoba, pokud 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

(3) Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.

(4) Pro účely uzavření smlouvy se subdodavatelem se za dotovaného zadavatele nepovažuje dodavatel, kterému byla veřejným zadavatelem zadána veřejná zakázka.

(5) Dotovaný zadavatel postupuje při zadávání veřejné zakázky podle ustanovení tohoto zákona platných pro veřejného zadavatele; tím není dotčeno ustanovení odstavce 7. Dotovaný zadavatel nepostupuje podle ustanovení tohoto zákona v případě zadávání veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti.

(6) Sektorovým zadavatelem je osoba vykonávající některou z relevantních činností podle § 4, pokud a) tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo b) nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv; dominantní vliv veřejný zadavatel uplatňuje v případě, že 1. disponuje většinou hlasovacích práv sám³) či na základě dohody s jinou osobou, nebo 2. jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

(7) Vykonává-li veřejný zadavatel nebo dotovaný zadavatel jednu či více relevantních činností podle § 4, platí pro něj ustanovení zákona vztahující se na sektorového zadavatele za předpokladu, že veřejná zakázka má být zadávána v souvislosti s výkonem relevantní činnosti. Veřejný zadavatel však nepostupuje podle ustanovení vztahujících se na sektorového zadavatele, pokud vykonává relevantní činnost podle § 4 odst.1 písm. d) a e)

ZVZ reguluje postup zadavatele veřejné zakázky v průběhu zadávacího řízení, reguluje tedy postup zadavatele až od okamžiku zadání veřejné zakázky, s výjimkou ustanovení §§ 86 - 88, které upravují předběžné oznámení a pravidelné předběžné oznámení veřejného zadavatele. Jedná se o tzv. *předkontrakční stadium* veřejné zakázky a to vzhledem k cíli, který sleduje, tedy uzavření smlouvy s vybraným účastníkem zadávacího řízení. Tomuto stadiu by však měla předcházet celá řada procesů zadavatele, jako například zvážení potřebnosti předmětu veřejné zakázky, rozsahu veřejné zakázky, provedení předběžné kalkulace, stanovení kvalifikačních či dalších předpokladů pro účastníky zadávacího řízení apod. I když jsou tyto procesy ZVZ opomíjeny, praxe ukazuje, že pouze kvalitním zpracováním podkladů k veřejné zakázce lze naplnit účel ZVZ, tedy zajistit hospodárnost vynakládání veřejných prostředků.

Na veřejné zakázky se budou uzavírat smlouvy soukromoprávní, povětšinou dle obchodního zákoníku, jelikož vztah mezi zadavatelem a účastníkem zadávacího řízení lze subsumovat pod § 261 odst. 2 Obchz a definovat jej jako tzv. *relativní obchod*. Zvláštností obchodních závazkových vztahů vzniklých na základě zadávacího řízení je nutnost dodržet kogentní postup uvedený v ZVZ, vedoucí k jejich uzavření.

Na konstatování soukromoprávní povahy smluv uzavíraných mezi zadavatelem a vybraným účastníkem po skončení zadávacího řízení, je nutné navázat úvahou o povaze ZVZ jako celku. Odpověď na otázku, zda se jedná o předpis veřejnoprávní či

(8) Sektorový zadavatel postupuje při zadávání veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti podle ustanovení tohoto zákona vztahujících se na veřejného zadavatele; ustanovení § 19 odst. 1 tím není dotčeno.

(9) Za jednoho zadavatele se pro účely tohoto zákona považuje i několik zadavatelů uvedených v odstavci 2, 3 nebo 6, pokud se sdruží či se jinak spojí pro účely společného postupu směřujícího k zadání veřejné zakázky (dále jen "sdružení zadavatelů"). V takovém případě jsou zadavatelé povinni před zahájením zadávacího řízení uzavřít písemnou smlouvu, ve které si upraví vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením a stanoví způsob jednání jménem účastníků sdružení zadavatelů. Pokud je účastníkem sdružení zadavatelů veřejný či dotovaný zadavatel, vztahují se na sdružení zadavatelů ustanovení tohoto zákona platná pro veřejného zadavatele; tím není dotčeno ustanovení odstavce 7.

(10) Za zadavatele se považuje rovněž jakékoliv sdružení nebo jiné spojení zadavatele podle odstavce 2, 3 nebo 6 s fyzickou nebo právnickou osobou, která není zadavatelem za účelem zadání veřejné zakázky. Ustanovení odstavce 9 věty třetí se použije obdobně.

(11) Zadává-li veřejnou zakázku sdružení zadavatelů a alespoň jeden účastník sdružení zadavatelů je zahraniční osobou se sídlem v členském státě Evropské unie, mohou se účastníci sdružení dohodnout, že rozhodné právo je právo České republiky nebo právo jiného členského státu Evropské unie, ve kterém má sídlo účastník sdružení.

soukromoprávní je důležitá především z důvodů výkladu ZVZ. Pokud by se jednalo o čistě veřejnoprávní předpis, nešlo by k řešení sporných otázek použít obecnou úpravu obsaženou v ObchZ či ObčZ a ustanovení ZVZ by musela být vykládána striktně, tedy nikoliv nad rámec znění ZVZ v souladu s vůlí smluvních stran. Dle mého názoru se jedná o předpis se smíšenou povahou. Některá ustanovení ZVZ, jako např. Část šestá ZVZ jsou čistě povahy veřejnoprávní²⁷, kdežto jiná, ponejvíce ustanovení v části druhé a třetí ZVZ, čistě povahy soukromoprávní. Na ně lze uplatnit předpisy práva soukromoprávního. Lze tedy hrnout, že ZVZ je povahy smíšené, multidisciplinární, a představuje právní rámec pro zadávání veřejných zakázek, s tím, že aplikace soukromoprávních norem není vyloučena.

2.4. Definice veřejné zakázky de lege lata

Jestliže stanoveným cílem práce je dělba veřejných zakázek dle jednotlivých kritérií v souladu se ZVZ, pak považuji za nutné nejprve vymezit pojem „veřejná zakázka“.

Veřejnou zakázku vymezuje § 7 odst. 1 ZVZ jako *zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejichž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací*²⁸. Jedná se tedy o úplatný smluvní vztah zadavatele, subjektu naplňujícího zákonné znaky zadavatele dle § 2 ZVZ a zároveň subjektu vynakládajícího peněžní prostředky, a uchazeče, jehož nabídka byla zadavatelem vybrána jako nejvhodnější.

Znaky veřejné zakázky tedy jsou:

- a) *smluvní vztah*; jehož smluvními stranami je na straně jedné zadavatel a na straně druhé dodavatel zboží, služeb nebo stavebních prací vybraný způsobem v souladu s § 25 odst.2 ZVZ na straně druhé. O takový vztah nejde, pokud závazek plnit vyplývá přímo z obecně závazného právního předpisu²⁹. Takový smluvní vztah musí mít písemnou formu, tak jak vyplývá

²⁷ Konkrétně tato část obsahuje normy, které náležejí jak do práva hmotného správního, tak i procesního. V ZVZ se lze setkat s normami práva finančního, to z důvodů povah finančních prostředků vynakládaných na plnění předmětu veřejné zakázky.

²⁸ Uvedená definice veřejné zakázky zjevně vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, která veřejné zakázky definuje v HLAVĚ I Definice a obecné zásady, čl. 1 jako *úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo oce hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice*.

²⁹ Např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách o o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění pozdějších předpisů v § 42 stanoví vodoprávnímu úřadu a české inspekci životního prostředí právo uložit fyzické či

z druhé věty §7 odst.1: *Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy;*

b) *úplatnost*; veřejnou zakázkou tedy nemůže být dar.

Předmětem plnění takové smlouvy je předmět veřejné zakázky, tedy poskytnutí dodávek, služeb nebo provedení stavebních prací. Takový výčet možných předmětů veřejné zakázky lze považovat za všezahrnující. Z výše uvedeného tedy plyne, že za veřejnou zakázku nelze považovat bezúplatný smluvní vztah, zakázku realizovanou na základě jiného právního titulu než písemné smlouvy a zakázku realizovanou pomocí vlastních personálních zdrojů. Předchozí zákonná úprava, tedy zákon č.40/2004 Sb., považovala za veřejnou zakázku jen zakázku na dodávky, služby či stavební práce, zadanou zadavatelem, jejíž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky přesáhla 2,000.000 Kč bez DPH. Pod tuto hodnotu se o veřejné zakázky nejednalo. ZVZ došlo tedy k rozšíření pojmu „*veřejná zakázka*“, de lege lata jsou i zakázky pod tuto hodnotu považovány za veřejné, a to i přesto, že se na ně nevztahují povinnosti stanovené ZVZ pro jejich zadávání.

Z hlediska věcné působnosti ZVZ lze veřejné zakázky rozdělit do tří skupin. Do první skupiny patří veřejné zakázky, které musí zadavatel zadávat podle postupu uvedeného v ZVZ, druhou skupinu pak tvoří veřejné zakázky, při jejichž zadávání musí zadavatel respektovat pouze zásady uvedené v § 6 ZVZ, a třetí pak veřejné zakázky, které zadavatel zadávat podle ZVZ nemusí. Veřejnými zakázkami spadajícími do druhé skupiny jsou veřejné zakázky malého rozsahu, do třetí pak patří veřejné zakázky, na které se vztahují výjimky uvedené v §§18 a 19 ZVZ. Veřejné zakázky první skupiny lze pak vymezit negativně jako veřejné zakázky, které nelze subsumovat do druhé ani třetí skupiny.

Vzhledem k tomu, že rozdělení veřejných zakázek do těchto tří skupin lze považovat za jejich kategorizaci, budu se ve své práci věnovat i tomuto jejich dělení, tak abych podala o druzích veřejných zakázek komplexní výklad.

Z ekonomického hlediska pak můžeme veřejnou zakázku definovat jako účelnou alokaci zdrojů, jež „*slouží k věcnému a materiálnímu zabezpečení chodu převážně orgánů veřejné správy plněními, která si tyto orgány nemohou či z ekonomických důvodů ani nechtějí zabezpečit svými prostředky (pracovníky) a současně se realizací*

právnícké osobě, která porušila povinnost ochrany povrchových nebo podzemních vod, povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu.

veřejných zakázek sledují společensky prospěšné cíle spočívající ve snížení nezaměstnanosti a podpoře zaměstnávání specifických kategorií osob (zvýhodnění zdravotně postižených)³⁰.“

Veřejná zakázka představuje pouze jeden z možných způsobů uspokojení veřejných potřeb. Ostatními formami uspokojení existující veřejné potřeby je plnění prostřednictvím vlastní produkce, tedy samotným zadavatelem, a plnění na základě koncese, koncesní smlouvy uzavřené mezi privátním subjektem a zadavatelem, která umožňuje privátnímu subjektu za jím poskytované plnění vybírat poplatky.

Tab.č.3 – Způsoby uspokojení veřejných potřeb

Forma uspokojení veřejné potřeby	Subjekty a jejich činnost
Vlastní produkce	Produkuje veřejný sektor ³¹
Veřejná zakázka	Zadáva veřejný sektor. Produkuje privátní sektor
Koncese	Veřejný sektor na základě koncesní smlouvy pověřuje privátní subjekt k zajišťování dané služby (statku)

Zdroj: OCHRANA, František: Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (Jejich tvorba, hodnocení a kontrola). 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.162

Jakkoliv se zdá být definice veřejné zakázky dle § 7 odst.1 vyčerpávající, upozorním na tomto místě na zajímavá rozhodnutí a judikáty, které definici veřejné zakázky upřesňují a vypořádávají se s jejími, praxí zjištěnými, nedostatky.

³⁰ Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. Vydání. Praha:C. H. Beck, 2007, s.44

³¹ Pokud je cílem ZVZ, mimo jiné, zajistit v rámci zadávacího řízení i co největší konkurenční prostředí z důvodů tlaku na nabídkovou cenu, platí toto pravidlo implicitně i na zakázky uspokojované zadavatelem prostřednictvím vlastní produkce, tzv. *zadání in house*. Na otázku úspor externí produkce oproti té interní byla zpracována řada analýz, jejichž závěrem bylo shodné konstatování poklesu nákladů na plnění, což znamená, že externí producenti jsou vesměs efektivnější než interní. Kritici těchto výstupů argumentují sníženou kvalitou plnění, což nelze potvrdit ani vyvrátit, neboť škála poskytovaného plnění je natolik různorodá, že podrobnější srovnání plnění poskytnutého externím dodavatelem či zadavatelem *in house* je víceméně nemožné.

Zadavatelé mají často tendenci vyhýbat se režimu ZVZ a snaží se obcházet definiční znaky veřejné zakázky, z čehož následně dovozují, že jimi zadaná zakázka režimu ZVZ nepodléhá.

Právě odkaz na bezúplatnost veřejné zakázky je častým argumentem zadavatelů proč své úkony nečiní v souladu a dle ZVZ.

Níže uvedený rozsudek KS je jedním z nejdůležitějších judikátů v oblasti veřejných zakázek, a to z důvodů absence ustanovení týkající se úplatnosti v ZVZ. Na základě závěrů KS a ÚOHS je zřejmé, že úplatnost veřejných zakázek nespočívá jen v jejich peněžitém plnění a že režimu ZVZ se nelze vyhnout ani využitím tzv. zprostředkovatelských smluv.

KS v Brně rozsudkem ze dne 18.6.2009 sp.zn.62 Ca 33/2008 potvrdil rozhodnutí ÚOHS ohledně splnění znaků tzv. *nepřímé úplatnosti*. V dané věci se jednalo o to, že zadavatel zadal veřejnou zakázku na stavební práce mimo režim ZVZ, protože v protiplnění, které mu bylo poskytnuto ve formě převedení vlastnictví k jiným nemovitostem, úplatnost nespatořoval. KS k této problematice mimo jiné uvedl, že *existence závazku zadavatele spočívajícího v přímém peněžitém plnění však není podmínkou toho, aby se jednalo o veřejnou zakázku. Úplatným smluvním vztahem podle § 6 odst. 1 zákona je i takový smluvní vztah, podle něhož nemá zadavatel přímo platit smlouvenou peněžitou částku, ale poskytovat jiné, v penězích vyjádřitelné plnění. Formální označení právního úkonu, jímž dojde k založení závazkového vztahu, stejně jako jeho obsah z pohledu právních norem soukromého práva, tu není rozhodující. Úplatný charakter „celkového smluvního vztahu mezi zadavatelem a jinou osobu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona může být založen i kombinací několika soukromoprávních úkonů, pokud z nich vyplývá zadavatelova povinnost poskytnout plnění, byť i v naturální formě, jež je vyjádřitelné v penězích a jež je svojí podstatou, se zohledněním kontextu všech práv a povinností zadavatele vyplývajících ze všech takto spolu souvisejících a na sebe navazujících soukromoprávních úkonů, zadavatelovým výdajem³². KS tedy konstatoval smluvní vztah uzavřený mezi zadavatelem a vybraným uchazečem jako úplatný, založený dvěma samostatnými, nicméně spolu souvisejícími, soukromoprávními vztahy. Naturální plnění, převod nemovitostí, které bylo poskytnuto, přímo souviselo s protiplněním, které bylo předmětem smlouvy o dílo, na základě které*

³² Z odůvodnění rozsudku KS v Brně sp.zn. 62 Ca 33/2008

byly stavební práce provedeny. Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost a proto lze tento právní názor považovat za konečný.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 19.12.2008 (S257/2008/VZ.23325/2008/530/RP) ve věci přezkoumání úkonů zadavatele Dopravního podniku města Brna učiněných ve výběrovém řízení na zajištění služeb pojišťovacího makléře k úplatnosti veřejné zakázky, jako k pojmovému znaku veřejné zakázky, uvádí, že *by bylo příliš účelové chápat úplatnost pouze ve smyslu přímé platby zadavatele dodavateli*³³. V dané věci zadavatel argumentoval zadání zakázky mimo režim ZVZ právě tím, že se nejedná o veřejnou zakázku úplatnou, neboť makléři není zadavatelem poskytována žádná odměna. Nicméně ÚOHS upozornil zadavatele na skutečnost, že platba makléři probíhá formou provizí smluvených s pojišťovny, tedy že ačkoliv se nejedná o platbu přímou, je tato provize hrazena pojišťovnou, s níž zadavatel pojistnou smlouvu uzavře a jedná se tedy o náklad pojišťovny, který bude zahrnut do plateb zadavatele.

Naopak ve věci (VZ/S18/05-153/1498/05-Va) shledal ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 29.3.2005 zakázku, jejímž předmětem je nájem podniku na základě smlouvy o nájmu podniku uzavřené mezi společnostmi Teplo Chomutov s.r.o., jako pronajímatelem na straně jedné, a ACTHERM, spol. s r.o., jako nájemcem na straně druhé, kde je celkové roční nájemné tvořeno nájemným ve výši odpisů kalkulovaných pronajímatelem v ceně dodávaného tepla s tím, že tyto kalkulované odpisy se skládají z odpisů souboru movitých a nemovitých věcí ve vlastnictví města Chomutov a souboru movitých věcí ve vlastnictví společnosti Teplo Chomutov s.r.o, za zakázku nepodléhající režimu ZVZ, a to z právě z důvodů nenaplnění znaku veřejné zakázky, úplatnosti.

Veřejné zakázky jsou ZVZ děleny dle tří kritérií, a to dle jejich předpokládané hodnoty, dle druhu zadavatelem poptávaného plnění a dle působnosti ZVZ, následovně:

³³ Z odůvodnění rozhodnutí ÚOHS č. S257/2008/VZ.23325/2008/530/RP

Obr.č.1- Dělení veřejných zakázek

Veřejné zakázky		
Dle předpokládané hodnoty	Dle předmětu plnění	Dle působnosti ZVZ
Nadlimitní veřejné zakázky	Veřejné zakázky na dodávky	Jejichž zadání ZVZ reguluje
Podlimitní veřejné zakázky	Veřejné zakázky na stavební práce	Jejichž zadání se řídí pouze § 6 ZVZ
Veřejné zakázky malého rozsahu	Veřejné zakázka na služby	Které jsou zadávány mimo režim ZVZ

Zdroj: Vlastní nákres

Dělení uvedené v obrázku č. 1. platilo beze zbytku do účinnosti novely ZVZ, zákona č. 263/2010 Sb., který byl přijat z důvodu povinnosti ČR transponovat do národního právního řádu Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13.7.2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Novelou došlo k rozšíření ZVZ o § 10a, veřejnou zakázku v oblasti obrany nebo bezpečnosti, které se věnují níže v textu.

2.5. Vymezení předmětu veřejné zakázky

Je jen v kompetenci zadavatele, co bude předmětem veřejné zakázky, protože jen zadavatel zná své potřeby a požadavky. Předmět veřejné zakázky musí být přesně vymezen v zadávací dokumentaci, tak jak stanovuje § 44 odst.1 ZVZ, tzn. musí být vymezen v podrobnostech, umožňujících účastníkům zadávacího řízení připravit a podat porovnatelné nabídky. Za správnost a úplnost pak zodpovídá zadavatel.

Povinností zadavatele je určit předmět veřejné zakázky, tak, aby nabídky uchazečů zadávacího řízení mohly být zpracovány tak, aby byly vzájemně porovnatelné. Rozsudek KS sp.zn. 62 Ca 91/2008 se, mimo jiné, snažil zohlednit i okolnosti, které zadavatele limitují *v jeho objektivní možnosti disponovat v době zahájení zadávacího řízení dostatečně konkrétními informacemi o všech detailech plnění a v objektivní*

možnosti „vše“ slovním nebo obrazovým vyjádřením v rámci zadávacích podmínek popsat³⁴.

Ve věci veřejné zakázky, jejímž předmětem bylo zajištění kompletní péče o les, KS konstatoval, že vymezení předmětu v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky (§ 44 odst.1 ZVZ) je tedy základním pravidlem, od něhož se zadavatel nemůže odchýlit, nicméně míra vymezení související se způsobem realizace plnění je skutečně limitována objektivní možností zadavatele disponovat v době zpracování zadávací dokumentace dostatečně konkrétními informacemi a objektivní možností vše slovy nebo obrazem v rámci zadávacích podmínek popsat, a musí podle zdejšího soudu zohledňovat i odpovídající odbornou úroveň dodavatelů a předpokládat jejich dostatečnou zdatnost. Je tomu tak podle zdejšího soudu shodně jako v případech kontraktace běžných obchodněprávních vztahů...Rozhodující tu tedy podle zdejšího soudu je, že zadavatelem byl poptán výkon lesnické činnosti, k níž museli být uchazeči odborně způsobilí, tedy kombinací údajů obsažených v zadávací dokumentaci včetně sumářů těžebních a pěstebních činností a prohlídkou na místě samém se zohledněním vlastních zkušeností v oblasti podnikání si úsudek o tom, jaká specifika může činnost na uvedeném území přinášet, učinit mohli a měli, a jimi identifikovaná specifika pak mohli a měli promítnout v nabídkových cenách³⁵. Je tedy patrné, že ačkoliv nese za vymezení předmětu plnění veřejné zakázky odpovědnost zadavatel, lze jistou odpovědnost, z titulu odborníka na předmět plnění, klást i na uchazeče zadávacího řízení.

Předmět veřejné zakázky však nelze ztotožňovat s technickými podmínkami dle § 45 ZVZ. Vymezení pojmu „technické podmínky“ uvedl a odlišil je od pojmu „předmět veřejné zakázky“ ve svém rozsudku ze dne 2.3.2010 sp.zn. 62 Af 7/2010 KS.

Soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že předmětem veřejné zakázky je tedy dodávka určitého zboží (např. osobních automobilů) a technickými podmínkami jsou pak vymezeny bližší charakteristiky a požadavky na toto zboží (např. rozměr, výkon motoru, velikost zavazadlového prostoru, barva). Technické podmínky jsou pak vymezovány způsobem uvedeným v § 46 ZVZ, tedy zejména odkazy na příslušné technické normy, schválení či osvědčení. Technické podmínky tedy blíže specifikují (charakterizují)

³⁴ RAUS, David: Zadávání veřejných zakázek. Judikatura s komentářem. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.74

³⁵ Z odůvodnění rozsudku KS 62 Ca 91/2008

předmět veřejné zakázky. Oba pojmy tak rozhodně nelze ztotožňovat³⁶. K výše uvedeným závěrům KS není co dodat.

Plnění veřejné zakázky lze, kromě vymezení předmětu veřejné zakázky a jeho bližší specifikací technickými podmínkami, určit i odkazem na konkrétní obchodní firmu název, jméno nebo příjmení, specifická označení zboží a služeb v souladu s § 44 odst.11 ZVZ, tedy jen výjimečně pokud by předmět veřejné zakázky nebylo možno vymežit dostatečně přesně a srozumitelně technickými podmínkami v souladu s §§ 45 a 46 ZVZ. V případě veřejných zakázek na stavební práce je možnost užití takového konkrétního odkazu zúžena ještě nepřipustností neodůvodněného omezení hospodářské soutěže. Smyslem zákazu odkazu na konkrétní názvy či jména je *zabránit tomu, aby zadávací podmínky byly skrytým nástrojem či prostředkem diskriminace dodavatelů³⁷.*

K důvodům užití konkrétního odkazu v zadávací dokumentaci se ve svém rozsudku sp.zn. 62 Ca 51/2007 vyjadřoval KS, když uvedl, že nebyly splněny podmínky pro užití konkrétního odkazu, ačkoliv zadavatel použití konkrétních odkazů v zadávací dokumentaci na dodávku cisternových hasičských stříkaček zdůvodňoval jak specifickými podmínkami v zásahových obvodech, tak zavedenou jednotnou podvozkovou skladbou požární techniky. KS a v návaznosti na jeho rozhodnutí i NSS se tak přihlásily k přísnějšímu nazírání na postup dle § 44 odst. 11 ZVZ.

Jak jsem již konstatovala výše, ZVZ vymezuje předmět veřejné zakázky jako všezahrnující. Nicméně postup jak předmět veřejné zakázky určit ZVZ zadavateli nestanovuje. Zadavatel je limitován pouze § 13 odst.3 ZVZ, který zakazuje dělení předmětu veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v ZVZ. Cílem ZVZ však není vytvářet co největší veřejné zakázky, ale zabránit účelovému dělení jejich plnění, tak aby snížením jejich předpokládané hodnoty nedocházelo k obcházení ZVZ. Zadavatel tak musí při určování předmětu veřejné zakázky brát v potaz souvislosti jednotlivých plnění.

ZVZ od 1.4.2012 stanovuje veřejnému zadavateli povinnost uveřejňovat na svém profilu zadavatele odůvodnění jím zadaných podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. Dle § 156 odst.1 písm. a) je veřejný zadavatel mimo jiné povinen uvést i odůvodnění účelnosti veřejné zakázky. Porobnosti odůvodnění, tak jak vyplývá z § 156 odst. 8 ZVZ, jsou pak stanoveny ve vyhlášce ministerstva pro místní rozvoj č.232/2012

³⁶ Z odůvodnění rozsudku KS sp.zn. 62 Af 7/2010

³⁷ Z odůvodnění rozsudku KS sp.zn.62 Ca 51/2007

Sb., konkrétně v jejím §§ 1 a 2. Nutno uvést, že zmíněné §§ zadavateli nestanoví postup pro samotné prověření účelnosti vynaložených finančních prostředků na realizaci předmětu veřejné zakázky, ale jen heslovitě vypočítává povinné náležitosti odůvodnění. Zvláště pak § 1 písm.c) zmíněné vyhlášky budí rozpaky. Zadavatel je dle něj povinen popsat vzájemný vztah předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele. Domnívám se, že tímto požadavkem zákonodárce kýženého cíle nedosáhne. Chápeme-li účelnost jako schopnost rozvrhovat prostředky ke vzdálenému cíli, vztah předmětu plnění a potřeb zadavatele o tomto nemá vypovídající hodnotu.

Pro názornost uvádím náhodně vybraná odůvodnění dle § 1 písm.c) zadavatelů u nadlimitních veřejných zakázek uveřejněných na profilech těchto zadavatelů. Zadavatel Hlavní město Praha v odůvodnění veřejné zakázky na dodávku antinoplastik pouze stručně konstatuje, že „*Dodáním předmětu VZ budou uspokojeny potřeby zadavatele*³⁸“. Zadavatel Městská nemocnice Čáslav k veřejné zakázce, jejímž předmětem je modernizace spojovacího krčku mezi dvěma nemocničními budovami uvádí, že „*potřeba vybudování krytého propojení mezi dvěma výše uvedenými, budovou LDN a hlavní budovou nemocnice MN Čáslav, bude předmětem zakázky zcela naplněna*³⁹“.

Dle mého názoru cesta k účelnému vynaložení nákladů přes uvedení konstatování, že zadavatelova potřeba bude po splnění předmětu veřejné zakázky naplněna nevede. Zvážení účelnosti je možné povést prostřednictvím jasně a srozumitelně určeného předmětu plnění veřejné zakázky, na který lze navázat jasná a vypovídající hodnotící kritéria. K takovému prověření může zadavateli sloužit např. sled otázek uvedených níže v Tab.č.4.

³⁸ <https://www.vhodne-uverejneni.cz/zakazka/antineoplastika-l01xx>

³⁹ <https://www.vhodne-uverejneni.cz/zakazka/modernizace-mestske-nemocnice-caslav-spojovaci-krcek>

Tab.č.4: Postup stanovení účelnosti veřejné zakázky

Otázka	Odpověď	
	Ano (1)	Ne (0)
Je předmět veřejné zakázky stanoven tak, že je zřejmé, jaké vlastnosti má daní dodávka na zboží, služby, stavební práce mít?		
Mají všechny uvedené vlastnosti (parametry) související s předmětem veřejné zakázky stanovené vyhodnotitelné ukazatele?		
Je možné ke každému ukazateli přiřadit hodnotící kritérium související s účelem veřejné zakázky?		
Je možné každé hodnotící kritérium vyhodnotit?		
Výsledné skóre		

Zdroj: Zdroj: OCHRANA, František: Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (Jejich tvorba, hodnocení a kontrola). 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.167

Dělení předmětu veřejných zakázek patří, vedle nesprávného postupu zadavatele při realizaci a řádném zveřejnění změn v zadávací dokumentaci, nastavení kvalifikačních požadavků s diskriminačním charakterem a netransparentního nastavení hodnotících kritérií, mezi nejčastější pochybením zadavatele⁴⁰. Otázka dělení předmětu veřejných zakázek je aktuální zejména v případě veřejných zakázek malého rozsahu. Veřejní zadavatelé často zadávají jedinou veřejnou zakázku jako několik veřejných zakázek malého rozsahu, čímž se jednak vyhnou postupu dle zákona a současně dohledu ze strany Úřadu.

Obecně však dělení předmětu veřejných zakázek zakázáno není. Dělení je možné v případě, že jednotlivá plnění předmětu veřejné zakázky vykazují specifika a povaha těchto částí dělení umožňuje, zadavatel pak může veřejnou zakázku rozdělit a zadat tyto části samostatně, vždy ale v souladu se ZVZ, tak jak je stanoveno v § 98 ZVZ.

Nejasnosti mohou nastat u veřejných zakázek na stavební práce, které jsou rozděleny na etapy. Odpověď na otázku, zda lze dělit veřejné zakázky na stavební práce dle etap, není možné v obecné rovině podat. Vždy bude nutné zohlednit povahu jednotlivých etap, míru jejich samostatnosti a důvod jejich zamýšleného oddělení. Bude-li např. dělba předmětu veřejné zakázky provedena jen s ohledem na financování

⁴⁰ Dle výroční zprávy 2010 ÚOHS s.16

či organizaci stavby, bude se jednat o jedinou veřejnou zakázku s tím, že realizaci, s ohledem např. na neurčitost finančních prostředků zadavatele, bude řešena pomocí vhodných smluvních ustanovení.

Dělení předmětu veřejných zakázek není ničím neobvyklým. Důvodem k tomuto může být úspora finančních prostředků. Zdroje⁴¹ jako příklad uvádějí rozdělení předmětu veřejné zakázky dle lokalit zadavatelem s celorepublikovou působností. Pozitivním efektem rozdělení předmětu veřejné zakázky obsahující různé druhy plnění, které by v případě jejich zadání jednou veřejnou zakázkou mohl plnit jen velký dodavatel, může být i větší otevřenost zadávacího řízení, kterého se tak mohou účastnit i menší dodavatelé aniž by museli vytvářet konsorcia.

Rozhodne-li se zadavatel pro rozdělení veřejné zakázky, je povinen toto uvést v oznámení či ve výzvě zahájení zadávacího řízení, kde i vymezí předmět jednotlivých částí veřejné zakázky⁴². V dalším postupuje již zadavatel tak, jakoby se jednalo o samostatné veřejné zakázky.

Při určování, zda lze jednotlivá plnění předmětu veřejné zakázky rozdělit nebo ne je nutné brát v potaz věcné, funkční, místní a časové souvislosti takových plnění.

ESD ve svém rozhodnutí ze dne 5.10.2000 ve věci číslo C-16/98 Komise Vs. Francie uvádí, že termíny „dílo“, „práce“ a „činnost“ nutno chápat ve světle jejich technické či ekonomické funkce, a tedy tak, že nemůže být rozděleno, pokud je taková související technická či ekonomická funkce stejná nebo směřuje ke stejnému výsledku. Zároveň však upozorňuje, že není možno vytvořit obecné pravidlo, ale že je nutné posuzovat každý případ jednotlivě, a to právě z hledisek souvislostí předmětu veřejné zakázky.

⁴¹ PODEŠVA, Vilém, OLÍK, Miloš, JANOUŠEK, Martin, STRÁNKÝ, Jakub, Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.427

⁴² Oznámení o dělení předmětu veřejné zakázky s uvedením předmětu jednotlivých částí veřejné zakázky je důležité zejména z důvodů, které ÚOHS uvedl v odůvodnění rozhodnutí í č. S251, 290/2008/VZ-23474/2008/540/PV ze dne 23.12.2008, ve kterém konstatoval, že zadavatel Ústřední vojenská nemocnice Praha nedodržel, mimo jiné, postup stanovený v §98 odst.2 ZVZ tím, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení neuvedl rozdělení veřejné zakázky na části ani předmět jednotlivých částí veřejné zakázky a další požadavky související s rozdělením veřejné zakázky, a to i přesto, že v zadávací dokumentaci veřejnou zakázku rozdělil na pět částí a každému účastníku umožnil účast v libovolném počtu těchto částí. V odůvodnění rozhodnutí ÚOHS uvedl, že *jsou údaje uvedené v oznámení o zakázce jedny ze základních informací, podle nichž se dodavatelé rozhodují, zda se daného zadávacího řízení zúčastní. Tím, že zadavatel do oznámení o zakázce neuvedl skutečnost, že předmětná zakázka je rozdělena na části a uchazečům je umožněno podat nabídku do libovolného počtu těchto částí, fakticky vyloučil z účasti okruh dodavatelů, kteří neměli zájem o tuto zakázku jako celek, ale měli by zájem soutěžit o tuto zakázku pouze v některé její části.*

Tzv. test totožnosti předmětů veřejných zakázek lze provést na základě závěrů judikátů NSS č.j. 2 Afs 198/2006 a 2 Afs 55/2010.

NSS v rozsudku č.j. 2 Afs 198/2006 ve věci žalobce města Březová nad Svitavou a žalovaného ÚOHS uvedl, že okolnosti provázející přípravu a realizaci stavby nemohou mít vliv na posouzení srovnatelnosti či stejnosti předmětu plnění veřejné zakázky. V dané věci, výstavba sídliště rodinných domů ve dvou etapách, žalobce argumentoval dělení veřejné zakázky do dvou etap tím, že nepřepokládal v nejbližší době další zájemce o nově vznikající bydlení, a proto obec jednala tak, aby nedošlo k neúměrnému zatížení obecního rozpočtu. Shodnost předmětu veřejné zakázky prokazují i shodné termíny plnění obou etap, obě akce byly realizovány na základě jednoho stavebního povolení, jednotlivé domy stojí ve stejné ulici a dohromady se jedná o jeden urbanistický celek. NSS shrnul, že *zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je totiž nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických*⁴³.

V rozsudku č.j. 2 Afs 55/2010 se NSS vyjadřoval k závěrům, které ve svém rozsudku č.j. 62 Ca 72/2008-114 učinil KS v Brně, který dovodil že, *pro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je totiž dle krajského soudu rozhodující věcný charakter takového plnění; poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách. Není však v případě zadávání takové jediné veřejné zakázky vyloučeno připustit podávání nabídek jen na její jednotlivé části. Zadáním jedné veřejné zakázky je podle stanoviska soudu nutno rozumět i zadání relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění, která spolu úzce souvisí z hledisek místních, časových nebo funkčních (věcných). Krajský soud dovodil, že věcná i časová souvislost je v daném případě zřejmá a jediným odlišovacím znakem je jen místo realizace činností, tedy příslušná smluvní územní jednotka. Na základě těchto úvah dospěl krajský soud k*

⁴³ Z odůvodnění rozsudku NSS 2 Afs 198/2006

závěru, že plnění v případě všech smluvních územních jednotek je jedním komplexním plněním, které nevykazuje žádné věcné odlišnosti, neboť jednotlivá místa realizace činností nejsou svým charakterem odlišná a neobsahují takové typické znaky, na základě nichž by bylo možno odvodit odlišnosti při výkonu poptávaných činností. Jednotlivé smluvní územní jednotky jsou rovněž geograficky provázány⁴⁴. NSS v odůvodnění sice souhlasí s KS v tom, že zadavatel nemůže libovolnou veřejnou zakázku rozdělit tak, aby to mělo dopad na třídění zakázek dle jejich předpokládané hodnoty, protože libovolným dělením veřejné zakázky by si zadavatel fakticky volil právní režim, dle něhož je třeba v závislosti na předpokládané hodnotě veřejné zakázky postupovat⁴⁵. V daném případě však k takovému dělení nedošlo, neboť i všech 159 zakázek, na které bylo plnění rozděleno, bylo nadlimitních. Výše uvedený rozsudek se zabýval, mimo jiné, i otázkou místní souvislosti, jako znaku určujícím jednotnost plnění předmětu veřejné zakázky.

K místní souvislosti se vyjádřil i KS, rozhodnutí sp.zn. 62 Af 57/2010 týkající se týchž účastníků. KS neshledal územní organizaci zadavatele založenou na administrativních důvodech důvodem pro dělení předmětu veřejné zakázky. V odůvodnění rozhodnutí KS mimo jiné argumentoval rozsudkem NSS sp.zn. 2 Afs 198/2006 a s odvolávkou právě na toto rozhodnutí dodal, že v řízení před žalovaným nebylo prokázáno, že by jednotlivá místa náležející k jednotlivým územním smluvním jednotkám byla odlišná svým charakterem; závěry žalovaného nejsou vystavěny na vymezení několika „typů“ charakteru krajiny, jež by pro jednotlivé územní jednotky byly typické a z nichž by bylo možno odvodit typové odlišnosti v činnosti ve prospěch zadavatele, zadavatel v průběhu správního řízení takovými typovými odlišnostmi neargumentoval, ani žalovaný žádné takové skutečnosti neuvádí⁴⁶.

K dělení předmětu veřejné zakázky a snížení ceny jejího plnění pod limit stanovený zákonem se vyjadřoval i ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 15.6.2009, č.j.ÚOHS-S89/2009/VZ-4659/2009/540/KKo potvrzeném rozhodnutím předsedy ÚOHS dne 2.2.2010 č.j. ÚOHS-R98/2009/VZ-1644/2010/310/PMo.

Z dokumentace předložené zadavatelem ÚOHS zjistil, že zadavatel realizoval předmět plnění jako zakázky malého rozsahu na základě 5 výzev k podání nabídek.

⁴⁴ Z odůvodnění rozsudku NSS sp.zn. 2 Afs 55/2010

⁴⁵ tamtéž

⁴⁶ Z odůvodnění rozsudku KS sp.zn. 2 Af 57/2010

Jejich předmětem byly služby související se zpracováním projektové dokumentace a příprava podkladů pro zadání veřejných zakázek na jednotlivé programy v rámci projektu „*Návrh koncepce rozvoje informačních a komunikačních technologií ve vzdělávání v období 2009-2013*“. Ve výzvách byly shodně stanoveny termíny plnění a základní i dílčí hodnotící kritéria. ÚOHS ještě souvislosti jednotlivých plnění doplnil o místní souvislost, jelikož zadavatel, Česká republika – Ministerstvo školství, je ústředním orgánem státní správy bez dislokovaných pracovišť. Argumentace zadavatele i uchazečů daného zadávacího řízení, že plnění bylo rozděleno dle oborů jednotlivých programů ÚOHS neakceptoval. Zadavatel totiž mohl předmět veřejné zakázky rozdělit v souladu s ustanovením § 98 ZVZ a vyřešit tak situaci, kdy předmět veřejné zakázky obsahuje několik plnění, která sice tvoří jediný předmět veřejné zakázky, ale přesto vykazují některá specifika. ÚOHS došel k závěru, že zadavatel ZVZ porušil, za což mu byla udělena pokuta ve výši 80.000,- Kč.

Problematiku dělení předmětu veřejných zakázek zadavatelem, ať už úmyslného či neúmyslného, dokreslím ještě rozhodnutím ÚOHS Č.j.: S 167/2006, které bylo potvrzeno II. stupňovým rozhodnutím č.j.:R101/2006/02-20088/2006/300-Šp ze dne 14.11.2006, ve věci výměny oken Výstavní 2 a Výstavní 2a. ÚOHS ve věci rozhodl, že zadavatel, statutární město Ostrava, porušil zákaz dělení předmětu veřejné zakázky, tím, že zadal odděleně dvě veřejné zakázky na výměnu oken, 1. výzva ze dne 4.6.2006, 2. výzva ze dne 12.7.2004, s totožným předmětem plnění, a to vybourání původních oken vč. vnitřních parapetů, dodávka nových oken – materiál plast, montáž nových oken do stávajících otvorů, související zednické práce (oprava ostění), dodávka a montáž parapetů – materiál plast, související zednické práce s montáží parapetů, rozměry oken budou zachovány, přesun hmot, doprava, odvoz vybouraného materiálu, poplatky za skládku.

Naopak v rozhodnutí Č.j.:S43/2009/VZ-4641/2009/510/MCh ÚOHS konstatoval, že zadavatel, město Hlinsko, nedodržel dikci ZVZ z důvodů porušení zákazu diskriminace, a to když v zadávacím řízení po dodavatelích požadoval jak zajištění svozu odpadu, tak současně zajištění provozu sběrného dvora. Ačkoliv tyto služby svým obsahem náleží do služeb odpadového hospodářství, technologicky spolu nesouvisí. Zadavatel tak spojil v jedné veřejné zakázce spolu nesouvisející předměty plnění a tím, dle ÚOHS, došlo

k diskriminaci účastníků zadávacího řízení, kteří aktuálně v dané lokalitě sběrný dvůr neprovozovali.

3. Veřejné zakázky dle předmětu plnění

Rozdělení veřejných zakázek dle předmětu plnění není samoučelné, neboť ZVZ v některých případech váže k jednotlivým druhům veřejných zakázek specifická pravidla pro jejich zadání.

Předmět veřejné zakázky není v ZVZ definován, vychází plně z potřeb zadavatele a ZVZ v tomto směru zadavatele nijak neomezuje. Zadavatel je však povinen v souladu s § 47 ZVZ při vymezení předmětu veřejné zakázky použít v oznámení či výzvě klasifikaci zboží, služeb a stavebních prací podle referenční klasifikace platné pro veřejné zakázky na základě přímo použitelného předpisu ES. Takovým předpisem je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.2195/2002 ze dne 5.11.2002. Důvodem vzniku společného slovníku pro veřejné zakázky (CPV) je, dle výše uvedeného nařízení, zajištění větší transparentnosti a otevřenosti veřejných zakázek v Evropě, stanovení normy pro údaje užívané zadavateli k popisu předmětu smluv a překonání jazykových bariér v celoevropském měřítku.

Vzhledem k tomu, že z hlediska účelu ZVZ je důležitý nejenom aspekt právní ale i ekonomický, je nutné, aby zadavatel sledoval i ekonomickou racionalitu poptávaného plnění, tedy kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. *Alokovat zdroje podle těchto kritérií ukládá zadavateli zákon o finanční kontrole⁴⁷ s povinností následně kontrolovat, jak byla tato kritéria splněna⁴⁸. Z důvodů monitoringu zadávání a plnění předmětu veřejné zakázky by bylo vhodné doplnit předmět veřejné zakázky o cíl veřejné zakázky, protože *objektivně formulované cíle totiž umožňují zřetelně formulovat očekávané užítky. Navíc, pokud se veřejná zakázka týká investiční akce, je možné ji přímo začlenit do programového rozpočtu, jak je tato povinnost stanovena pro oblast investic. Protože atributem programu je cíl programu, je zřejmé, že definování (investičních) veřejných zakázek ve formě objektových cílů by vedlo k větší provázanosti veřejného rozpočtu s realizací veřejné zakázky⁴⁹. S výše uvedeným nelze než souhlasit. Stanovení cílů veřejné zakázky, jako jejich očekávaných budoucích efektů, by, dle mého názoru, vedlo ke konkretizaci zadavatelem poptávaného plnění a tím**

⁴⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

⁴⁸ OCHRANA, František: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza), 1.vydání, Praha: Ekopress, s.r.o., 2008, s.9

⁴⁹ Tamtéž.

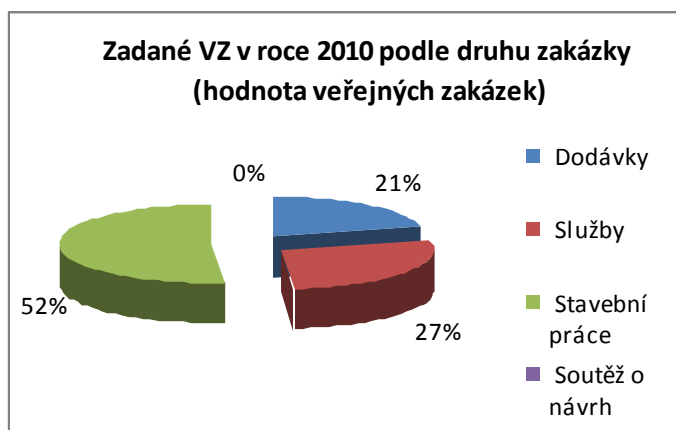
k zefektivnění vynaložených finančních prostředků. Cíle by však museli být uváděny tak, aby bylo možné provádět jejich ex post vyhodnocení a být měřitelné.

Pro ilustraci objemu finančních prostředků vynaložených na jednotlivé druhy veřejných zakázek dle předmětu jejich plnění přikládám tabulku a graf veřejných zakázek zadaných zadavateli v roce 2010.

Tab.č.5– Objem finančních prostředků vynaložených v roce 2010 na jednotlivé druhy veřejných zakázek dle jejich předmětu

Předmět veřejné zakázky	Celkem limit – hodnota veřejné zakázky	
	V Kč	%
Dodávky	56 865 289 440	21,2%
Služby	73 782 296 037	27,5%
Stavební práce	137 916 442 092	51,3%
Soutěž o návrh ⁵⁰	67 851 663	0,03%
Celkem	268 631 879 232	100,0%

Graf.č.1 – Objem finančních prostředků vynaložených v roce 2010 na jednotlivé druhy veřejných zakázek dle jejich předmětu



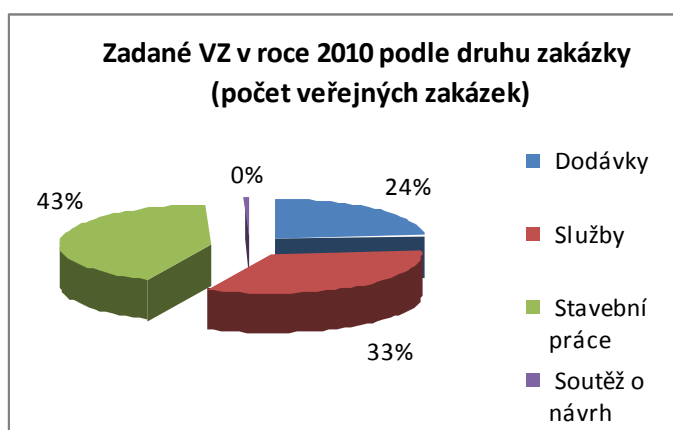
⁵⁰ Soutěží o návrh se rozumí postup zadavatele směřující k získání návrhu, projektu či plánu. Soutěž o návrh se zahajuje uveřejněním oznámení soutěže o návrh. Nejedná se o druh zadávacího řízení, ale o zvláštní postup uvedený v § 102 ZVZ. Cílem soutěže o návrh tak není uzavření smlouvy s uchazečem na konkrétní plnění, ale výběr ideových řešení. ZVZ zná dva druhy soutěže o návrh, a to otevřenou soutěž o návrh a užší soutěž o návrh.

Z grafu je jasně patrná převaha veřejných zakázek na stavební práce, což není překvapující. Veřejné zakázky na stavební práce převažují i co do počtu zadáných veřejných zakázek, jak vyplývá z níže uvedené tabulky a grafu.

Tab.č. 6: Složení veřejných zakázek zadáných v roce 2010

Předmět veřejné zakázky	Celkem limit – počet veřejných zakázek	
	Počet	%
Dodávky	2 100	23,5%
Služby	2 976	33,4%
Stavební práce	3 805	42,6%
Soutěž o návrh	41	0,5%
Celkem	8 922	100,0%

Graf č.2: Složení veřejných zakázek zadáných v roce 2010.



Zdroj Tab.č.5 a č.6 a grafu č.1 a č.2: Portál o veřejných zakázkách a koncesích <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>

Předmět plnění veřejné zakázky však nemusí být pouze jednodruhový, tzn. jen dodávkou, jen službou či jen stavebními pracemi. Zvláště větší projekty zadavatele jsou kombinací dvou nebo dokonce všech druhů, tak jak byly zmíněny. ZVZ takovou situaci předvídá a vymezuje i možné kombinace plnění, tak jak je uvedeno níže v tabulce č.7.

Tab.č. 7: Klasifikace veřejných zakázek podle předmětu plnění

Předmět veřejné zakázky	Druh veřejné zakázky	Druhá forma veřejné zakázky	Zákonné vymezení
Dodávka	Veřejná zakázka na dodávky	Pořízení věci („zboží“)	§ 8 odst.1
		Poskytnutí služeb či stavebních prací související s koupí zboží, pokud tyto nejsou základním účelem veřejné zakázky	§ 8 odst.2
Služba	Veřejná zakázka na služby	Čistá forma poskytnutí služeb	§ 10 odst.1
		Kombinovaná forma poskytnutí služeb poskytovaná spolu s dodávkou nebo stavebními pracemi	§ 10 odst. 2
Stavební práce	Veřejné zakázky na stavební práce	Stavební práce definované přílohou č.3	§ 9 odst.1 písm.a)
		Projektová nebo inženýrská činnost související s provedením stavebních prací	§ 9 odst.1 písm.b)
		Zhotovení stavby	§9 odst.1 písm c)

Zdroj: OCHRANA, František: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). 1. Vydání. Praha: Ekopress, s.r.o., 2008, s.25

3.1. Veřejné zakázky na dodávky

Veřejnou zakázkou na dodávky je dle § 8 ZVZ veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci (zboží), a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží s právem následné koupě (leasing). Věci se dle § 119 odst. 1 ObčZ v platném znění, dělí na věci movité a nemovité. Vzhledem k tomu, že působnosti ZVZ jsou, dle § 18 odst.1 písm. g), vyloučeny veřejné zakázky jejímž předmětem je nabytí či nájem existujících nemovitostí, bytů či nebytových prostor, bude předmětem veřejné zakázky na dodávky vždy jen pořízení hmotného předmětu, a to nejčastěji na základě kupní smlouvy či smlouvy o dílo.

Veřejnou zakázkou na dodávky je také veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě pořízení zboží i poskytnutí služby spočívající v umístění, instalaci či zprovoznění zboží či stavební práce, které jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky. Tyto služby však nesmějí být, dle dikce ZVZ, základním účelem veřejné zakázky. Určení základního účelu veřejné zakázky závisí na uvážení zadavatele, tedy na určení, kterou část veřejné zakázky považuje za významnější. Jako klasický případ lze uvést výměnu oken, kterou lze považovat jak za veřejnou zakázku na dodávky, tak za veřejnou zakázku na stavební práce.

Zadání veřejných zakázek na dodávky, vzhledem k relativní jednoduchosti technické specifikace, je nejjednodušší.

3.2. Veřejné zakázky na stavební práce

Zatímco veřejné zakázky na služby a dodávky jsou zadávány téměř výlučně pro interní potřeby zadavatele, předmětem veřejných zakázek na stavební práce je, kromě jiného, i výstavba veřejné infrastruktury, jejíž realizace je v zorném úhlu pohledu každého občana. Přihlédneme-li ještě k faktu, že jejich podíl na celkovém objemu veřejných zakázek se pohybuje kolem 50% a často jsou kofinancovány z fondů EU, lze konstatovat, že se jedná o oblast, ve které mají jakékoliv nedostatky zásadní význam.

Samotný pojem „stavba“ ZVZ nedefinuje. Pro vysvětlení „stavby“ je třeba nahlédnout do zákona č.183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, který „stavbu“ definuje v § 2 odst.3 *jako veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího*

trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu. Stavební dílo pak ke svému vzniku vyžaduje naplnění alespoň těchto základních znaků:

a) účast lidského činitele (přítomnost člověka) při procesu stavění – vzniku stavebního díla jako záměrné lidské činnosti sledující určitý cíl (stavebním dílem, tedy stavbou tak nemůže být např. jen náhodné, ale ani záměrné pouhé nahromadění – složení – stavebního materiálu na určitém místě apod.),

b) použití stavebního materiálu (stavebních výrobků),

c) použití stavební nebo montážní technologie k jeho vzniku (touto technologií v tomto případě bez rozlišení, zda jde o stavební nebo montážní technologii nebo o kombinaci obou, lze velmi obecně a zjednodušeně rozumět soubor určitých znalostí a dovedností, např. postupů, nutných ke vzniku stavebního díla); nebylo by tedy možné hovořit o stavebním díle, kdyby k jeho vzniku žádné takové ani základní schopnosti (znalosti) třeba nebyly,

d) účel, ke kterému má stavební dílo po svém dokončení sloužit (lze si jistě jen obtížně představit, že by někdo začal připravovat realizaci jakékoliv stavby, aniž by ještě předtím alespoň neuvažoval, k jakému účelu bude po svém dokončení sloužit), a

e) stavební pozemek (místo, na němž bude stavba prováděna).

Z § 9 ZVZ lze dovodit, že veřejnou zakázkou na stavební práce je provedení stavebních prací odpovídajících činnostem v příloze č.3 ZVZ včetně dodávek s tím souvisejících, které jsou nezbytné pro plnění účelu stavby nebo prováděných stavebních prací. *Přitom není významné, zda se jedná o práce na zhotovení nové stavby, změnu dokončené stavby nebo udržovací práce na stavbách (údržbu staveb)*⁵¹.

Dle názoru KS, konkrétně se jedná o rozsudek sp.zn. 62 Ca 33/2008, je nutno za veřejnou zakázku na stavební práce považovat, za předpokladu splnění dalších podmínek, *i trojstranný smluvní vztah, kdy faktický zadavatel veřejné zakázky uzavře se subjektem a) smlouvu o prodeji svých nemovitostí, přičemž kupní cena je uhrazena tím, že subjekt a) provede prostřednictvím subjektu b) stavební práce pro faktického zadavatele veřejné zakázky v hodnotě odpovídající kupní ceně*⁵².

⁵¹ DVOŘÁK, David, SERAFÍN Petr. Veřejné zakázky ve stavebnictví, 2.vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2011, s.17

⁵² RAUS, David. Zadávání veřejných zakázek. Judikatura s komentářem. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.295

Závěr KS potvrdil svým rozsudkem sp.zn. 8 Afs 60/2009 a konstatoval, že *vynětí smluvních vztahů podobným těm v nyní posuzované věci z působnosti zákona o veřejných zakázkách*⁵³ by bylo v rozporu se zněním i účelem tohoto předpisu. *Odlišnost vynakládání veřejných prostředků zvolenou formou kombinace několika smluvních vztahů oproti klasickému způsobu zadání zakázky na stavební práce nemůže vést k možnosti zadat takovou zakázku „z volné ruky“.* *Takový přístup by umožnil zadavatelům obcházet právní úpravu, jejímž účelem je zajištění transparentního a řádného nakládání s veřejnými prostředky a vytváření předpokladů pro řádné soutěžní prostředí*⁵⁴.

Zahrnutí stavby, která je výsledkem stavebních či montážních prací a je schopna samostatně plnit ekonomickou či technickou funkci do předmětu veřejné zakázky na stavební práce, svědčí o tom, že i technologická část stavby, která se montuje a je nedílnou součástí stavby, je také předmětem veřejné zakázky na stavební práce.

Obecně lze uvést pravidlo, že předmětem jedné veřejné zakázky na stavební práce je vše, co je vymezeno v jednom stavebním povolení nebo ohlášení dle stavebního zákona nebo, u stavebních prací nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení, práce zahrnuté do jedné investiční akce zadavatele, např. tedy výměna oken.

Komise ES proti Francouzské republice ve svém rozsudku č.C-16/98 ze dne 5.10.2000 k otázce veřejné zakázky na stavební práce, konkrétně k jejímu rozdělování a k definici stavby jako celku, uvedla, že k určení, zda byla stavba či její části uměle zadavatelem rozděleny, je třeba vycházet ze skutečnosti, že existence stavby musí být posouzena z hlediska její ekonomické a technické funkce. Konkrétně se v tomto případě jednalo o určení, zda došlo k umělému rozdělení veřejné zakázky na údržbu a rozšíření existující rozvodové soustavy pro elektřinu a existující rozvodové soustavy pro veřejné osvětlení. Komise ES uvedla, že rozdíl v ekonomické a technické funkci obou rozvodových soustav spočívá v tom, že rozvodová soustava pro elektřinu je z technického hlediska určena pro dopravu elektřiny vyrobené dodavatelem k jednotlivým konečným zákazníkům, kteří musí, z pohledu ekonomického, za odběr elektřiny platit a rozvodová soustava pro veřejné osvětlení je z technického hlediska určena k osvětlení veřejných prostranství, hrazeného státní správou, následně uhrazenými občany bez ohledu na užitek způsobený osvětlením. Z výše uvedeného

⁵³ Uvedený rozsudek NSS se vztahoval k předchozí úpravě zákonem č. 40/2004 Sb.

⁵⁴ Z odůvodnění rozsudku NSS sp.zn. 8 Afs 60/2009

vyplývá, že rozvodové soustavy mají odlišnou jak funkci technickou, tak ekonomickou a stavební práce na obou rozvodových soustavách nemohou být považovány za části jedné veřejné zakázky na stavební práce. K umělému rozdělení předmětu veřejné zakázky tedy v tomto případě nedošlo.

Veřejnou zakázku na stavební práce lze zadat dvojím způsobem. Buď tzv. *vícekrakovým způsobem*, tzn. v několika po sobě jdoucích krocích, nebo komplexně, kdy budou předmětem veřejné zakázky jak stavební práce, tak projektová a inženýrská činnost. Je čistě na vůli zadavatele, který způsob zvolí, měl by však při zvažování způsobu zadání postupovat vždy s péčí řádného hospodáře.

Zadavateli stanovuje ZVZ při zadávání veřejných zakázek na stavební práce zvláštní povinnosti na zpracování zadávací dokumentace a obchodních podmínek. Při zpracování zadávací dokumentace musí zadavatel, nad rámec povinností stanovených pro zadávací dokumentaci veřejných zakázek na dodávky a služby, v zadávací dokumentaci na stavební práce uvést příslušnou dokumentaci stanovenou prováděcím předpisem, soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměrem, a to opět v rozsahu stanoveném prováděcím předpisem. Takovým prováděcím předpisem je vyhláška č.230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr. Nejdůležitější informací obsaženou v této vyhlášce je určení projektové dokumentace o provádění stavby jako dokumentace příslušné pro provádění veškerých staveb. Došlo tak k odstranění nejasností, zda může být za příslušnou dokumentaci k zadání veřejné zakázky na stavební práce dokumentace pro územní řízení, dokumentace pro stavební povolení či dokumentace pro provádění stavby.

Povinnost stanovit obchodní podmínky v souladu s § 46d odst. 1 ZVZ a prováděcím předpisem k tomuto §, kterým je vyhláška č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázka na stavební práce, platí pouze pro veřejného zadavatele. Tento má povinnost v zadávací dokumentaci uvést veškeré zásadní lhůty a doby spojené se zhotovením díla, ujednání o způsobu jeho předání a převzetí a ujednání o předání dokumentace nutné ke zhotovení díla. Obchodní podmínky musí dále obsahovat podmínky pro změnu subdodavatele, způsob zajištění řádného plnění, podmínky předání a převzetí staveniště, zásady kontroly plnění zhotovitele a ustanovení o délce záručních lhůt.

Původním smyslem této vyhlášky mělo být nastavení obchodních podmínek, tak aby nebyly nastaveny příliš přísné a neodrazovaly potencionální účastníky zadávacího řízení. V původním návrhu tak byly dokonce některé obchodní podmínky stanoveny jako limitní a závazné, např. splatnost faktur či výše smluvní pokuty při včasném neodstranění vad. Takový způsob vymezení obchodních podmínek byl však představoval neúměrný zásah do soukromého práva, navíc podzákonných právním aktem. Vyhláška, tak jak vyšla ve sbírce zákonů, tak neobsahuje obchodní podmínky a jejich vymezení, ale pouze jejich obligatorní soupis.

Dalším opatřením k dosažení efektivity vynaložených finančních prostředků na stavební práce je nově vložený § 46d odst.2 o zákazu unifikace technického dozoru a dodavatele u téže stavby.

Z nově vložených ustanovení lze vydedukovat snahu zákonodárce o maximální transparentnost zadávacího řízení, ve kterém má být rozsah stavebních prací co nejvíce zprůhledněn. Nutno ale konstatovat, že nové povinnosti zadavatele nejsou ve stavebnictví ničím neobvyklým či spíše, že je lze označit za zcela běžnou praxi v případě stavebníka, soukromého investora.

3.3. Veřejné zakázky na služby

Veřejnou zakázkou na služby je dle § 10 ZVZ taková veřejná zakázka, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce. Negativní definice veřejné zakázky na služby byla zákonodárcem použita z důvodů absence obecné definice služeb v českém právním řádu a snahou zahrnout pod tento druh veškeré zbývající veřejné zakázky tak, aby nedocházelo k obcházení ZVZ v případech, kdy by předmět veřejné zakázky nespadal ani pod dodávky ani pod stavební práce.

Konkrétní vymezení služeb lze najít v přílohách ZVZ, podle kterých jsou služby děleny na dvě skupiny, a to na služby podléhající uveřejnění v Úředním věstníku EU, tzv. *prioritní služby*, a na služby takovému uveřejnění nepodléhající, tzv. *neprioritní služby*. Toto dělení je převzato z právní úpravy ES konkrétně ze směrnice Rady č. 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby, které dávají zadavateli služby z první skupiny za povinnost respektovat technické specifikace VZ a povinnost sdělit, zda souhlasí s uveřejněním oznámení v Úředním věstníku EU. U těchto služeb existuje apriori předpoklad, že mohou být zajímavé i pro příhraniční dodavatele, proto musí být vedle ISVZ-US uveřejňovány i v Úředním věstníku EU.

Druhá skupina služeb není žádnými zvláštními povinnostmi zatížena. Ve výše zmíněné směrnici Rady jsou služby s povinností uveřejnění v úředním věstníku EU uvedeny v příloze IA, a bez této povinnosti v příloze IB.

ESD ve věci Walter Tögel proti Niederösterreichische Gebietskrankenkasse dne 24.9.1998 v rozsudku č.C-76/97 v odpovědi na předběžnou otázku dle čl.177, dnes 234, SES konstatoval, že pokud jednotlivé služby v rámci jedné veřejné zakázky spadají pod obě skupiny služeb, bude postup při jejím zadávání určen dle principu těžiště, tzn. postup bude zvolen dle toho, která z částí veřejné zakázky má vyšší hodnotu. Výše uvedené doplnil ESD v rozsudku č. C-411/00 ve věci Felix Swoboda GmbH proti Österreichische Nationalbank ze dne 14.11.2002, kde v odpovědi na předběžnou otázku konstatoval, že při zadání veřejné zakázky na služby s jednotným cílem, která se ale skládá z více kategorií služeb, přičemž hodnota služeb spadajících do přílohy IB přesahuje hodnotu služeb uvedených v příloze IA, nemá zadavatel povinnost tyto dvě skupiny oddělit a zadat je jako samostatné veřejné zakázky. Jinak by tomu ale bylo v případě, kdyby zadavatel, s cílem vyhnout se aplikaci směrnice 92/50/EHS uměle spojil služby odlišné povahy v jedinou veřejnou zakázku, s tím, že by tyto nesdílely společný účel poskytovaných služeb.

Určení, pod kterou skupinu služeb daná služba spadá je pro zadavatele důležité vzhledem k dalšímu postupu v zadávacím řízení. Rozhodná je přitom výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

3.4. Tzv. smíšené veřejné zakázky

ZVZ řeší i případ tzv. *smíšených veřejných zakázek*, tedy zakázek, jejichž předmětem jsou zároveň služby a dodávky nebo služby a stavební práce nebo dodávky a stavební práce. K určení druhu veřejné zakázky pak dochází buď na základě principu účelu veřejné zakázky nebo na základě principu těžiště.

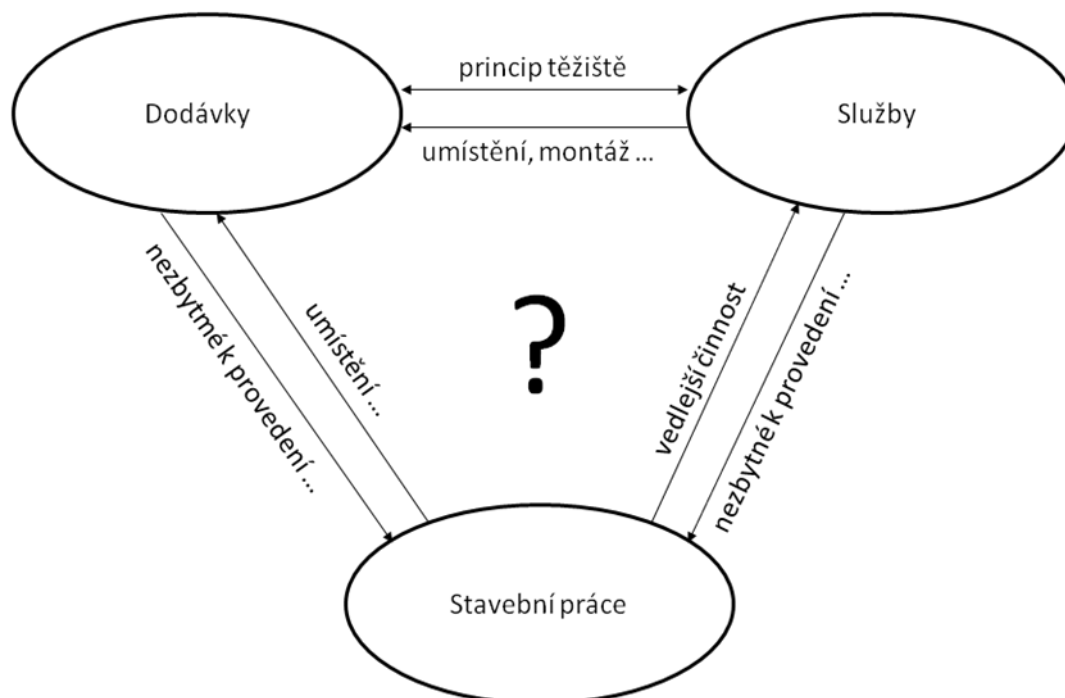
Pro určení druhu veřejné zakázky, jejímž předmětem je kromě dodávky zboží rovněž i poskytnutí služeb se v souladu s ustanovením § 8 odst.2 ZVZ užíje hledisko účelu takových služeb. Tzn. veřejná zakázka na dodávky bude veřejnou zakázkou na dodávky i v případě, je-li předmětem plnění takové veřejné zakázky i poskytnutí služeb, které však nesmějí být hlavním účelem veřejné zakázky.

U souběhu druhů plnění u veřejných zakázek na stavební práce se dle § 9 odst. 2 ZVZ za veřejnou zakázku na stavební práce považuje i taková veřejná zakázka, jejímž

předmětem je kromě plnění uvedeného v odst.1 tohoto § i dodávka zboží či poskytnutí služeb, pokud jsou tyto nezbytné k provedení předmětu veřejné zakázky dodavatelem.

U veřejných zakázek na služby, jejichž předmětem je kromě poskytnutí služeb i dodávka zboží či stavební práce, se pro určení druhu veřejné zakázky postupuje v souladu s § 10 odst. 2 a za dělicí kritérium se bere vyšší předpokládaná hodnota toho kterého druhu plnění, to v případě poskytnutí dodávky, nebo základní účel veřejné zakázky, to v případě stavebních prací. Právě princip určení druhu veřejné zakázky dle výše předpokládané hodnoty je nazýván principem těžiště.

Obr č.2.: Pravidla pro veřejné zakázky se smíšeným předmětem plnění



Převzato z DVOŘÁK, David, SERAFÍN, Petr. Veřejné zakázky ve stavebnictví, 2.vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2011, s.23

Ke smíšené veřejné zakázce, konkrétně k principu účelu, se vyjádřil, v odpovědi na předběžnou otázku podle čl.234 SES, i ESD v rámci rozsudku sp.zn.C-331/92 ve věci Gestión Hotelera Internacional SA proti Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria and Gran Casino de Las Palmas SA ze dne 19.4.1994 a konstatoval, že smíšená veřejná zakázka, která se týká jak provedení

stavebních prací, tak převodu vlastnictví, nespadá do předmětu směrnice 71/305/EHS o koordinaci postupů pro zadávání veřejných zakázek na stavební práce, pokud je provedení stavebních prací pouze vedlejší činností ve vztahu k převodu vlastnictví.

Princip těžště připomněl zadavateli ÚOHS ve svém rozhodnutí č.j. S037/2006-05046/2006/540-RP ze dne 29.3.2009 ve věci veřejné zakázky na obnovu veřejného osvětlení obce Dobrá, kde v závěru odůvodnění uvedl, že zadavatel v oznámení zadávacího řízení chybně označil veřejnou zakázku jako veřejnou zakázku na stavební práce, ačkoliv ze zadávací dokumentace jasně vyplývá, že předpokládaná cena služeb převyšuje cenu stavebních prací. V tomto případě však pochybení zadavatele neovlivnilo případné překročení finančních limitů určených ZVZ, a proto tuto skutečnost ÚOHS nevzal při ukládání opatření v potaz.

ÚOHS se ke smíšenému druhu veřejné zakázky vyjádřil dále i ve věci Poskytování služeb IS/ICT pro Lesy České republiky, s.p. v rozhodnutí č.j. ÚOHS-S335/2008/VZ-939/2009/520/JH1 ze dne 12.3.2009. V uvedeném rozhodnutí se ÚOHS vyjadřoval, kromě otázky rozsahu dodávek, které mohou být součástí JŘBÚ navazujícího na soutěž o návrh, i k principu finančního těžště dle ustanovení § 10 odst.2 písm. a) ZVZ. ÚOHS konstatoval, že platí, že za veřejnou zakázku na služby je považována rovněž veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě poskytnutí služeb i poskytnutí dodávky podle § 8 ZVZ, pokud předpokládaná hodnota poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná hodnota poskytované dodávky. S odkazem na výše uvedené je tedy přípustné, aby součástí plnění veřejné zakázky na služby, která je zadávána v JŘBU navazujícím na soutěž o návrh ve smyslu ustanovení § 23 odst. 6 ZVZ, byly rovněž dodávky. Takové dodávky musí ovšem bezprostředně souviset s rozpracováním vybraného návrhu a jejich finanční hodnota musí být současně nižší než předpokládaná hodnota služeb.

3.5. Veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti

Ačkoliv se nejedná o druh veřejné zakázky určený pouze předmětem plnění, ale i povahou oblasti, ve které je taková veřejná zakázka plněna, zmíním ji právě, z důvodů chronologie ZVZ a nemožnosti subsumpcie tohoto druhu veřejné zakázky pod některou jinou skupinu veřejných zakázek dle ZVZ, na tomto místě.

Za veřejnou zakázku v oblasti obrany nebo bezpečnosti je § 10a ZVZ považována taková veřejná zakázka, jejímž předmětem je dodávka vojenského nebo citlivého materiálu, jeho součástí, dílčích částí či náhradních dílů, stavební práce přímo

související s výše uvedeným, stavební práce či služby pro výhradně vojenské účely a citlivé stavební práce a služby. Povinnost postupovat dle ZVZ nemá zadavatel v případě, že se na část plnění předmětu těchto veřejných zakázek vztahují výjimky stanovené §§ 18 a 19 ZVZ a zakázku nelze objektivně rozdělit na více částí. Za předpokladu splnění určitých podmínek pak tyto veřejné zakázky podléhají zvláštnímu režimu, umožňujícímu více využívat jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění.

4. Veřejné zakázky dle předpokládané hodnoty

Tak jako jsou na veřejné zakázky vázána specifická pravidla pro jejich zadání z hlediska jejich předmětu plnění, jsou na ně vázána i pravidla vzhledem k výši jejich předpokládané hodnoty. V tomto případě je pravidlo jednodušší, čím dražší veřejná zakázka, tím ZVZ stanovuje formálnější postup jejího zadání. Dělení vzhledem k předpokládané hodnotě veřejné zakázky je důležité i z hlediska působnosti ZVZ. Režimu ZVZ nepodléhají všichni zadavatelé, myšleno z hlediska jejich druhů, stejně. Právě výše předpokládané hodnoty určuje, zda je daný druh zadavatele povinen se režimu ZVZ podrobit či nikoliv.

Tab.č.8: Působnost ZVZ vzhledem k druhu veřejné zakázky a druhu zadavatele

Veřejná zakázka	Veřejná zakázka malého rozsahu	Podlimitní veřejná zakázka	Nadlimitní veřejná zakázka
Druh zadavatele			
Veřejný zadavatel	NE	ANO	ANO
Dotovaný zadavatel	NE	ANO	ANO
Sektorový zadavatel ⁵⁵	NE	NE	ANO

Zdroj: vlastní zpracování dle ZVZ

Předpokládanou hodnotu veřejných zakázek je zadavatel povinen stanovit před samotným zahájením zadávacího řízení, protože právě na základě její výše se zadavatel rozhoduje jaký postup pro zadání veřejné zakázky zvolí či dokonce, zda vůbec má povinnost postupovat dle procesních pravidel obsažených v ZVZ. Při stanovení předpokládané hodnoty je rozhodující předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyjádřená v penězích. Výše uvedené platí i v případě, kdy by mělo být plnění zadavatele poskytnuto v jiné než v peněžité formě.

⁵⁵ Vykonává-li veřejný či dotovaný zadavatel relevantní činnost dle § 4 ZVZ, platí pro ně ustanovení ZVZ týkající se sektorového zadavatele, za předpokladu, že má být veřejná zakázka zadávána v souvislosti s výkonem relevantní činnosti.

Podle cenového kritéria, tj. předpokládané hodnoty, se veřejné zakázky dělí, dle dikce § 7 odst.3 ZVZ na:

- Veřejné zakázky malého rozsahu;
- Podlimitní veřejné zakázky;
- Nadlimitní veřejné zakázky.

Pro úplnost ještě uvedu významnou veřejnou zakázku, která byla do ZVZ vložena zákonem č. 55/2012 Sb. a plně nezapadá do dělení veřejných zakázek dle předpokládané hodnoty, a to z důvodů závislosti její definice nejenom na výši předpokládaného finančního plnění, ale i na osobě zadavatele. Blíže se této skupině veřejných zakázek věnuji v odst. 4.5 této kapitoly.

§ 12 ZVZ stanoví finanční limity, prahové hodnoty, jen pro podlimitní veřejné zakázky (§ 12 odst.2), a to jako limit minimální, a pro veřejné zakázky malého rozsahu (§ 12 odst.3), jako limit maximální.

Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky jsou určeny prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek. Tímto prováděcím předpisem je nařízení vlády ze dne 14.12.2011 pod č. 547/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č.78/2008 Sb., kterým se stanoví finanční limity pro účely koncesního zákona, ve znění nařízení vlády č.474/2009 Sb. Tyto limity jsou určující pro rozdělení veřejných zakázek na podlimitní a nadlimitní.

Níže uvedená tabulka zachycuje vývoj výše finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejné zakázky. Veškeré částky uváděny bez DPH.

Tab.č.9: Vývoj výše finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejné zakázky

Druh veřejné zakázky	Finanční limity od 1.7.2004 – 31.12.2007	Finanční limity dle nařízení Komise ES č. 1422/2007 a sdělení Komise (ES) č.2007C 301/01 a nařízení vlády č.77/2008 Sb. a č.78/2008 Sb. (platné od 1.1.2008 – 31.12.2009)	Finanční limity dle nařízení Komise ES č.1177/2009 a sdělení Komise ES č.2009/ C 292/01 a nařízení vlády č.77/2008 Sb., ve znění 474/2009 Sb. (platné od 1.1.2009 – 31.12.2011)	Finanční limity dle nařízení Komise ES Č. 1251/2011 a sdělení Komise ES č. 2011/C 353/01 a nařízení vlády č. 447/2011 Sb. (platné od 1.1.2012)
Veřejné zakázky na dodávky a služby zadávané :				
- ČR a státními příspěvkovými organizacemi	4 290 000 Kč	3 782 000 Kč	3 326 000 Kč	3 256 000 Kč
- Územně samosprávnými celky jeho příspěvkovými organizacemi a „jinými právními osobami dle §2 odst.2 písm. d) ZVZ	6 607 000 Kč	5 857 000 Kč	4 997 000 Kč	5 010 000 Kč
Veřejné zakázky na dodávky a služby zadávané sektorovým zadavateli	13 215 000 Kč	11 715 000 Kč	10 020 000 Kč	10 021 000 Kč
Veřejné zakázky na stavební práce	165 288 000 Kč	146 447 000 Kč	125 451 000 Kč	125 265 000 Kč

Zdroj: vlastní zpracování na základě nařízení vlády zmíněných v tabulce

4.1. Nadlimitní veřejné zakázky

Nadlimitní veřejné zakázky jsou takové veřejné zakázky, které svou předpokládanou hodnotou přesahují finanční limity stanovené nařízením vlády č. 77/2008 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Finanční limity byly v takové výši

stanoveny s předpokladem, že výše plnění veřejných zakázek je již ve výši, která přiláká i zahraniční investory. Jedná se o veřejné zakázky v působnosti zadávacích směrnic, tzn. v návaznosti na změnu na úrovni EU musí být tato do ZVZ vždy promítnuta novelou. Jak je patrné z výše uvedené tabulky č. 9, ke změně těchto finančních limitů dochází každé dva roky.

Pro přehlednost prahových limitů uvádím tabulku č.10, s přesným rozpisem minimálních hodnot nadlimitních veřejných zakázek vzhledem k osobě zadavatele.

Tab.č.10: Limity pro nadlimitní veřejné zakázky vzhledem ke kategorii jejich zadavatelů

Zadavatel	ČR mimo MO + státní příspěvkové organizace	MO	Dotovaný zadavatel	Územně samosprávný celek + jejich příspěvkové organizace + jiné PO	Sektorový zadavatel
Druh VZ					
Dodávky	3 256 000	-	3 256 000	5 010 000	10 021 000
Dodávky na zboží uvedené v nařízení vlády č. 77/2008 Sb.	-	3 256 000	-	-	-
Dodávky na zboží uvedené v nařízení vlády č. 77/2008 Sb.	-	5 010 000	-	-	-
Služby obecně	3 256 000	3 256 000	3 256 000	5 010 000	10 021 000
Některé telekomunikační služby	5 010 000	5 010 000	5 010 000	5 010 000	10 021 000
Služby z přílohy č.2	5 010 000	5 010 000	5 010 000	5 010 000	10 021 000

ZVZ					
Stavební práce	125 265 00 0	125 265 00 0	125 265 00 0	125 265 000	125 265 00 0
Zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti na dodávky a služby	10 021 000	10 021 000	-	10 021 000	10 021 000

Pozn. Částky jsou uvedené v Kč bez DPH

Zdroj: KUČERA, David, Kategorizace veřejných zakázek. *Právní rádce*. 2012, roč. 20, č. 4, s.17

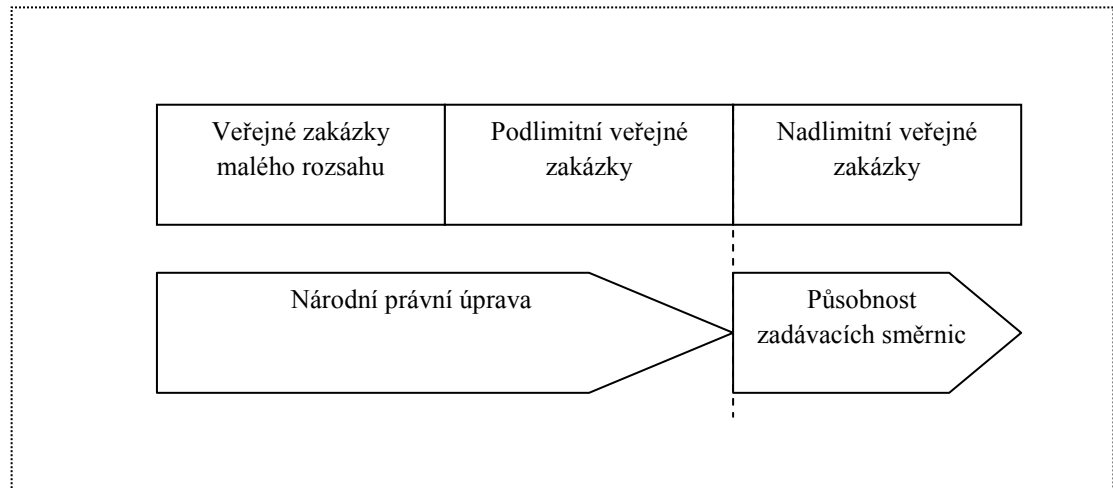
4.2. Podlimitní veřejné zakázky

Podlimitní veřejnou zakázkou je taková veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky a služby minimálně 1,000.000 Kč a v případě stavebních prací minimálně 3,000.000 Kč. V rámci kategorie podlimitních veřejných zakázek lze vyčlenit veřejné zakázky na stavební práce, jejichž předpokládaná hodnota činí maximálně 10,000.000 Kč, tyto pak lze, na rozdíl od stavebních prací o vyšší předpokládané hodnotě, zadat i ve zjednodušeném podlimitním řízení.

Na tomto místě je třeba uvést, že ZVZ má širší působnost než prováděcí směrnice, a to z důvodů úpravy i jiných než nadlimitních veřejných zakázek. Podlimitní veřejné zakázky jsou z působnosti zadávacích směrnic vyňaty, s tím, že se na ně uplatní obecná ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie⁵⁶.

⁵⁶ Za prvopočátek současných snah o evropskou integraci se pokládá Evropské společenství uhlí a oceli, založené 18. dubna 1951 v Paříži. Smlouva o ESUO byla podepsána na 50 let, vstoupila v platnost 23. července 1952 a pozbyla platnosti dne 23. července 2002. Na základě jedné ze dvou tzv. Římských smluv, a to Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, která byla podepsána v Římě v roce 1957 vzniklo Evropské hospodářské společenství. Současně byla podepsána Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). V roce 1992 byla v Maastrichtu podepsána Smlouva o Evropské unii, která také změnila název Evropského hospodářského společenství na „Evropské společenství“. Smlouvy byly později změněny Amsterodamskou smlouvou a Smlouvou z Nice. Lisabonská smlouva navíc změnila název „Smlouvy o založení Evropského společenství“ na „Smlouvu o fungování Evropské unie“. Ačkoliv se Smlouva o fungování Evropské unie o veřejných zakázkách výslovně nezmiňuje, vztahuje k jejich tématice 4 nadřazená pravidla – zákaz diskriminace na

Obr.č.3: Působnost národní právní úpravy a zadávacích směrnic vzhledem k předpokládané hodnotě veřejné zakázky



Zdroj: Vlastní nákres

4.3. Rozdíly v zadání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek

Jak již bylo řečeno výše, zadávání veřejných zakázek malého rozsahu ZVZ neupravuje, proto se zde, v tomto odstavci, budu věnovat jen rozdílům v zadávání zakázek podlimitních a nadlimitních.

Rozdíly v zadávání jsou dány především působností zadávacích směrnic, do které spadají pouze nadlimitní veřejné zakázky. Nejvýznamnější rozdíly v zadávání mezi podlimitními a nadlimitními veřejnými zakázkami se týkají především způsobu uveřejňování informací, lhůt a kvalifikace.

Jak bylo uvedeno výše, hodnota nadlimitních veřejných zakázek je stanovena v takové výši, aby přilákala i zahraniční investory, kteří se však o takové veřejné zakázce musí dozvědět. Proto § 146 odst.1 písm. b) ZVZ stanovuje zadavateli povinnost uveřejňovat oznámení nadlimitní veřejné zakázky nejen ve Věstníku veřejných zakázek⁵⁷, ale i v Úředním věstníku Evropské unie. V případě nadlimitních veřejných zakázek na služby uvedené v Příloze č.2 ZVZ se v Úředním věstníku Evropské unie

národnostním základě; volný pohyb zboží; právo občana usadit se, žít a podnikat na území kteréhokoliv členského státu; svoboda poskytování služeb.

⁵⁷ Věstník veřejných zakázek je součástí informačního systému veřejné správy. Informační systém kromě Věstníku veřejných zakázek obsahuje seznam kvalifikovaných dodavatelů, seznam systému certifikovaných dodavatelů, statistické výstupy o veřejných zakázkách, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek a seznam hodnotitelů.

zveřejňuje jen oznámení o výsledku zadávacího řízení nebo oznámení týkající se soutěže o návrh.

Další rozdíl lze najít v délce lhůt v zadávacím řízení. ZVZ určuje zadavatelům pro zadávací řízení lhůty v § 39 a násl., v §§ 39 a 40 pro veřejné zadavatele a v §§ 41 a 42 pro sektorové zadavatele, jako lhůty minimální, kdy při jejich stanovování je zadavatel povinen vždy postupovat s ohledem na předmět veřejné zakázky, tedy s ohledem na dodavatele, kteří musejí mít na požadovaný úkon dostatek času. Pak tedy ani dodržení minimální zákonné lhůty nemusí znamenat dostatečnost takové lhůty. *Je pravděpodobné, že u složitých zakázek zejména na velké investice technologických celků (např. vodohospodářské projekty) by stanovení minimální, byť zákonné lhůty bylo pokládáno za porušení zákona, protože minimální lhůta by neumožnila zpracování kvalitní nabídky⁵⁸.*

Z hlediska porovnání délky lhůt stanovených pro nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky jsou ustanovení týkající se sektorového zadavatele irelevantní. Rozdílnost v délce lhůt stanovených pro nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky je patrná na první pohled. Lhůty pro podlimitní veřejné zakázky jsou stanoveny zhruba v délce 40% délky lhůt pro nadlimitní veřejné zakázky. Zřejmým důvodem stanovení výraznější délky lhůt pro nadlimitní veřejné zakázky je předpoklad přímé úměry mezi předpokládanou hodnotou veřejné zakázky a náročností zpracování jak zadání veřejné zakázky, tak i nabídky či žádosti. Lze uvést, že nastavení lhůt ovlivňuje i míru otevřenosti zadávacího řízení, a to tím, že v případě příliš krátce stanovené lhůty pro podání nabídky či žádosti o účast v zadávacím řízení se snižuje počet dodavatelů, kteří jsou schopni požadované ve stanoveném čase vypracovat. Právě z tohoto důvodu ZVZ stanoví zásadu přiměřené délky veškerých lhůt s ohledem na předmět plnění veřejné zakázky.

Minimální zákonné limity nejsou ZVZ stanoveny pro podání nabídky v rámci veřejných zakázek, nadlimitních i podlimitních, zadaných formou soutěžního dialogu, jednacího řízení s uveřejněním a v jednacím řízení bez uveřejnění. V takových případech jsou lhůty stanoveny dle uvážení zadavatele s tím, že se opět užije výše uvedená zákonná zásada. Pro získání přehledu o minimálních délkách lhůt vzhledem k druhu veřejné zakázky dle předpokládané hodnoty uvádím tab.č.11.

⁵⁸ <http://www.stavebnionline.cz/lhuty.asp?ID=2&Pop=0&IDm=2393811&Menu=Lhuty>

Tab.č.11: Minimální lhůty pro podání nabídky

Druh zadávacího řízení	Veřejná zakázka		
	Nadlimitní	Podlimitní	Významná
Otevřené řízení	52 dní	22 dní	Lhůtu je nutno prodloužit minimálně o polovinu
Užší řízení	40 dní	15 dní	
Zjednodušené podlimitní řízení	Nelze zadat	15 dní	Nelze zadat
Soutěžní dialog	Dle uvážení zadavatele		
Jednací řízení s uveřejněním	Dle uvážení zadavatele		
Jednací řízení bez uveřejnění	Dle uvážení zadavatele		

Zdroj: Vlastní zpracování dle ZVZ

Tab č. 12: Minimální lhůty pro doručení žádosti o účast a požadovaných dokladů prokazujících splnění kvalifikace

Druh zadávacího řízení	Veřejná zakázka		
	Nadlimitní	Podlimitní	Významná
Užší řízení	37 dní	15 dní	Lhůtu je nutno prodloužit minimálně o polovinu
Jednací řízení s uveřejněním	37 dní	15 dní	Lhůtu je nutno prodloužit minimálně o polovinu
Soutěžní dialog	37 dní	15 dní	Lhůtu je nutno prodloužit minimálně o polovinu

Zdroj: Vlastní zpracování dle ZVZ

Novelou ZVZ zákonem č. 55/2012 Sb. došlo k odstranění možnosti zkracování výše uvedených lhůt z naléhavých objektivních důvodů, pro které nešlo stanovit lhůtu základní. V ZVZ i nadále zůstala ponechána veřejnému zadavateli možnost zkracovat lhůty v případě uveřejnění zadávací dokumentaci v planém rozsahu na profilu

zadavatele, sektorovému zadavateli pak kromě toho i v případě uveřejnění předběžného oznámení. V novele je navíc výslovně uvedeno, že pokud zadavatel provedl v zadávacích podmínkách změnu, je povinen současně přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání žádosti o účast v zadávacím řízení nebo pro podání nabídky. V případě takové změny zadávacích podmínek, která může rozšířit okruh možných dodavatelů, je pak zadavatel povinen prodloužit lhůtu tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůtu pro podání žádosti o účast nebo pro podání nabídky.

Pro úplnost uvádím, že zakázky malého rozsahu se uveřejňují pouze na profilu zadavatele a ZVZ pro jejich zadání nestanovuje žádnou zákonnou lhůtu.

Výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky má vliv i na výběr druhu zadávacího řízení. Možnosti zadavatelů uvádí tabulka č. 10 níže.

Tab.č.13: Možnosti zadání veřejné zakázky dle její předpokládané hodnoty veřejným zadavatelem

	OŘ (§27)	ÚŘ (§28)	JŘU (§29)	JŘBU (§34)	SD (§35)	ZPŘ (§38)
Nadlimitní veřejná zakázka	ANO, bez nutnosti splnění	ANO, bez nutnosti splnění	ANO, po splnění zákonných	ANO, po splnění zákonných	ANO, po splnění zákonných	NE
Podlimitní veřejná zakázka	dalších zákonných podmínek	dalších zákonných podmínek	h podmínek	h podmínek	h podmínek	ANO, po splnění zákonných h podmínek

Zdroj: vlastní zpracování dle ZVZ

Výše uvedené platí i pro dotované zadavatele. Naopak jiné podmínky platí pro sektorové zadavatele, ti mohou pro zadání jakékoliv, tedy bez provedení rozlišení dle její předpokládané hodnoty, veřejné zakázky použít jednací řízení s uveřejněním, a to bez naplnění dalších zákonných podmínek. Jednací řízení bez uveřejnění může sektorový zadavatel také využít, ale s tím rozdílem, že zde již musí splnit podmínky stanovené ZVZ. Pro zadání veřejné zakázky nemůže sektorový zadavatel použít

soutěžní dialog nebo zjednodušené podlimitní řízení, uvedená zadávací řízení jsou určena pouze pro zadavatele veřejné a dotované.

Tab.č.14: Možnosti zadání veřejné zakázky dle její předpokládané hodnoty sektorovým zadavatelem

OŘ (§27)	ÚŘ (§28)	JŘU (§29)	JŘBU (§34)	SD (§35)	ZPŘ (§38)
ANO, bez nutnosti splnění dalších zákonných podmínek	ANO, bez nutnosti splnění dalších zákonných podmínek	ANO, bez nutnosti splnění dalších zákonných podmínek	ANO, po splnění zákonných podmínek	NE	NE

Zdroj: Vlastní zpracování dle ZVZ

4.4. Veřejné zakázky malého rozsahu

Dle § 12 odst. 3 ZVZ se za veřejnou zakázku malého rozsahu považuje veřejná zakázka, jejíž předpokládána hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 1.000.000 Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 3.000.000 Kč bez DPH.

Jak jsem již uvedla výše, u novely ZVZ zákonem č. 55/2012 Sb., tyto limity jsou určeny jen dočasně, s tím, že další jejich snížení nabude účinnosti dne 1.1.2014, kdy budou limity předpokládané hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu sjednoceny, bez ohledu na předmět jejich plnění, na úroveň 1.000.000 Kč bez DPH.

Ke snížení finančních limitů veřejných zakázek malého rozsahu, jak již bylo několikrát zmíněno, došlo s ohledem na vyšší transparentnosti veřejných zakázek a veřejnou kontrolu při nakládání s veřejnými prostředky.

S novelizací ZVZ zákonem č. 55/2012 Sb. byly veřejné zakázky malého rozsahu rozděleny ještě na podkategorii veřejných zakázek do limitu předpokládané hodnoty 500.000 Kč, a to § 147a odst.1 písm. a) stanovením povinnosti veřejným zadavatelům uveřejňovat na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků. Tato povinnost se nevztahuje právě na smlouvy na veřejné zakázky malého rozsahu jejichž cena nepřesáhne 500.000 Kč bez DPH.

Vzhledem k tomu, že ZVZ upravuje zadávací řízení na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky, nikoliv však již veřejné zakázky malého rozsahu, lze se v praxi setkat i s názorem, že by pak veřejné zakázky malého rozsahu měly být zadávány dle SpŘ. S tímto názorem se nelze ztotožnit z důvodů uvedených jak v §1 odst.1 a 2 SpŘ, které pozitivně vymezují působnost SpŘ pouze na ty případy, kdy orgány územně samosprávných celků vykonávají působnost v oblasti veřejné správy a tím zadávání veřejných zakázek není, tak v negativním vymezení působnosti SpŘ uvedeným v §1 odst. 3 SpŘ, který z působnosti SpŘ výslovně vylučuje občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány⁵⁹. Vzhledem k tomu, že uzavírání závazkových vztahů v rámci veřejných zakázek se řídí soukromoprávními předpisy, vystupuje v těchto vztazích zadavatel jako právnická osoba dle soukromého práva⁶⁰.

Zadavatel při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu postupuje v souladu s § 18 odst. 5 ZVZ a je tak povinen dodržet zásady uvedené v § 6. Pokud však chce zadavatel zadávat zakázku v souladu se ZVZ, pak zahájí zadávání veřejné zakázky postupem platným pro podlimitní veřejnou zakázku a dále postupuje, v souladu s § 26 odst. 5, dle ustanovení platných pro zadávání podlimitní veřejné zakázky.

Zásady postupu zadavatele dle § 6 ZVZ nejsou relevantní jen v případě veřejných zakázek malého rozsahu, ale je nutno je považovat za východiska pro aplikaci ZVZ, prostředky zákonodárce k zajištění konkurenčního prostředí a hospodářské soutěže mezi dodavateli. V podstatě lze říci, že jednotlivá ustanovení ZVZ jsou *konkretizací těchto základních zásad*⁶¹ a zároveň, v případě zakázek malého rozsahu, jsou zásady jediným korektivem zadávacího řízení. Z výše uvedeného si dovoluji vyvodit závěr, že znalost a pochopení těchto zásad je pro postup podle ZVZ podstatné. ZVZ zásady § 6 blíže nerozvádí a ponechává tak prostor pro jejich výklad judikatuře soudů, kterou v této kapitole hojně zmiňuji.

Těmito zásadami jsou transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace.

Zásada transparentnosti vyjadřuje podmínku maximální průhlednosti zadávacího řízení, její dodržování *by mělo zabezpečit v konkrétní rovině:*

⁵⁹ K tomuto i stanovisko MMR ze dne 22.11.2005 (41711/2005-22)

⁶⁰ Viz ustanovení §18 odst.2 ObčZ a §261 odst.2 ObchZ

⁶¹ Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. Vydání. Praha:C. H. Beck, 2007, str.54

- *Aby se co největší počet dodavatelů dozvěděl o veřejných zakázkách a mohl se zúčastnit zadávacího řízení,*
- *aby postup zadavatele byl průhledný, jeho úkony srozumitelné a řádně odůvodněné a veškeré úkony písemně podchycené. Jinak řečeno, aby postup zadavatele byl přezkoumatelný kontrolními orgány⁶².*

Dle mého názoru je nejlépe zásada transparentnosti vystižena v rozsudku KS v Brně ze dne 19.1.2010 sp.zn.62 Ca 331/2008 - 114, který v odůvodnění uvádí že požadavek transparentnosti *není splněn tehdy, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele⁶³.* S tímto názorem se později plně ztotožnil i NSS v rozsudku sp.zn. 1 Afs 45/2010 – 159, kterým rozsudek KS potvrdil.

Tento závěr se plně shoduje i se stanoviskem generální advokátky Stix-Hackl přednesené dne 12.4.2005 ve věci Coname, která zásadu transparentnosti označila (bod 90) za vůdčí zásadu pro celé zadávací řízení.

Další pohled na zásadu transparentnosti naznačil NSS ve svém rozsudku sp.zn. 2 Afs 86/2008 – 222. V odůvodnění tohoto rozsudku NSS konstatoval, že pokud nejsou v zadávací dokumentaci jednoznačně vymezeny zadávací podmínky, hodnotící kritéria, způsoby hodnocení a přichází-li navíc v úvahu různé možné výklady, stává se takové zadávací řízení nekontrolovatelné a nezákonné a není tak naplněna zásada transparentnosti zadávacího řízení.

V rozsudku č. C-87/94 ve věci Komise ES proti belgickému království dne 25.4.1996 Komise v řízení zahájenému pro porušení povinností při zadávání veřejných zakázek shledala porušení zásady rovného zacházení v tom, že zadavatel ad 1) bral při hodnocení v potaz doplňující informace týkající se spotřeby paliva dodávaných vozidel, která byla dodavateli dodána až po otevření obálek s nabídkami, ad 2) přidělil zakázku uchazeči, jehož nabídka nesplňovala náležitosti uvedené v zadávací dokumentaci a ad 3) vzal při hodnocení nabídek v potaz úsporné vlastnosti dodávaných vozidel, aniž by takové kritérium zmínil v zadávací dokumentaci nebo v oznámení o zadání veřejné

⁶² Jurčík, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. Vydání. Praha:C. H. Beck, 2007, str.58

⁶³ Z odůvodnění rozsudku KS sp.zn.62 Ca 331/2008 - 114

zakázky, ačkoliv tyto vlastnosti vyvážily nejnižší nabídkovou cenu podanou vítězným uchazečem.

Zásadu rovného zacházení se všemi potencionálními dodavateli je třeba uplatňovat jak ve fázi přístupu k veřejné zakázce, tak ve fázi posuzování nabídek jednotlivých účastníků zadávacího řízení, tak jak to uvedl ve svém rozsudku č. C-19/00 ze dne 18.10.2001 ESD. Konkrétně to znamená, že hodnotící kritéria musí být v zadávací dokumentaci uvedena tak, aby umožnila shodný výklad všem uchazečům. Zároveň to znamená, že tato kritéria musí zadavatel interpretovat stejným způsobem v průběhu celého zadávacího řízení a objektivně je uplatňovat ve vztahu ke všem podaným nabídkám.

Zásadu zákazu diskriminace bych na tomto místě rozebrala zevrubněji, protože právě diskriminace účastníků zadavatelem, ať už zadávacími podmínkami nebo při hodnocení nabídek, je nejčastějším důvodem podávání námitek ze strany účastníků. Princip zákazu diskriminace spočívá v tom, že žádný z účastníků nesmí být vůči ostatním jakkoliv zvýhodněn či preferován. Pojem nediskriminační postup zadavatele pak lze popsat jako chování zadavatele, které zajišťuje stejné podmínky pro všechny uchazeče, tudíž nesmí dojít k vyloučení. Diskriminace může být skrytá či zjevná, úmyslná či neúmyslná. O zjevnou diskriminaci se jedná, pokud má zadavatel zjevně jiný přístup k některému z účastníků. *Za skrytou formu nepřipustné diskriminace je třeba považovat i takový postup, kterým zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením technických kvalifikačních předpokladů zjevně nepřiměřených ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku nemohou splnit někteří z potenciálních uchazečů, jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými⁶⁴.* Skrytá diskriminace tak, nastavením zdánlivě stejných podmínek pro všechny uchazeče, vede ke stejným důsledkům jako diskriminace zjevná. Takovým druhem diskriminace je i takové nastavení technických kvalifikačních předpokladů, které nemají žádnou vazbu na předmět a rozsah požadované zakázky ve smyslu ustanovení ZVZ, ale znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejné zakázky⁶⁵. Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že zadavatel musí postupovat vůči všem

⁶⁴ Z rozsudku NSS 1 Afs 20/2008 – 152 ze dne 05.06.2008

⁶⁵ V praxi k takovému chování často docházelo ve spojitosti s certifikáty. ÚOHS např. zahájil řízení ex offio ve věci Statutárního města Ostrava jako zadavatele veřejné zakázky, jejímž předmětem byl zimní úklid

uchazečům nejen formálně, ale i materiálně stejně a že kvalifikační kritéria musí být stanovena důvodně a přiměřeně předmětu veřejné zakázky.

Nicméně je nutné rozlišovat mezi skrytou diskriminací a tzv. *legitimní selekcí*, která je vlastním cílem zadávacího řízení. K tomu ÚOHS ve svém odůvodnění rozhodnutí č.j. ÚOHS-S79, S87/2010/VZ-7082/2010/510/KČe uvádí : *Samotná podstata zákazu tzv. skryté diskriminace však neumožňuje v této souvislosti pouhou mechanickou aplikaci. Není totiž dost možné požadovat po zadavatelích, aby jimi vyžadované kvalifikační předpoklady měly na všechny potenciální uchazeče stejné dopady. Takovýto požadavek by jednak nebyl ani reálně možný a jednak by byl v rozporu se smyslem kvalifikačních předpokladů, kterým je zajistit právě to, aby nabídku podali pouze uchazeči k plnění veřejné zakázky způsobilí. Účelem stanovení kvalifikačních předpokladů nepochybně tedy je i vyřazení těch uchazečů, kteří k plnění veřejné zakázky způsobilí (kvalifikovaní) nejsou, přičemž o takovéto „legitimní selekci“ nelze v žádném případě hovořit jako o skryté diskriminaci⁶⁶.*

Otázkou však zůstává kontrola dodržování těchto zásad. Ohledně určení věcné příslušnosti ke kontrole dodržování postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu panovaly určitou dobu spory. Jako příklad uvádím spor zadavatele Statutární město Opava a dodavatele MARSH, s. r. o. ve věci veřejné zakázky malého rozsahu na výběr makléřské společnosti, zveřejněné na úřední desce zadavatele dne 25. 1. 2007.

Rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 12.4.2008 č.j.R163/2007/02-03863/2008/310-Hr došlo k zastavení správního řízení s odůvodněním, že se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu a tudíž ÚOHS není k přezkoumání postupů zadavatele příslušný. K

města Ostrava. Jako kvalifikační technické kritérium si zadavatel, mim jiné, stanovil požadavek na předložení ověřené kopie certifikátu SA 8000 nebo rovnocenného certifikátu vydaného v členském státě EU. SA 8000 je celosvětově uznávána jako referenční norma pro oblast sociální odpovědnosti. Zadavatel k odůvodnění požadavku na tento certifikát uvedl, že *má dokázat, že uchazeč plní závazky k sociálně odpovědnému etickému chování, zabývá se řízením rizik a je společensky odpovědným subjektem, kterému by mohl zadavatel důvěřovat. Podotýká, že tento požadavek není v rámci České republiky neobvyklý a že si není ani vědom zákonného ustanovení, které by jeho předložení vylučovalo*. Novelou ZVZ 55/2012 Sb. došlo ke zrušení možnosti zadavatele požadovat k prokázání technické kvalifikace certifikáty ISO.

⁶⁶ PODEŠVA, Vilém, SEMÉNKOVÁ Dita, SOMMER Lukáš, STRELIČKA Jan, Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek. 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.32

věcně příslušnosti v rozhodnutí ÚOHS uvádí, že z ustanovení § 17 odst.1 písm m)⁶⁷ ZVZ vyplývá, že zadáním se rozumí postup zadavatele dle ZVZ v zadávacím řízení, tedy že pod pojem „zadávací řízení“ nelze subsumovat jakýkoliv postup, jinými slovy řízení, zadavatele, ale jen na ten, jež je ZVZ definován. Za zadávací řízení je tedy možno považovat jen řízení uvedená taxativním výčtem v § 21 odst.1 ZVZ. Dále argumentace ÚOHS pokračovala konstatováním, že ÚOHS jako subjekt veřejného práva, může činit pouze to, co je mu zákonem dovoleno. Z § 112 odst. 2 písm. b) že ÚOHS je oprávněn rozhodovat o souladu postupu zadavatele se ZVZ pouze při zadávání veřejné zakázky a při soutěži o návrh, tedy opět jen v případech taxativně uvedených v § 21 odst.1 ZVZ.

Závěry ÚOHS byly negovány nejprve rozhodnutím rozsudku KS v Brně č.j. 62 Ca 30/2008-190 ze dne 11.8.2009 a následně NSS č.j. 2 Afs 132/2009 ze dne 26.1.2011, jehož závěry jsou plně použitelné i pro přezkumnou pravomoc ÚOHS. Jak KS, tak NSS konstatovaly, že na základě § 112 odst. 1 ZVZ ÚOHS vykonává dohled nad zákonností úkonů zadavatele z hlediska dodržování ZVZ. Dle soudů to zahrnuje i kontrolu nad splněním povinností dle § 18 odst. 3 ZVZ in fine, tj. nad tím, zda zadavatelé při zadání veřejné zakázky malého rozsahu dodrželi zásady uvedené v § 6 ZVZ. To platí i za situace, kdy u veřejných zakázek malého rozsahu není možno podávat námitky proti postupu, resp. úkonům zadavatele (s ohledem na to, že se při zadání zakázek malého rozsahu nepostupuje dle závazných postupů stanovených v ZVZ ale "jen" se musí dodržet zásady § 6). Kontrolu totiž může ÚOHS provádět *ex officio*.

Novelou ZVZ došlo s účinností od 1.4.2012 k rozšíření zásad uvedených v § 6 ZVZ o odst. 2 s explicitním uvedením zákazu diskriminace těch dodavatelů, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě EU či ostatních státech, které mají s ČR či EU uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce. Jazykovým výkladem by bylo možné vykládat § 6 rozšířený o nově vložený odst.2 tak, že diskriminaci jiných než v odst.2 uvedených ZVZ dovoluje, nicméně, lze se domnívat, že toto nebyl zákonodárcův úmysl.

⁶⁷ ZVZ §17 písm.m) zadáváním závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení; zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy,

Diskriminaci na základě státní příslušnosti, jako porušení zásady volného pohybu zboží a osob, se ve svých rozhodnutích několikrát věnoval i ESD. V Řízení o předběžné otázce ve věci SA Transporoute et travé proti Minister of Public Works č. C-76/81 ze dne 10.2.1982 ESD uvedl, že zadavatelé nesmí podmiňovat poskytování služeb v určitém státě uchazečem z jiného členského státu povolením k usazení ve státě, ve kterém je veřejná zakázka zadáváno. Opak by představoval porušení čl. 49 SES, jehož smyslem je právě odstranění překážek volného pohybu služeb a osob.

O diskriminaci na základě státní příslušnosti se dle rozhodnutí ESD ve věci Komise ES proti Dánskému království č. C-243/89 ze dne 22.6.1993 jednalo i v případě požadavku zadavatele, aby uchazeč k plnění předmětu veřejné zakázky užil v co největší míře dánských materiálů, výrobků, pracovní síly i zařízení.

Nicméně vedle zásad uvedených v § 6 ZVZ je nutné nastavit i principy zadávání veřejných zakázek z hlediska jejich účelnosti, hospodárnosti a efektivity, tzv. *pravidlo 3E* – Efficiency, Economy, Effectiveness. To znamená, že k dodržení smyslu ZVZ by měl zadavatel rozhodovat nejen o tom jaké statky a služby potřebuje a jestli je vůbec potřebuje a zjistit takové statky či služby co nejlevněji, ale i o tom, zda by poptání plnění s jinými parametry a nižší cenou neposloužilo stejně jako dražší plnění.

Shrnutí charakteristik veřejných zakázek malého rozsahu:

- jedná se o jakékoliv výdaje z veřejných zdrojů, jenž nedosahují prahové hodnoty určené ZVZ pro podlimitní veřejné zakázky;
- při jejich zadání není zadavatel vázán žádnými závaznými procesními pravidly a není povinen činit žádné procesní úkony povinné u jiných druhů veřejných zakázek, např. prokázání kvalifikace;
- povinnost dodržovat zásady dané § 6 ZVZ;
- operativnost, rychlost jejich zadání;
- neevoluují se.

4.5. Významná veřejná zakázka

Ačkoliv chronologicky, dle sledu §§ ZVZ, by bylo logické pojednání o § 16a Významná veřejná zakázka, vložit za odst.5.4 kapitoly 5 této práce, budu se z hlediska souvislostí věnovat výše uvedenému § právě na tomto místě.

Významnost veřejné zakázky je dána dvěma skutečnostmi, zaprvé osobou zadavatele a za druhé výší finančního plnění, kterou zjevně legislativec vnímá ještě vyšší než nadlimitní.

Významnou veřejnou zakázku ZVZ definuje jako veřejnou zakázku, kterou zadává:

- a) *Zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. a) nebo b), nebo jiná právnická osoba podle § 2 odst. 2 písm. d), je-li ČR ve vztahu k této osobě v postavení podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2, přičemž předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí nejméně 300 000 000 Kč,*
- b) *zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. c) nebo jiná právnická osoba podle § 2 odst. 2 písm. d), je-li zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. c) ve vztahu k této osobě v postavení podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2, přičemž předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí nejméně 50 000 000 Kč.*

Z výše uvedeného je tedy patrné že zadavatelem významné veřejné zakázky může být pouze veřejný zadavatel. Limity pro určení, zda se jedná o významnou veřejnou zakázku, jsou pak stanoveny podle druhu veřejného zadavatele.

Stanovení prahových hodnot je shodné s již zavedenou kategorizací tzv. *významných koncesních smluv* v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vymezení významné veřejné zakázky má dopad na proces zadání veřejné zakázky, ve kterém obecně dochází ke zpřísnění podmínek pro zadavatele.

Dle § 39 odst.4 se lhůty určené v odst.2 a 3 prodlužují alespoň o polovinu. Lhůty jsou tedy i nadále stanovovány především vzhledem k předmětu plnění veřejné zakázky plus jsou nově automaticky prodlužovány u významných veřejných zakázek. Přísnější pravidla jsou vzhledem k významnosti veřejné zakázky promítnuty i do § 156 odst. 3-5. Veřejný zadavatel ČR nebo státní příspěvková organizace bude nově povinen předkládat odůvodnění veřejné zakázky spolu s odůvodněním předpokládané hodnoty ke schválení vládě. K podrobnostem výše zmíněného odůvodnění ZVZ odkazuje na prováděcí předpis, kterým je vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 232/2012 Sb. o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky.

K této povinnosti uvedených zadavatelů s účinností od 1.1.2014 přistoupí ještě povinnost předložit oponentní posudek, jehož vypracování bude zajišťováno

ministerstvem. Územně samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace bude takové odůvodnění předkládat ke schválení zastupitelstvu. Zbylí veřejní zadavatelé budou odůvodnění předkládat orgánu rozhodujícímu o otázkách jeho hospodaření. Schválení odůvodnění u prvních dvou skupin zadavatelů je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku.

Zadavatelé významných veřejných zakázek jsou navíc povinni k hodnocení veřejných zakázek ustanovit devítičlennou hodnotící komisi, v níž nejméně 2/3 členů musí splňovat požadavek odbornosti ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. V případě veřejných zakázek zadavatele ČR musí být nejméně dva hodnotitelé do komise vybráni ze seznamu hodnotitelů vedeného MMR.

Doposud však nebyl vydán prováděcí předpis určující podrobnosti oponentního posudku.

5. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

5.1. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky

Každý zadavatel je povinen při pořizování předmětu veřejné zakázky určit předpokládanou hodnotu požadovaného plnění, tedy výši peněžitého závazku vyplývající zadavateli z plnění veřejné zakázky. Do předpokládané hodnoty je zadavatel povinen zahrnout vše, co na zadávanou veřejnou zakázku ze svého rozpočtu vynaloží (odměny, ceny a jiné platby poskytnuté účastníkům v rámci soutěžního dialogu či soutěže o návrh, cenu opčního plnění, je-li sjednáno opční právo dle § 99 ZVZ). Určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je zadavatel povinen provádět v souladu s §§ 13 až 16 ZVZ. ZVZ nestanoví zadavateli přesný postup, ale jen pravidla, od kterých se nesmí odchýlit. Zadavatel by měl vždy postupovat tak, aby odhad předpokládané hodnoty veřejné zakázky byl vzhledem ke skutečně vynaloženým nákladům, co nejpřesnější.

Určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky má pro zadavatele zásadní význam hned z několika důvodů. Zaprvé se stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky zadavatel sezná, zda má na předmět veřejné zakázky dostatek finančních prostředků. Zadruhé, na základě zjištěné předpokládané hodnoty určí zadavatel druh veřejné a v návaznosti na určení druhu veřejné zakázky i druh zadávacího řízení, popřípadě zda může postupovat mimo režim ZVZ. Za třetí, na základě určení předpokládané hodnoty zadavatel určí i jistotu, jejíž výši zadavatel stanoví, dle § 67 odst.1, v absolutní částce ve výši do 2 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Základem pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je vymezení předmětu veřejné zakázky. *Tato úvaha je nezbytná zejména s ohledem na vymezení, zda jde v určitých případech o jedinou veřejnou zakázku či několik samostatných veřejných zakázek; k tomu je stanoveno pravidlo sčítání předpokládaných hodnot veřejných zakázek na stejné a spolu související dodávky či služby, které je založeno na prvku předvídatelnosti zadavatele o budoucím pořízení zboží či služeb⁶⁸.*

K určení plnění srovnatelného s jiným plněním se mnohokrát vyjadřoval ÚOHS ve svých rozhodnutích a stanoviscích. Příkladem uvádím rozhodnutí ÚOHS č.j.: S 605-

⁶⁸ JURČÍK, Radek, Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2011, s.101

R/03-VP/140/OŠ ze dne 5.1.2004. V dané věci ÚOHS vyslovil klíč k určení srovnatelného plnění, za které je dle ÚOHS nutné považovat taková plnění, u kterých po vzájemném porovnání shod a rozdílů obou srovnatelných plnění, převažují jejich vzájemné shodné znaky. V této věci tomu tak nebylo, protože v jednotlivých veřejných zakázkách bylo poptáváno rozdílné zařízení, s odlišnými parametry a pro jiné účely zadavatele, které navíc byly zadavatelem poptáváno v různém časovém období.

Předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel na svou odpovědnost v souladu s pravidly uvedenými v ZVZ buď na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plněním, nemá-li jich, pak průzkumem trhu, popřípadě jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodným dnem den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.

ZVZ zakazuje zadavateli dělit předmět veřejné zakázky tak, aby došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod limity stanovené v § 12 ZVZ. Toto ustanovení de facto zamezuje zadavateli vyhnout se, z důvodů snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, přísnějšímu režimu jejího zadání. Pokud by zadavatel předmět veřejné zakázky účelově rozdělil, jednalo by se o obcházení ZVZ. Pokud by stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky zadavatelem neodpovídalo skutečnosti a zadavatel např. nadlimitní veřejnou zakázku zadal jako zakázku podlimitní, potom nezbyvá než takovouto zakázku zrušit a vypsát znovu jako veřejnou zakázku nadlimitní. Stejně platí i pokud zadavatel jako nejvhodnější vybere nabídku uchazeče, který v zadávacím řízení na podlimitní zakázku podal nabídku s nadlimitní cenou.

Častým argumentem zadavatelů k dělení veřejných zakázek na více menších plnění je nepředvídatelnost objemu prostředků, které budou zadavateli na příslušné investiční období přiděleny. Stává se tedy, že zadavatel zadá pouze část potřebného plnění, na které má finanční prostředky tzv. *jisté* a pokud jsou mu později v průběhu období, z kterého lze dovodit časovou souvislost zadání, poskytnuty další finanční prostředky, z pohledu zadavatele nedochází k obcházení ZVZ, pokud za dodatečně poskytnuté, předem nepředvídatelné finanční prostředky, nakoupí plnění shodné s předmětem veřejné zakázky dříve zadané. S takovýmto postupem zadavatelů lze vyjádřit pochopení, nicméně obchodní právo umožňuje obavu zadavatelů z nedostatku

finančních prostředků na celý předmět plnění vhodně vypořádat v závazkovém vztahu s vybraným účastníkem, a to například pomocí odkládací podmínky.

Lze tedy uzavřít, že celkovou výši peněžitého závazku bez daně z přidané hodnoty, který vznikne zadavateli ze zdání veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, za situace, že zadání veřejné zakázky spočívá v uzavření několika samostatných smluv, nutno rozumět celkovou výši budoucích peněžitých závazků, které podle všech dílčích zadání veřejné zakázky učiněných v jednom rozpočtovém roce mají vzniknout, nikoli celkovou výši závazků na základě všech zadání veřejné zakázky v jednom rozpočtovém roce skutečně podle jednotlivých samostatných smluv vzniklých⁶⁹.

Dělení předmětu veřejné zakázky má dopad i na kauci dle § 115 odst.1 ZVZ, která je navrhovatelem skládána na účet ÚOHS spolu s podáním návrhu na ÚOHS. Dělení předmětu veřejné zakázky má vliv nejen na výši této kauce, která je skládána ve výši 1 % z nabídkové ceny, minimálně však 50.000 Kč, maximálně 2,000.000 Kč, ale, dle NSS, rozsudek č.j. 2 Afs 55/2010, i na transparentnost zadávacího řízení.

Ve zmíněném rozsudku NSS ve věci rozdělení nadlimitní veřejné zakázky na 159 taktéž nadlimitních veřejných zakázek, uvedl⁷⁰, že je zřejmé, že využití uvedeného kontrolního mechanismu bude záviset na tom, zda bude kauce placena jediná, nebo – v případě „rozparcelování“ veřejné zakázky – za každé (fakticky rozdělené) zadávací řízení zvlášť (v nyní posuzovaném případě tedy 159krát). Tato skutečnost může zásadně ovlivnit (ztížit) možnost kontroly procesu zadávání veřejné zakázky prostřednictvím tohoto popsaného významného kontrolního mechanismu. Také proto je zřejmé, že zadavatel nemůže s předmětem veřejné zakázky nakládat dle své libovůle, ale musí být pamětliv zásady transparentnosti a nedělit zcela volně a bez dalšího předmět veřejné zakázky do více samostatných zakázek, neboť by to mohlo snížit možnost kontroly zadávacího procesu.

KS v rozsudku č.j. 62 Af 57/2010 vyslovil pravidlo pro určení výše kauce, které se užije i v případě dělení předmětu veřejné zakázky. Tedy pokud z § 115 odst.1 ZVZ vyplývá pravidlo, podle něhož s podáním návrhu je navrhovatel povinen složit na účet žalovaného kauci ve výši 1% z nabídkové ceny navrhovatele (nejméně však ve výši 50 000,- Kč, nejvýše ve výši 2 000 000,- Kč), pak je toto pravidlo podle zdejšího soudu

⁶⁹ Z odůvodnění rozsudku NSS 2 Afs 198/2006

⁷⁰ 2 Afs 55/2010

třeba vyložit tak, že navrhovatel přednostně vychází z nabídkové ceny podle nabídky, kterou podal. Byla-li veřejná zakázka důvodně a v souladu se ZVZ rozdělena na několik částí a byla-li nabídka navrhovatele podána ve vztahu k některé části veřejné zakázky, pak navrhovatel vychází z nabídkové ceny, která se vztahuje k příslušné části veřejné zakázky. Podal-li navrhovatel nabídku ve vztahu k více částem veřejné zakázky, pak sečte jednotlivé nabídkové ceny týkající se jednotlivých částí veřejné zakázky, ve vztahu k nimž podal nabídku, a při výpočtu kauce (1%) vychází ze součtu takových nabídkových cen; vždy je přitom limitován rozmezím nejméně 50 000,- Kč a nejvýše 2 000 000,- Kč. Jiný výklad by neměl zákonné opory. V případě, že nabídkovou cenu nelze stanovit (typicky tehdy, kdy ještě nabídka nebyla podána), pak je navrhovatel povinen složit kauci ve výši 100 000,- Kč, a to bez ohledu na to, zda veřejná zakázka byla rozdělena na části či nikoli. Pokud tedy k rozdělení jediné veřejné zakázky na části došlo, uplatní se v případě nemožnosti stanovení kauce podle nabídkové ceny pravidlo o kauci ve výši 100 000,- Kč, a sice bez ohledu na to, na kolik částí byla veřejná zakázka rozdělena či ve vztahu ke kolika částem jediné veřejné zakázky navrhovatel hodlal nabídku podat (tu nelze argumentovat počtem částí veřejných zakázek, ve vztahu k nimž byla v rámci jediné veřejné zakázky podána nabídka, neboť právě proto, že nabídky nebyly podány, nelze stanovit nabídkovou cenu - a to tedy ani kauci podle pravidla o 1% z nabídkové ceny). Z § 115 odst.1 ZVZ totiž nevyplývá, že by se horní hranice kauce stanovovala pro každé jednotlivé dílčí plnění v rámci jediné (na dílčí plnění rozdělené) veřejné zakázky, stejně tak nelze z tohoto ustanovení dovodit jiné pravidlo, než že je horní hranice kauce ve výši 100 000,- Kč stanovena za podání návrhu na přezkum úkonů zadavatele při zadávání jedné veřejné zakázky, nikoli ve vztahu ke každému dílčímu plnění rozdělené veřejné zakázky.

Z § 13 odst.2 však lze a contrario dovodit, že dělení nadlimitní veřejné zakázky na více nadlimitních veřejných zakázek a podlimitní veřejné zakázky na více podlimitních možné je, což ostatně uvedl i NSS v již zmíněném rozsudku č.j. 2 Afs 55/2010, ve kterém uvedl, že zadavatel nepochybil, když všech 159 veřejných zakázek bylo zadáno jako nadlimitní veřejné zakázky a nešlo tedy o účelové rozdělení jedné veřejné zakázky. Zadavatel postupoval při jejich zadání v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a stěžovatel tedy nepochybil, pokud takový postup zadavatele připustil⁷¹.

⁷¹ Z odůvodnění rozsudku NSS 2 Afs 55/2010

Podle § 13 odst.4 platí, že je-li veřejná zakázka rozdělena na více částí, stanoví se předpokládaná hodnota veřejné zakázky součtem předpokládaných hodnot těchto jednotlivých částí. Stejný postup určuje zadavateli ZVZ v § 13 odst. 8 pro obdobné, spolu související⁷², dodávky či služby, které hodlá pořídit v průběhu jednoho účetního období. Z uvedeného platí jedna výjimka uvedená ve větě druhé tohoto odst., a to pokud jde o specifické dodávky a služby, jejichž cena je v průběhu účetního období proměnlivá a zadavatel tyto dodávky či služby pořizuje opakovaně dle svých potřeb. Obě podmínky musí být splněny kumulativně. Na konci věty zákonodárce poměrně nadbytečně zmiňuje povinnost zadavatele dodržovat § 6 ZVZ, tedy postupovat v souladu se zásadami, na kterých ZVZ stojí.

Opačným směrem jde slučování veřejných zakázek, které ZVZ, až na výjimku stanovenou v § 16 odst. 2, výslovně nezakazuje. O této výjimce dále v odst.5.4.

Při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky se vychází zásadně z výše peněžitého závazku bez DPH.

5.2. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky

Předpokládaná cena na dodávky se stanoví na základě

- Předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za celou dobu účinnosti smlouvy, to u smluv na dobu určitou;
- Předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za 48 měsíců, to u smluv uzavřených na dobu neurčitou či u smluv, jejichž dobu trvání nelze přesně vymežit.

Relativně jednoduchý je způsob určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, jejímž předmětem je dodávka spotřebního materiálu či investice malého rozsahu. V takovém případě zadavatel určuje cenu buď na základě průzkumu trhu či katalogových cen. Složitější je určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky s unikátním předmětem plnění, kdy není možné určit cenu takové zakázky na základě nákladových standardů. Za takové situace je možné ke stanovení nákladů užít metodu parametrického odhadu nákladů, kdy se z budoucího předmětu plnění odvodí jednotlivé parametry plnění a ty se pak srovnávají s katalogovými cenami, které se upravují v závislosti s parametry poptávaného plnění.

⁷² Za plnění stejného druhu lze dle rozhodnutí ÚOHS ze dne 5.1.2004 (S 605-R/03-VP/140/OŠ) považovat jiné plnění mající s předchozím plněním shodné vlastnosti.

Dobu trvání smlouvy stanoví zadavatel bez jakýchkoliv omezení ze strany ZVZ. Při jejím stanovování by měl brát zadavatel v potaz hlediska ekonomická, tedy volit dobu trvání smlouvy, vzhledem k předmětu veřejné zakázky, pro něj co nejvýhodnější.

Na rozdíl od ostatních druhů veřejných zakázek, vzhledem k jejich předmětu, je zadavatel povinen do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky zahrnout i předpokládanou zůstatkovou cenu. Za zůstatkovou cenu se dle ZVZ považuje rozdíl mezi vstupní cenou hmotného majetku a celkovou výší odpisů stanovených dle §§ 26 a 30 až 32 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu ve znění pozdějších předpisů.

Za speciální kritérium stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky lze považovat odst. 3 § 14, který se použije pro určení předpokládané hodnoty veřejných zakázek na dodávky (i služby), jejichž předpokládanou cenu nelze stanovit běžným způsobem a zadavatel ji stanovuje na základě vlastní zkušenosti za předcházejících 12 měsíců. Typicky se může např. jednat o odvoz odpadů. Takto zjištěná výše finančního plnění je dle dikce ZVZ považována za základ, který se upraví v závislosti na době účinnosti smlouvy, jak je uvedeno výše.

5.3. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby

Zadavatel při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky postupuje obdobně, s pochopitelnou výjimkou § 14 odst. 2 ZVZ – povinnost zahrnout do předpokládané hodnoty veřejné zakázky i zůstatkovou cenu, jako u stanovování předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky.

ZVZ stanoví za základ, který je třeba brát v úvahu pro určení předpokládané hodnoty v případě pojišťovacích služeb, výši pojistného, u bankovních a finančních služeb výši poplatků, provizí a úroků a v případě projektových činností výši honoráře.

5.4. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na stavební práce

Na rozdíl od určování předpokládané hodnoty u veřejných zakázek na dodávky a na služby je pro určení předpokládané hodnoty veřejných zakázek na stavební práce irelevantní doba trvání smlouvy. Výše uvedené lze dovodit z faktu, že každá stavební zakázka je individuálně určená a z podstaty věci je vyloučeno její opakování.

Při stanovování předpokládané hodnoty stavebních prací bere zadavatel v úvahu veškeré náklady. Započítává se tedy i hodnota dodávek a v případě sektorového zadavatele i hodnota služeb nutných k plnění dané veřejné zakázky.

Co když je však veřejná zakázka financována jak z veřejných, tak ze soukromých zdrojů? Odpověď na otázku způsob určení předpokládané hodnoty takové zakázka poskytl ESD ve věci C-220/05 Jean Auroux a další v. Commune de Roanne, ve které rozhodl o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice Rady 93/37/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce. Žádost byla podána v rámci řízení o žalobě na neplatnost usnesení městské rady obce Roanne, kterým se zmocňuje starosta obce k podpisu zakázky se společností se smíšenou majetkovou účastí Société d'équipement du department de la Loire (dále jen „SEDL“) týkající se provedení stavby zábavního centra.

Právě smíšená majetková povaha SEDL, tedy fakt, že stavební zakázka bude financována jak z příjmů od zadavatele, které v poměru k celkovým nákladům nedosáhly prahové hodnoty nadlimitní veřejné zakázky, tak od třetích osob, vedla k rozhodnutí městské rady, že se na zakázku neuplatní režim zadávací směrnice. Nicméně ESD rozhodl, že vzhledem k cíli postupů zadávání veřejných zakázek na stavební práce uvedených ve zmíněné směrnici, kterým je právě zajištění přístupu potenciálních uchazečů usazených v ES k veřejným zakázkám, které je zajímaví, mělo by se při výpočtu, zda hodnota zakázky dosahuje prahové hodnoty stanovené článkem 6 směrnice, vycházet z úhlu pohledu uchazečů o veřejnou zakázku. Tedy, že pokud se hodnota zakázky skládá zároveň z příjmů od zadavatele, tak od třetích osob, zájem potenciálního uchazeče na této zakázce se odvíjí od její celkové hodnoty. Naopak pokud by měly být při výpočtu hodnoty zakázky, ve smyslu článku 6 směrnice, vzaty v úvahu pouze částky hrazené zadavatelem, byl by ohrožen účel směrnice. Z toho by vyplývalo, že by zadavatel mohl zadat zakázku, jejíž celková hodnota by přesahovala prahovou hodnotu stanovenou zmíněným článkem 6 a která by mohla zajímat jiné zhotovitele působící na trhu, bez uplatnění postupů zadávání veřejných zakázek na stavební práce stanovených ve směrnici.

Do předpokládané hodnoty naopak nesmí zadavatel započíst dodávky a služby ne nezbytné k provedené veřejné zakázce, jejichž zahrnutí by zároveň znamenalo, že by nemusely být zadány v souladu se ZVZ nebo by byly zadány podle méně přísnějších pravidel, tzn. nadlimitní veřejná zakázka jako podlimitní či podlimitní jako veřejná zakázka malého rozsahu.

KS v Brně ve svém rozsudku ve věci žalobce Statutární město Ostrava, Městský obvod Mariánské Hory a Hulváky a žalovaného ÚOHS, sp.zn.62 Ca 44/2009 ze dne 15.9.2011 zamítl žalobu, s tím, že nejistota finančních prostředků na realizaci není argumentem k dělení veřejné zakázky. *Žalobce namítá, že ze skutečnosti, že po 3 měsících od uzavření smlouvy o dílo na výměnu oken ul. L. Ševčíka 19, 21, 23 (první zakázka) požádal o nenárokovou dotaci statutární město Ostrava na výměnu oken ul. L. Ševčíka 13, 15, 17 (druhá zakázka), nelze dovodit, že si byl vědom toho, že v roce 2005 bude realizovat obě zakázky. Podle žalobce tak není mezi těmito stavbami (zakázkami) požadovaná časová souvislost. V rozpočtu pro rok 2005 měl žalobce prostředky toliko na provedení první zakázky. Žalobce nemohl předpokládat, že dotaci obdrží, neboť nemohl předvídat vývoj hospodaření statutárního měst⁷³. Ve věci namítal žalobce, že názor ÚOHS na souvislosti plnění obou veřejných zakázek je nelogický, neboť výměna oken je třeba u většiny budov městského bytového fondu, a to co nejdříve, tedy dovedl časovou souvislost a navíc, že celé území města lze podřadit pod místní souvislost. Podle žalobce po něm nelze požadovat, aby v jediném roce zadal jednu veřejnou zakázku na výměnu oken ve všech budovách tvořících bytový fond města.*

KS vyjádřil pochopení s potřebou žalobce vyměnit okna ve všech jeho budovách, kde je to třeba, i tomu, že je taková výměna omezena nedostatkem finančních prostředků, čímž zároveň vyjádřil i pochopení se snahou žalobce získat prostředky i z dotací a potřebné výměny provádět ihned poté co finanční prostředky získá, a tedy i mimo plán výměn. Zároveň však KS uvedl, že takovou svou činností žalobce nemůže porušovat ZVZ, jehož účelem je dosažení uzavření smlouvy s vybraným účastníkem, a to zároveň při zajištění hospodářské soutěže a zachování konkurenčního prostředí. *Žalobce tedy měl v daném případě naplánovat výměny oken u konkrétních domů nacházejících se v blízkém okolí, např. na téže ulici nebo její části, na určitý rok, přičemž měl při tom zohlednit veškeré možné peněžní zdroje (včetně případných dotací). Takovou zakázku pak měl žalobce zadat s tím, že si vyhradí možnost zrušení její dílčí části (tedy té, jejíž financování neměl v době zadávání zakázky zajištěno). Soud podotýká, že i v daném případě žalobce vypisoval druhou zakázku a dokonce i uzavíral smlouvu o dílo na tuto zakázku v době, kdy ještě nebylo rozhodnuto o jeho žádosti o dotaci. Ze spisu plyne, že zakázka byla vypsaná 16. 9. 2005 a smlouva o dílo byla*

⁷³ Z odůvodnění rozsudku sp.zn. 62 Ca 44/2009

uzavřena dne 20. 10. 2005, zatímco o poskytnutí dotace bylo rozhodnuto až 26. 10. 2005⁷⁴.

⁷⁴ Z odůvodnění rozsudku č.j.62 Ca 44/2009

6. Výjimky z působnosti ZVZ

V Úvodu této práce jsem uvedla záměr provést dělení veřejných zakázek dle působnosti ZVZ. Celý předešlý text se tak věnoval dělení veřejných zakázek vzhledem ke kritériím ZVZ explicitně jmenovaným. Tato kapitola pak práci završuje a uvádí výjimky z působnosti ZVZ vztahující se k veřejným zakázkám z důvodu jejich konkrétního předmětu plnění, předpokládané hodnotě nebo osobě zadavatele, tedy k veřejným zakázkám specifického charakteru, stanovených v §§ 18 a 19 ZVZ, v případě kterých není zadavatel povinen, i přes naplnění identifikačních znaků veřejné zakázky (osoba zadavatele, předmět veřejné zakázky a úplatné poskytnutí předmětu veřejné zakázky), při jejich zadávání postupovat dle ustanovení ZVZ. Jak je již ze samotného označení patrné, bude se jednat o výjimečné situace, za kterých by užití ZVZ vedlo k podstatnému ztížení zadávacího řízení nebo ke kolizi s jinými, státem chráněnými, hodnotami, jako jsou typicky utajované informace, národní bezpečnost.

Výjimku z obecného vyjmutí zadání veřejných zakázek dle výše zmíněných §§ představuje odst. 5 § 18, který stanovuje zadavateli povinnost dodržovat při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu zásady dle § 6 ZVZ.

I v případě zadání veřejné zakázky mimo režim ZVZ je však zadavatel povinen respektovat ustanovení jiných obecně závazných právních předpisů. V této souvislosti se bude jednat zejména o zákon č. 302/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v souladu se kterým musí být veřejné prostředky vynakládány hospodárně, efektivně a účelně.

Výjimky dle výše zmíněných §§ lze tak rozdělit do čtyř skupin na:

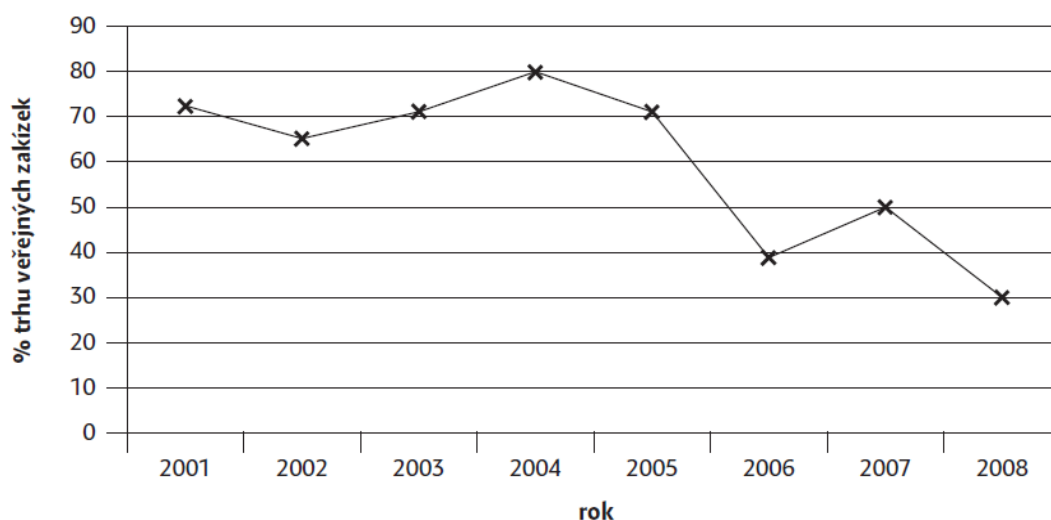
- Výjimky platné pro všechny druhy veřejných zakázek,
- Výjimky pro podlimitní veřejné zakázky,
- Výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu a
- Výjimky platné pro sektorové zadavatele.

Veřejné zakázky zadané mimo režim ZVZ nejsou z celkového počtu zadaných veřejných zakázek bezvýznamnou skupinou. Dle údajů z roku 2008 prošlo mimo režim ZVZ zhruba 28 %⁷⁵ z celkové sumy finančních prostředků vynaložených v ČR na

⁷⁵ Publikace Transparency International – Česká republika Zakázky malého rozsahu v České republice, Praha 2009, s.5

veřejné zakázky, přičemž podstatná část z této sumy byla zadána ve veřejných zakázkách malého rozsahu. Tato skupina veřejných zakázek bývá označována jako netransparentní. Právě z tohoto důvodu se zákonodárce snaží tento druh veřejných zakázek co nejvíce eliminovat a dle klesající tendence procentuálního zastoupení takových zakázek je patrné, že se mu to, zvláště díky novelizacím za účelem docílení co největší transparentnosti zadání veřejných zakázek, i daří.

Graf č.3: Procentuální vyjádření části trhu veřejných zakázek, kde nebyly využity standardní zadávací metody definované v zákoně o veřejných zakázkách (Index netransparentních zakázek) v letech 2001—2008



Zdroj: Transparency International – Česká republika, Zakázky malého rozsahu v České republice, Praha 2009

Nicméně i přes uvedenou klesající tendenci byl poměr finančních prostředků vynaložených na zakázky zadané mimo režim ZVZ v roce 2010 značný. Pro ilustraci uvádím odhad zveřejněný zákonodárcem v důvodové zprávě k zákonu č.55/2012 Sb., kterou došlo, jak jsem již několikrát zmínila, k podstatnému snížení prahových hodnot veřejných zakázek malého rozsahu.

Tab.č.15: Odhadovaný počet veřejných zakázek zadáných mimo režim ZVZ

Rok 2010	Finanční objem v mld. Kč		Podíl
	Bez DPH	S DPH	V %
Celkem	224,1	264,4	100,0
Veřejné zakázky malého rozsahu	168,05	198,3	75
Ostatní veřejné zakázky dle §18	44,81	52,9	20
neuveřejněno*	11,20	13,2	5

*Finanční objem veřejných zakázek, jejichž výsledek nebyl v ISVZ uveřejněn, ale uveřejněn měl být, odhad 5 %.

Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu č. 155/2012 Sb., s.6

Výše zmíněná převaha veřejných zakázek malého rozsahu, co do počtu i finančního objemu, je zjevná. Tabulka č. 16 doplňuje informace o druhu takových zakázek dle předmětu jejich plnění. Závěr plynoucí z tabulky koresponduje s podílem veřejných zakázek na stavební práce na celkovém objemu veřejných zakázek.

Tab.č.16: Veřejné zakázky malého rozsahu dle druhu plnění

Předmět veřejné zakázky	Finanční objem v mld.Kč		Podíl na celkovém trhu veřejných zakázek
	Bez DPH	S DPH	V %
Dodávky a služby	81,8	96,5	48,7%
Stavební práce	86,2	101,7	51,3%
Celkem	168,0	198,2	100,0%

Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu č.155/2012 Sb., s.7

ZVZ stanovuje taxativním způsobem na které zakázky, i když naplňují definici veřejné zakázky dle § 7 ZVZ, se režim ZVZ nevztahuje, respektive v kterých případech není povinen zadavatel dle ZVZ postupovat. Jedná se o tzv. negativní vymezení

působnosti ZVZ. Při výkladu výjimek upravených v ZVZ je nutno vždy používat restriktivní výklad⁷⁶.

Zadavatel tak, před samotným zahájením zadávacího řízení, vedle určení kategorie zadavatele, do které spadá, určení zda jsou naplněny znaky veřejné zakázky dle § 7 ZVZ, určení druhu a předpokládané hodnoty veřejné zakázky, musí dále zkoumat, zda se na konkrétní veřejnou zakázku nevztahuje některá z výjimek uvedených v §§ 18 a 19 ZVZ.

Jak je již uvedeno výše, výjimky z působnosti ZVZ dávají zadavateli pouze možnost, nikoliv povinnost, nepostupovat při zadávání veřejných zakázek dle ZVZ. Logicky lze dovodit, že zadavatel, který bude veřejnou zakázku, na kterou se vztahuje některá z výjimek, i přes tuto výjimku dle ZVZ zadávat, neporuší ZVZ ani v případě, kdy by se o porušení ustanovení ZVZ jednalo v případě veřejné zakázky, na kterou se žádná z výjimek uvedených v §§ 18 a 19 ZVZ nevztahuje. Zadavatel tak může ZVZ v souvislosti s výjimkami z působnosti ZVZ porušit jen vyhnutím se režimu ZVZ v případě chybného subsumování veřejné zakázky, jejíž předmět pod ustanovení §§ 18 a 19 nespadá, pod některou z výjimek.

Lze shrnout, že výjimky z působnosti ZVZ se vztahují na takové případy, kdy dal zákonodárce před zájmem o transparentnost zadávacího řízení přednost jiným zájmům, typicky bezpečnosti státu, ochraně utajovaných informací nebo rychlosti zadání veřejné zakázky, nebo předmět plnění veřejné zakázky není možno vymezit objektivními kritérii, typicky nákup předmětů do muzejních sbírek, nebo je cena předmětu plnění veřejné zakázky natolik nízká, že by náklady na administrativu spojenou se zadáním takové veřejné zakázky, dále označovány jako dodatečné náklady, nebyly úměrné finančním nákladům na její zadání.

6.1. Obecné výjimky z působnosti ZVZ dle § 18 ZVZ odst. 1 až 4

Podřazení konkrétní veřejné zakázky pod některou z výjimek uvedených v odst.1 až 4 § 18 znamená pro zadavatele faktické opuštění režimu ZVZ.

Obecné výjimky z působnosti ZVZ se týkají zadavatelů bez ohledu na jejich kategorii, až na výjimky explicitně v jednotlivých ustanoveních uvedených nebo

⁷⁶ ESD v rozsudku ve věci Komise ES proti Italské republice č. C-199/85 ze dne 10.3.1987 uvedl, že předpoklady pro aplikaci výjimek je třeba vykládat restriktivně a že důkazní břemeno leží vždy na tom, kdo se aplikace výjimek dovolává.

vyplývající z podstaty ustanovení. Některé výjimky se zase týkají obecně veškerých veřejných zakázek, některé jsou naopak uplatnitelné jen v případě konkrétního druhu veřejné zakázky.

Zadavatel není povinen zadávat veřejné zakázky dle pravidel určených ZVZ v případě, že

- a) *by jejich uveřejněním dle § 146 ZVZ nebo uveřejněním písemné výzvy k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení došlo k vyzrazení utajované informace⁷⁷.*

Uveřejňování definuje § 146 ZVZ jako ZVZ stanovenou povinnost k uveřejnění oznámení či zrušení profilu zadavatele, oznámení o zahájení zadávacího řízení, odběžného oznámení, pravidelného předběžného oznámení, oznámení soutěže o návrh, oznámení o subdodávce, oznámení o výsledku zadávacího řízení, souhrnu oznámení o zadání veřejných zakázek na základ rámcové smlouvy, oznámení o zrušení zadávacího řízení nebo soutěže o návrh či jiných údajů. Vzhledem k zásadě transparentnosti a tlaku ZVZ na zadavatele, aby uveřejňoval co nejvíce údajů o veřejné zakázce co největšímu okruhu potencialních účastníků plyne, že výjimce dle tohoto písmene budou podléhat veškeré veřejné zakázky související s utajovanými informacemi. Utajované informace existují nejen v oblasti obranyschopnosti ČR, ale i v oblasti bankovních operací, výroby cenin, ochrany důležitých zařízení apod.

- b) *jde o veřejné zakázky, jejichž předmětem je výroba vojenského materiálu nebo obchod s ním, a tento postup je nezbytný k ochraně podstatných bezpečnostních zájmů České republiky; tento postup přitom nesmí nepříznivě ovlivnit podmínky hospodářské soutěže na vnitřním trhu EU s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům.*

Aby bylo možno tuto výjimku aplikovat musí být kumulativně splněny následující podmínky. Musí se jednat o vojenský materiál určený prováděcím právním předpisem, vyhláškou č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenského materiálu pro účely

⁷⁷ Utajovanou informací dle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti je za utajovanou informací považuje informace v jakémkoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139),

ZVZ, dále aby tento materiál byl určen k ochraně podstatných zájmů ČR a zadavatelem takové veřejná zakázky bylo Ministerstvo obrany.

Lze se domnívat, že vyjmutí veřejných zakázek výše uvedeného předmětu plnění je provedeno zaprvé z důvodu pružnosti zabezpečení obrany státu v případě ohrožení a za druhé kvůli závazkům ČR plynoucí jí z členství v Severoatlantické alianci, jenž vyžaduje kolektivní a strategické nákupy vojenského materiálu a je proto třeba, aby tento nepodléhal regulaci stran ZVZ.

c) jejich předmětem jsou služby ve výzkumu a vývoji, s výjimkou případů, kdy cena za provedení výzkumu a vývoje je hrazena výlučně zadavatelem a zadavatel je jediným uživatelem výsledku výzkumu a vývoje.

Výzkum a vývoj je v ČR financován především na základě zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění. Výjimku veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou služby výzkumu a vývoje odůvodnil ve svém stanovisku i ÚOHS, kdy ve svém rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. 2R 38/99-Ju ze dne 23.12.1999 uvedl, že by aplikace zákona v oblasti vědy a technologií byla jen „další administrativou zatěžující uchazeče“.

Z citovaného ustanovení ZVZ plyne, že se výjimka vztahuje jen na služby. Dodávky jsou z podstaty věci vyloučeny a zbývají tak stavební práce. Dle mého názoru archeologické výzkumy, jenž je zadavatel povinen v určitých případech, typicky v případě stavebních prací vně památkové oblasti nebo v případě archeologického nálezů, zrealizovat před započítáním stavebních prací, je, v souladu s § 9 odst. 2 ZVZ, nutno považovat za veřejnou zakázku na stavební práce. Zadavatel pak takový archeologický průzkum hradí a tento ten to nelze pod uvedenou výjimku subsumovat.

d) jejich předmětem je nabytí či nájem existujících nemovitostí, bytů či nebytových prostor nebo s nimi souvisejících práv, vyjma veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou finanční služby související s takovým nabytím nebo nájmem, bez ohledu na to, zda tyto finanční služby mají být poskytnuty před či po uzavření smlouvy na nabytí nebo nájem existujících nemovitostí, bytů či nebytových prostor nebo s nimi souvisejících práv.

Tuto výjimku lze použít pouze za situace, kdy je zadavatel nabyvatelem nebo nájemcem nemovitosti, tedy v případě, kdy má postavení smluvní strany vynakládající finanční prostředky. Podmínkou je, že zadavatelem nabývaná nebo najímaná nemovitost již existuje. Výjimku již nelze uplatnit na finanční služby s nabytím či nájmem nemovitosti související, tedy např. na poskytnutí úvěru na koupi nemovitosti.

e) jejich předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva; veřejný zadavatel má výlučná majetková práva v určité osobě zejména pokud disponuje sám veškerými hlasovacími právy plynoucími z účasti v takové osobě, nebo pokud taková osoba má právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně veřejný zadavatel vykonává kontrolu nad hospodařením takové osoby.

Tato výjimka hovoří o tzv. *in-house* zadávání. Pro uplatnění této výjimky musí být kumulativně splněny následující podmínky. Zadavatelem v tomto případě musí být veřejný zadavatel, účastník, kterému je veřejná zakázka zadávána musí pro zadavatele vykonávat převážnou část své činnosti a veřejný zadavatel musí mít v takovémto účastníku výlučná majetková práva.

Zákonné vymezené podmínek této výjimky obsahuje pojmy, jejichž výklad musela podat judikatura soudů. Nejvýznamnější jsou v této oblasti rozsudky ESD, které upřesnily podmínky užití této výjimky.

Ve věci C-107/98 Teckal Srl. V. Comune di Viano a Azienda Gas Aqua Conzorziale AGAC di Reggio Emilia ze dne 18.11.1999 ESD definoval „výlučná práva“ jako práva odpovídající právům jenž takový zadavatel vykonává nad svými organizačními složkami.

V rozsudku C-26/03 ze dne 11.1.2005 ve věci Stadt Halle pak ESD *in-house* zadávání vymezil jako plnění úkolů veřejného zájmu, které mu přísluší a které je veřejný zadavatel schopen plnit vlastními prostředky, aniž by byl povinen se obrátit na vnější subjekty, tím, že pro splnění podmínky výlučné kontroly dodavatele musí být zadavatel skutečně výlučným vlastníkem obchodní společnosti takového dodavatele a jakýkoliv vlastnický podíl soukromého sektoru, byť v minimální, je nepřipustný.

K pojmu „*podstatná část*“ se ESD vyjádřil v rozsudku C-340/04 ve věci Carboterno SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA ze dne 11.5.2006. Pro určení „*podstatné části*“ je dle ESD podstatný obrat, kterého účastník dosáhne na základě rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky v porovnání s obratem dosaženým účastníkem při plnění jiných činností. Dle ESD je nezbytné, aby plnění účastníka bylo poskytováno z podstatné části jen tomuto zadavateli a aby jakákoliv jiná činnost takového účastníka měla pouze okrajový význam.

Z výše uvedených judikátů lze vyvodit nutnost splnění níže uvedených kumulativních podmínek pro užití výjimky dle § 18 odst.1 písm., a to

1. zadavatel má v osobě dodavatele výlučná majetková práva

Příkladný výčet případů, kdy má zadavatel v určité entitě výlučná majetková práva jsou uvedeny přímo ve zmíněném ustanovení. Lze konstatovat, že v případě obchodních společností založených veřejným zadavatelem, v nichž je zadavatel 100 % akcionářem či jediným společníkem, bude tato podmínka splněna.

2. dodavatel vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch veřejného zadavatele.

Pojem „*výkon převážné činnosti*“ užitý v české úpravě veřejných zakázek je, s přihlédnutím k citovaným rozsudkům ESD, nutno vykládat ve smyslu základní či podstatné činnosti takové činnosti pro veřejného zadavatele, resp. jakákoliv jiná činnost vykonávaná pro osoby od zadavatele odlišné, musí mít pouze okrajový charakter. Zdaleka tedy nepostačuje pouhý nadpoloviční podíl takové činnosti a neuplatní se zde ani pravidlo 80 % podílu činnosti uvedené ve výjimkách pro sektorové zadavatele v § 19 odst.4 ZVZ, neboť analogické použití této výjimky judikatura ESD nepřipouští (viz C-340/04 ve věci Carboterno SpA). Pro uplatnění výjimky nelze stanovit obecné pravidlo, tj. přesné procento z obratu dodavatele. Splnění této podmínky bude vždy nutno posuzovat ad hoc.

3. Rozhodné období

Rozhodným obdobím pro posouzení, zda jsou kumulativně naplněny obě uvedené podmínky, by měl být rozpočtový rok zadavatele, v němž je veřejná zakázka zadávána.

f) jde o poskytování rozhodčích a smírčích služeb.

Zařazení těchto služeb pod režim ZVZ by nebylo, vzhledem k jejich povaze, vhodné.

g) jejich předmětem je nabytí či nájem podniku.

Dle § 5 je podnikem soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání. K podniku náleží věci, práva a jiné majetkové hodnoty, které patří podnikateli a slouží k provozování podniku nebo vzhledem ke své povaze mají tomuto účelu sloužit. Podnik je tedy věcí hromadnou. Výše uvedená výjimka se uplatní pouze v případě, že prodej resp. Nájem podniku bude proveden na základě smluv, jenž naplní definiční znaky smluv uvedených v §§ 476 až 488a ObchZ resp. §§ 488b až 488i ObchZ.

h) se jejich zadávání řídí zvláštními procesními pravidly a jsou zadávány určitému dodavateli či dodavatelům v návaznosti na mezinárodní smlouvy týkající se pobytů ozbrojených sil jiných států na území ČR nebo vysílání ozbrojených sil ČR na území jiných států, již je ČR vázána.

Podmínky a právní poměry pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR upravuje zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dle uvedeného zákona se za ozbrojené síly považuje jak vojenský tak civilní personál vysílajícího státu, za pobyt se pak nepovažuje průjezd a přelet.

§ 18 odst.2 ZVZ dále vyjímá z působnosti ZVZ rovněž veřejné zakázky,

- a) které jsou zadávány v rámci zvláštních bezpečnostních opatření,*
- b) jejich předmětem je vydání nebo převod cenných papírů či jiných finančních nástrojů nebo jiné operace prováděné zadavatelem za účelem získání peněžních prostředků či kapitálu, popřípadě finanční služby související s takovými operacemi,*
- c) jejich předmětem jsou služby poskytované Českou národní bankou při výkonu její působnosti podle zvláštních právních předpisů.*

Zadavatel je oprávněn tuto výjimku použít v případě veřejných zakázek, které se budou týkat služeb, nikoliv tedy dodávek a stavebních prací, poskytovaných českou národní bankou. Zvláštním právním předpisem je v tomto případě zákon č. 6/1993 Sb., o české národní bankce v platném znění.

d) jde o veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem, spočívající v nabývání, přípravě, výrobě nebo společné výrobě programového obsahu určeného pro vysílání nebo distribuci, a o veřejné zakázky týkající se vysílacího času,

e) jejich hlavním účelem je umožnit veřejnému zadavateli poskytování nebo provozování veřejné telekomunikační sítě podle zvláštních právních předpisů,

Hlavním úlem takových zakázek je umožnit veřejnému zadavateli poskytování nebo provozování veřejné telekomunikační sítě nebo poskytování veřejných telekomunikačních služeb tak jak jsou výše uvedené pojmy definovány v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

f) jde o veřejné zakázky na služby zadávané veřejným zadavatelem jinému veřejnému zadavateli nebo několika zadavatelům na základě výhradního práva přiznaného zvláštním právním předpisem nebo uděleného na základě zvláštního právního předpisu.

Výjimka dopadá na vztahy mezi veřejnými zadavateli navzájem. Plnění je tak poskytováno jedním veřejným zadavatelem druhému nikoliv na základě smluvního vztahu, ale na základě právního předpisu. Takovým právním předpisem je např. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění. Právě právní titul poskytovaného plnění vyjímá zakázky zadané mezi veřejnými zadavateli navzájem z definice veřejné zakázky, která vyžaduje plnění na základě smluvního vztahu.

g) jejich předmětem jsou služby znalce či tlumočnicka ustanoveného příslušným orgánem pro účely soudního, správního, rozhodčího nebo jiného obdobného řízení včetně přípravného řízení trestního.

I v tomto případě je důvodem vyjmutí výše definovaných veřejných zakázek z režimu zadávání ZVZ právní titul ustanovení znalce či tlumočnicka. Ani s těmito osobami není uzavírána smlouva, ale jsou ustanoveni opatřením či usnesením soudu či jiným správním orgánem.

h) jsou zadávány podle zvláštních postupů či pravidel mezinárodní organizace, nebo

i) jsou zadávány podle zvláštních postupů stanovených mezinárodní smlouvou uzavřenou mezi ČR a jiným než členským státem EU a zahrnují dodávky, služby nebo stavební práce určené pro společnou realizaci

nebo využití projektu smluvními stranami; uzavření takové smlouvy sdělí ČR Evropské komisi.

Jiná procesní pravidla pro zadávání veřejných zakázek jsou odůvodněny práv uzavřenou smlouvou mezi ČR a zahraničním i mezinárodním subjektem. Taková pravidla pak mohou být nastavena jak přísněji tak „měkčeji“.

Dle § 18 odst.3 zadavatel dále není povinen zadávat dle ZVZ veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti také tehdy, když

- a) jsou zadávány v rámci programů spolupráce ve výzkumu a vývoji, jež společně provádějí ČR a alespoň jeden členský stát EU při vývoji nového výrobku, a případně i v pozdějších fázích celého či části životního cyklu tohoto výrobku; při uzavírání smluv o těchto programech spolupráce mezi ČR a jinými členskými státy EU sdělí ČR Evropské komisi podíl nákladů na výzkum a vývoj na celkových nákladech daného programu, sdílení nákladů a rovněž zamýšlený případný podíl na nákupech jednotlivých členských států EU,*
- b) v době nasazení ozbrojených sil ČR nebo ozbrojených bezpečnostních sborů ČR mimo území EU operační potřeby vyžadují, aby byly zadány dodavatelům umístěným v oblasti těchto operací,*
- c) jsou zadávány veřejným zadavatelem podle § 2 odst.2 písm. a) ZVZ vládě nebo místní správě jiného státu a jejich předmětem jsou*
 - 4. dodávky vojenského či citlivého materiálu,*
 - 5. stavební práce či služby přímo souvisejícími s dodávkami podle bodu 1,*
 - 6. stavební práce či služby pro výhradně vojenské účely, nebo*
 - 7. citlivé stavební práce či citlivé služby.*
- d) Jejich předmětem jsou finanční služby s výjimkou pojišťovacích služeb,*
- e) Jsou zadávány pro účely zpravodajských činností zpravodajských služeb,*
- f) Jsou zadávány podle zvláštních postupů stanovených mezinárodní smlouvou uzavřenou mezi ČR a jiným než členským státem EU, nebo*
- g) Se jejich zadání řídí zvláštními procedurálními pravidly mezinárodní organizace, která provádí nákupy pro své vlastní účely, a nebo které musí být zadány členskými státy v souladu s uvedenými pravidly.*

Výjimky dle § 18 odst. 4 ZVZ se vztahují pouze na podlimitní veřejné zakázky, které jsou definovány buď z hlediska předmětu plnění, nebo z hlediska osoby zadavatele jako veřejné zakázky

- a) *Na dodávky nebo na služby přímo související s návštěvami ústavních činitelů jiných států a jimi zmocněných zástupců v ČR,*
- b) *Na stavební práce, dodávky či služby poskytované Vězeňskou službou ČR ČR,*
- c) *Na dodávky či služby související s poskytováním humanitární pomoci,*
- d) *Je-li zpravodajskou službou podle zvláštních právních předpisů,*
- e) *Je-li zastupitelským úřadem ČR v zahraničí,*
- f) *Je-li jejich předmětem pořízení, údržba nebo obnova majetku ČR v zahraničí,*
- g) *Je-li jejich předmětem nabytí věci či souboru věcí do sbírky muzejní povahy.*

Vzhledem k tomu, že instituce shromažďující výše vyjmenované sbírky nejsou vytvářeny za účelem generování zisku a vzhledem k tomu, že nabývání věcí do sbírek není možno podřídít žádným hodnotícím kritériím, je vyjmutí zadání takového předmětu plnění z režimu ZVZ vhodné.

- h) *Je-li jejich předmětem výroba, koupě nebo oprava zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení dalšího vojenského materiálu pro ozbrojené složky ČR; seznam vojenského materiálu stanoví prováděcí právní předpis.*

Na rozdíl od výjimky uvedené v § 18 odst.1 písm. b zadavatelem těchto zakázek není Ministerstvo obrany, ale ozbrojené složky ČR. Seznam vojenského materiálu je obsažen ve vyhlášce č. 274/2006 Sb.

6.2. Výjimka pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu dle § 18 odst.5 ZVZ

Ačkoliv jsem se zakázkám malého rozsahu věnovala již v kapitole 4. této práce, kde jsem se o tomto druhu veřejných zakázek zmínila v souvislosti s vyšší finanční limitu, kterým jsou definovány, na tomto místě se jim budu věnovat znovu, a to v souvislosti s výjimkou, kterou na ně, dle § 18 odst.5 lze uplatnit, jako jedné z kategorií veřejných zakázek. Zadavatel tedy není povinen subsumovat zadání zakázky

malého rozsahu pod režim ZVZ, nicméně, je povinen dodržovat zásady uvedené v § 6 ZVZ.

Zadávání zakázek malého rozsahu mimo režim ZVZ s sebou nese určitá negativa, a to snížení transparentnosti zadávacího řízení, zpětná a logická nepřezkoumatelnost jednotlivých kroků zadavatele a snížení motivace zadavatele k co nejehospodárnějšímu chování. Právě kvůli těmto negativům byl snížen horní limit tohoto druhu veřejných zakázek. Pro ilustraci objemu finančních prostředků a počtu veřejných zakázek malého rozsahu v porovnání s ostatními druhy veřejných zakázek pro rok 2008, tedy před touto novelizací, uvádím tabulku.

Tab.č.17: Objem finančních prostředků vynaložených na veřejné zakázky malého rozsahu v roce 2008

	VZMR	Podlimitní veřejné zakázky	Nadlimitní veřejné zakázky
Objem finančních prostředků	140 000 000 000	83 271 960 237	202 026 590 046
Počet	23 333*	5 528	2 160

*Pozn. Objem finančních prostředků zahrnuje DPH ve výši 19 %.

VZMR = veřejné zakázky malého rozsahu

Zdroj: www.isvz.cz

Z počtu zadaných veřejných zakázek je patrné, že mimo kontrolu a regulaci zákonodárce probíhalo zadání většiny veřejných zakázek.

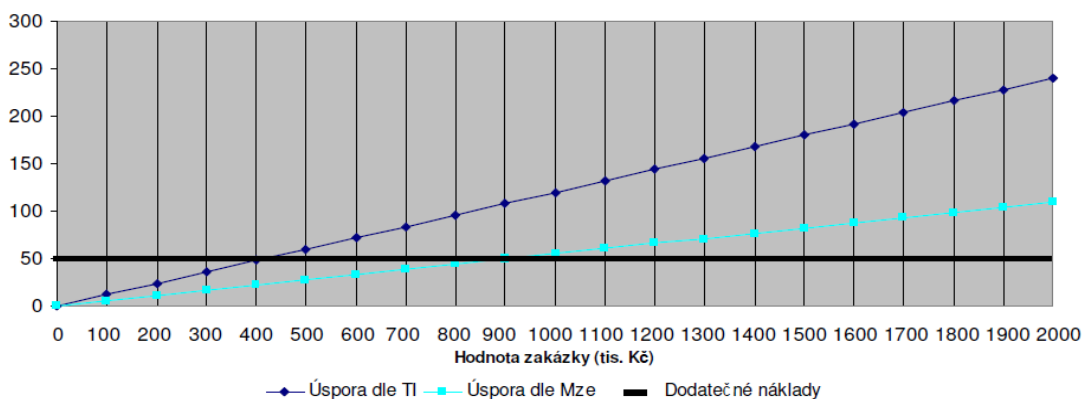
Zjevným motivem k vyjmutí zakázek malého rozsahu z působnosti ZVZ je úspora, dodatečných nákladů na administrativu spojenou se zadáním zakázky v zadávacím řízení. Při této argumentaci je však nutno vzít v potaz úspory, které naopak aplikací ZVZ na zadání veřejné zakázky vzniknou, a to z důvodů zvýšení konkurenčního prostředí. V ČR bohužel nebyla na toto téma doposud zpracována žádná komplexní analýza. Existují pouze dvě dílčí studie, první zpracovaná v roce 2005 Transparency International – Česká republika, zaměřená na zadávání veřejných zakázek na obecné úrovni, a druhá zpracovaná v roce 2006 Ministerstvem zemědělství, zaměřená na zadávání veřejných zakázek na stavební práce zadané v rámci odstraňování

povodňových škod. Závěr analýzy Transparency International prokázal, že aplikace jakéhokoliv zadávacího řízení (i užšího řízení) vede k průměrnému poklesu výdajů o 12 % na jednoho obyvatele. Závěrem analýzy Ministerstva zemědělství bylo prokázáno, že veřejné zakázky zadané v otevřeném zadávacím řízení byly v průměru o 5,5 % levnější než zakázky malého rozsahu zadané zadavatelem tzv. *z volné ruky*. Výše uvedené analýzy se zabývaly i dodatečnými administrativními náklady spojenými se zadáním veřejné zakázky v zadávacím řízení a obě došly ke shodné výši 30.000 Kč, které takové zadání zadavatele stojí. Jedná se především o platy úředníků, zpracovatelů zadávací dokumentace, tzn. že tato částka se zvyšuje v závislosti na růstu mezd, z tohoto důvodu níže uvedený graf, převzatý z materiálu Transparency International – Česká republika, uvádí dodatečné administrativní náklady ve výši 50.000,- Kč.

Z hlediska ekonomické efektivity by tak hranice horního limitu určeného pro veřejné zakázky malého rozsahu měla být stanovena tak, aby potenciální přínosy ze zadání veřejné zakázky v režimu ZVZ převýšily dodatečné náklady na administrativu. Optimální interval, ve kterém by se měla pohybovat předpokládaná hodnota veřejné zakázky, je znázorněn grafem č.4 níže. Výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu, kdy převáží úspora finančních prostředků nad prostředky vynaloženými na její zadání se tak, v závislosti na závěru výše uvedených analýz, pohybuje v rozmezí 400.000 Kč až 900.000 Kč.

Lze tedy konstatovat, že finanční limity pro veřejné zakázky na dodávky a na služby, snížené poslední novelou ZVZ, se tomuto limitu blíží. U veřejných zakázek na stavební práce k přiblížení optimu dojde s účinností od 1.1.2014.

Graf.č.4: Dodatečné náklady na organizaci otevřeného řízení a odhad úspor plynoucích z jeho realizace



Zdroj: PAVEL, Jan: Zakázky malého rozsahu v české republice, Transparency International – Česká republika, Praha,2009, s. 14

Poznatky z praxe však lze zpochybnit obě uvedené hodnoty, tedy jak výši dodatečných nákladů, tak míru úspor veřejných prostředků, které s sebou přináší aplikace ZVZ.

Stanovení výše dodatečných administrativních nákladů nutných na zadání veřejné zakázky vychází zjevně z předpokladu, že takové zadání zpracovávají zadavatelé prostřednictvím svých zaměstnanců, tedy že jsou dodatečné náklady rovny pouze nákladům na plat úředníka či úředníků na zadání veřejné zakázky se podílejících. Realita je však jiná. Zadavatelé ve snaze předejít formálním a jiným chybám při zadání veřejných zakázek, kterými by mohlo dojít k průtahům takového zadání, zadávají často veřejné zakázky prostřednictvím externistů, většinou advokátních kanceláří. Tímto krokem samozřejmě navyšují dodatečné administrativní náklady, protože plat úředníka je v hrubém nepochybně s platem pracovníka advokátní kanceláře. Náklady na přípravu jednoho zadávacího řízení se v případě využití externího dodavatele pohybují ve výši 60.000 až 100.000 Kč bez DPH⁷⁸.

K výši nákladů na administraci zadávacích řízení se vyjadřuje i důvodová zpráva k zákonu č. 55/2012 Sb. v rámci identifikace nákladů na navrhované legislativní řešení. Ta při stanovení nákladů na administraci zadávacího řízení vychází z údajů dostupných

⁷⁸ ŠNÍDL, Vladimír: Trest za fair play. Ekonom. 2012, roč.56.,č,13,s.8

na webových stránkách Ministerstva zemědělství, které v roce 2009 zveřejnilo přehled výsledků řízení na administrátora veřejných zakázek Ministerstva zemědělství. Dle zveřejněných údajů jsou průměrné náklady na administraci nadlimitní veřejné zakázky 90.000 Kč s DPH, s tím, že odhadované náklady na administraci podlimitních veřejných zakázek byl pro potřebu odhadu stanoven na 10.000 až 50.000 Kč s DPH na jedno zadávací řízení. Tento odhad nákladů se již zdá být reálnější než dva výše uvedené.

Výši úspor dosaženou aplikací ZVZ by bylo možné počítat pouze v případě zadání veřejných zakázek se shodným plněním, a to jak co do předmětu, tak do rozsahu. Takové laboratorní prostředí však veřejné zakázky nepředstavují.

Dle mého názoru lze rozumně porovnat pouze nákup komoditního zboží, u jiného plnění vstupuje do úvahy množství proměnných, které činí komparaci nemožnou. Nicméně analýzu míry vlivu konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury, tedy složitého, nicméně podobného předmětu veřejných zakázek, vypracoval Doc. Ing. Jan Pavel, PhD⁷⁹, který se zaměřil na vztah mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou a vazbu mezi nastavením zadávacích podmínek a počtem nabízejících. Pavel při testování hypotéz, které byly zformulovány na základě zahraničních analýz a zněly takto:

- HP1: S růstem počtu podaných nabídek klesá výsledná cena veřejné zakázky;
- HP2: Použití užšího zadávacího řízení vede k růstu ceny veřejné zakázky oproti situaci, kdy bylo použito otevřené zadávací řízení;
- HP3: S růstem velikosti veřejné zakázky klesá počet nabízejících,

došel k závěru, že každý dodatečný nabízející přinesl pokles vysoutěžené ceny o 3,27 % ceny předpokládané, použitím užšího řízení se cena zvýšila o 11,56 % ceny předpokládané a překvapivě, že velikost veřejné zakázky nemá na počet podaných nabídek vliv.

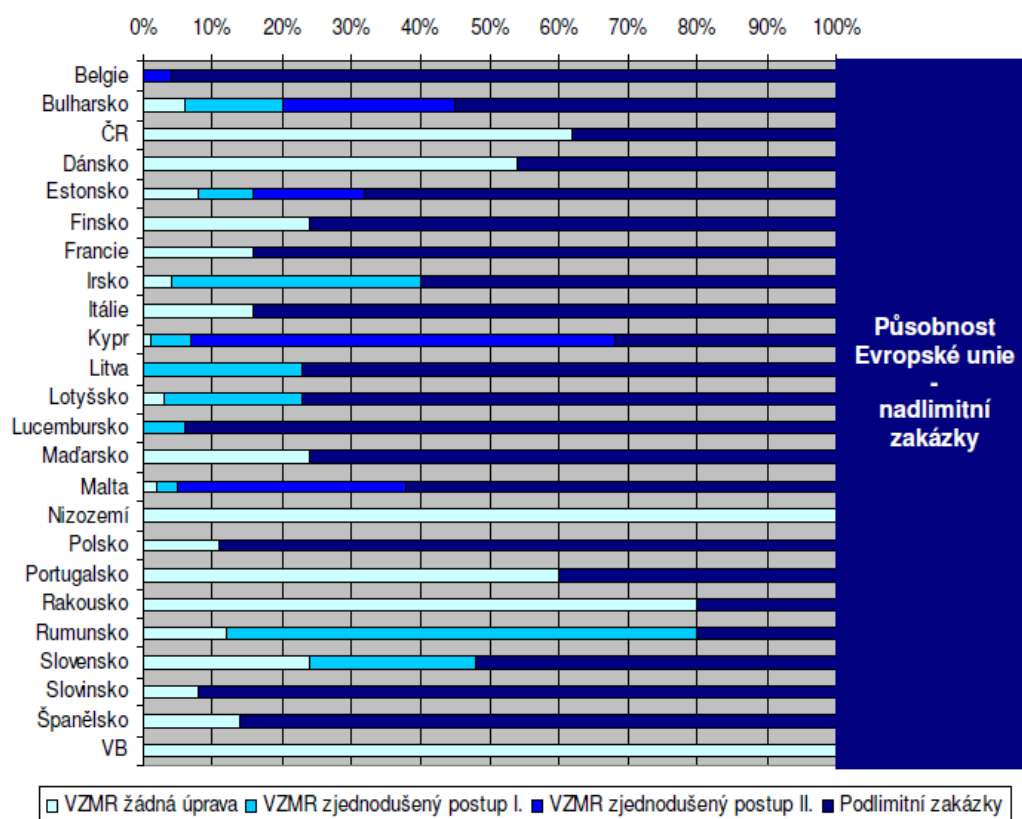
Na závěr této kapitoly bych se ráda věnovala srovnání výše limitů veřejných zakázek malého rozsahu v úpravě ZVZ a v právních úpravách členských států EU. Provedení takového srovnání je však komplikované, a to i přesto, že členské státy EU, jak již bylo řečeno výše, vycházejí z jednotných směrnic, avšak zadání veřejných

⁷⁹ PAVEL, Jan, Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury, Politická ekonomie, 2010, roč. 3, č.58, s.343-356

zakázek malého rozsahu bylo ponecháno čistě na jejich vnitrostátní právní úpravě. Dochází tedy jak k nuancím v názvech tohoto druhu veřejných zakázek, tak ke stanovování několika různých limitů v závislosti na výši předpokládané hodnoty. Na takto určené limity pak navazují i různé povinnosti zadavatele při jejich zadávání.

Pro srovnání finančních limitů veřejných zakázek malého rozsahu v ČR a v některých zemích EU uvádím pohled na procentuální pozici limitů veřejných zakázek malého rozsahu na dodávky a služby v roce 2008, kdy byl v ČR limit veřejných zakázek malého rozsahu stanoven v úrovni 63 % limitu pro nadlimitní veřejné zakázky. Od 1.4.2012 je tento limit na úrovni 31,5 % limitu pro nadlimitní veřejné zakázky a, jak je z níže uvedeného grafu seznatelné, i tento limit je v porovnání s většinou evropských států určen jako příliš vysoký.

Graf č.5: Procentuální pozice limitů zakázek malého rozsahu na dodávky a služby v jednotlivých zemích v roce 2008



Pozn.: Procentuální vyjádření se vztahuje k limitům v domácí měně (bez přepočtů).

Zdroj: RISTIČOVÁ, Sara: Mezinárodní komparace způsobů zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, bakalářská práce, s.44

Výjimka pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je dána ZVZ pro všechny druhy zadavatelů.

6.3. Výjimky z působnosti ZVZ pro sektorové zadavatele dle § 19 ZVZ

Sektorový zadavatel postupuje dle ZVZ pouze v případě nadlimitní veřejné zakázky zadávané v souvislosti s výkonem relevantní činnosti. In contrario tedy sektorový zadavatel nepostupuje dle ZVZ v případě zakázek malého rozsahu, podlimitních veřejných zakázek a nadlimitních veřejných zakázek, jejichž předmětem nesouvisí s výkonem relevantní činnosti takového zadavatele. Relevantní činnost je definována v § 4 ZVZ.

Odst. 2 § 19 uvádí další výjimky z působnosti ZVZ pro sektorové zadavatele, který není dále povinen dle ZVZ zadávat nadlimitní veřejné zakázky, jestliže

- a) *Jsou zadávány za jiným účelem, než je výkon relevantní činnosti podle § 4 nebo za účelem výkonu relevantní činnosti ve státě, který není členem EU, pokud nejde o využití sítí nebo geografické oblast v EU; sektorový zadavatel je povinen Evropské komisi na její žádost sdělit, na které činnosti se podle jeho názoru vztahuje výjimka podle výše uvedeného,*
- b) *Jsou zadávány za účelem dalšího prodeje nebo pronájmu předmětu veřejné zakázky třetím osobám za předpokladu, že sektorový zadavatel nemá zvláštní či výhradní právo prodávat nebo pronajímat předmět veřejné zakázky a jiné osoby mají možnost předmět veřejné zakázky bez omezení prodávat nebo pronajímat za stejných podmínek jako sektorový zadavatel; sektorový zadavatel je povinen Evropské komisi na její žádost sdělit, na které kategorie zboží nebo činností se podle jeho názoru vztahuje výjimka podle tohoto písmene,*
- c) *Jde o veřejné zakázky na nákup vody, pokud jsou zadávány sektorovým zadavatelem vykonávajícím relevantní činnost dle § 4 odst.1 písm. d),*
- d) *Jde o veřejné zakázky na dodávku energie nebo paliv pro výrobu energie, pokud jsou zadávány sektorovým zadavatelem vykonávajícím*

relevantní činnost podle § 4 odst. 1 písm. a), b) nebo c) nebo podle § 4 odst. 1 písm. i) bodu 1 nebo

- e) Jde o veřejné zakázky na nákup podpůrných služeb podle zvláštního právního předpisu pro zajištění systémových služeb a na nákup elektrické energie pro krytí ztrát v přenosové nebo distribuční soustavě, pokud jsou zadávány provozovatelem přenosové či distribuční soustavy.*

Odst. 3 § 19 ZVZ stanoví podmínky pro vyloučení působnosti ZVZ v případě kumulativního splnění podmínek stanovených v odst. 4 § 19. ZVZ se tedy nevztahuje na zadání nadlimitních veřejných zakázek, jestliže

- a) jsou zadávány výhradně přidružené osobě,*

§ 16 písm. h definuje „přidruženou osobu“ jsou osobu vůči které je zadavatel ovládající či ovládanou osobou podle § 66 a ObchZ nebo jako osobu, která je společně se zadavatelem osobou ovládanou podle stejného ustanovení ObchZ.

Výhradnost takového zadání vylučuje z plnění veřejné zakázky subdodavatele, tzn. přidružená osoba musí veřejnou zakázku plnit sama. V opačném případě by se jednalo o obcházení ZVZ.

- b) jsou zadávány společně několika sektorovými zadavateli za účelem výkonu relevantní činnosti výhradně osobě, která je přidruženou osobou ve vztahu alespoň k jednomu z těchto zadavatelů.*

Podmínkou pro užití výše uvedených výjimek však je u

- a) veřejných zakázek na dodávky skutečnost, že alespoň 80 % průměrného obratu přidružené osoby týkající se příslušných dodávek za předchozí 3 roky je dosaženo poskytováním takových dodávek osobám, ve vztahu k nimž je přidruženou osobou,*
- b) veřejných zakázek na služby skutečnost, že alespoň 80 % průměrného obratu přidružené osoby týkající se příslušných služeb za předchozí 3 roky je dosaženo poskytováním takových služeb osobám, ve vztahu k nimž je přidruženou osobou,*
- c) veřejných zakázek na stavební práce skutečnost, že alespoň 80 % průměrného obratu přidružené osoby týkající se příslušných stavebních prací za předchozí 3 roky je dosaženo poskytováním*

takových stavebních prací osobám, ve vztahu k nimž je přidruženou osobou.

Není-li možno stanovit průměrný obrat za předchozí 3 roky, neboť přidružená osoba vznikla později nebo prokazatelně zahájila příslušnou činnost později, postačí, pokud přidružená osoba splňuje podmínky uvedené v odstavci 4 za období od svého vzniku, popřípadě za období od zahájení příslušné činnosti, a současně existuje předpoklad splnění těchto podmínek do budoucna, a to zejména na základě podnikatelského plánu.

Poskytuje-li sektorovému zadavateli stejné nebo podobné dodávky, služby či stavební práce více přidružených osob, stanoví se procentuální podíl podle odstavce 4 s ohledem na celkový obrat pocházející z poskytování příslušných dodávek, služeb či stavebních prací dosažený všemi těmito přidruženými osobami.

ZVZ se dále nevztahuje na nadlimitní veřejné zakázky zadávané

a) společně několika sektorovými zadavateli v souvislosti s výkonem relevantní činnosti jednomu z těchto zadavatelů.

Několik sektorových zadavatelů zadávajících v souvislosti s výkonem relevantní činnosti se nazývá „sdružený sektorový zadavatel“.

b) sektorovým zadavatelem sdruženým sektorovým zadavatelům, pokud je sektorový zadavatel jedním z takto sdružených sektorových zadavatelů a pokud se sektoroví zadavatelé sdružili za účelem výkonu relevantní činnosti na dobu nejméně 3 let; příslušná listina o sdružení sektorových zadavatelů musí stanovit závazek sektorových zadavatelů setrvat v takovém sdružení nejméně po dobu 3 let.

Užití výše uvedených výjimek podléhá kontrole stran EU. Sektorový zadavatel, který využil či využívá některého z ustanovení odst. 3 až 7 § 19 ZVZ, je povinen Evropské komisi na její žádost sdělit obchodní firmy, názvy či jména a příjmení všech sdružených sektorových zadavatelů, předmět a cenu příslušných nadlimitních veřejných zakázek a jakýkoliv důkazní prostředek o tom, že vztah mezi sektorovým zadavatelem a osobou či osobami, jimž byly nadlimitní veřejné zakázky zadány, je v souladu s ustanoveními odstavců 3 až 7.

Pro úplnost ještě uvedu výjimky dle § 20 ZVZ, které se vztahují na veřejné zakázky zadané sektorovými zadavateli v souvislosti s relevantní činností vykonávanou těmito

zadavateli pokud je tato jejich relevantní činnost vystavena hospodářské soutěži na trhu, na který není přístup omezen.

7. Závěr

Na tomto místě bych ráda citovala D. Rause, který v úvodu své publikace s výběrem aktuální judikatury vyjádřil naději, že poslouží *jako praktický pomocník těm, kteří jsou nuceni zabývat se problematikou zadávání veřejných zakázek a hledají nejpravděpodobnější smysl jednotlivých ustanovení současného zákona o veřejných zakázkách*⁸⁰. Předseda senátu KS v Brně, specializovaného na spory v oblasti ochrany hospodářské soutěže, zadávání veřejných zakázek a sektorové regulace v energetických odvětvích, tak naráží na složitost ZVZ, která je, dle mého názoru, dána především nesystematičností a nejasností ustanovení ZVZ, jejich vzájemnou neprovázaností a nekonzistentností celého zákona. Problémem ZVZ jsou i jeho časté novelizace, která na právní jistotě nepřidávají.

Právě složitost ustanovení ZVZ a průběhu zadávacích řízení na veřejné zakázky dopadla po poslední novelizaci ZVZ i na zadavatele hospodařící pouze s malými rozpočty, jejichž výše doposud takřka vylučovala postup dle ZVZ, dále pak na žadatele o dotace z evropských fondů nebo státního rozpočtu, pokud výše dotace představuje alespoň 50% z plánované investice. Všichni výše uvedení jsou nově povinni při zadávání veřejných zakázek postupovat v souladu se ZVZ. Vzhledem k nezkušenosti s aplikací ZVZ, jeho složitosti a v návaznosti na to obavě ze zrušení zadávacích řízení pro chyby v zadání budou tito hojně využívat služeb externích dodavatelů specializujících se na problematiku zadávání veřejných zakázek, a tím vynakládat finanční prostředky vyhrazené na realizaci veřejné zakázky na její zadání. Právě samosprávy představují

K obhajobě znění §§ ZVZ vztahujících se k tématu této práce nutno podotknout, že jsou formulovány jasně a srozumitelně. I judikatura, podávající vodítko k aplikaci těchto ustanovení, neobsahuje překvapivé závěry, jen spíše osoby aplikující ZVZ usměrňuje.

⁸⁰ RAUS, David: Zadávání veřejných zakázek. Judikatura s komentářem. 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.12

Cílem předchozího textu bylo podat ucelený pohled na druhy veřejných zakázek v závislosti na jejich předmětu plnění, vzhledem k výši jejich předpokládané hodnoty, tedy dvou kritérií, podle kterých veřejné zakázky kategorizuje i ZVZ, a dále vzhledem k působnosti ZVZ.

Dle mého názoru práce tento cíl bezzbytku naplnila a současně zahrнула i mezikategorie veřejných zakázek vložených do ZVZ jeho postupnou novelizací, a to významnou veřejnou zakázku, vloženou do ZVZ jeho poslední novelou zákonem č. 55/2012 Sb. s účinností od 1.4.2012, a veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti, vložené do ZVZ zákonem č. 258/2011 Sb.

Konečným výsledkem je skutečnost, že práce přesáhla stanovené téma, což je primárně způsobeno neoddělitelností ustanovení ZVZ s ustanoveními o druzích veřejných zakázek od zbytku ZVZ. Považovala jsem za nutné provést osvětlení základních pojmů, s kterými ZVZ pracuje a účelu ZVZ jako takového. V úvodu jsem se proto, za účelem pochopení smyslu institutu veřejných zakázek, věnovala historii jejich zadávání. Dále jsme se podrobně věnovala nejen vymezení pojmu veřejné zakázky, jejím pojmovým znakům, ale i určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, tedy postupu vedoucímu k zařazení veřejné zakázky pod některou z kategorií veřejných zakázek dle výše jejího předpokládaného plnění. K vymezení těchto základních pojmů a procesů jsem vrchovatě využila nejen judikatury soudů, ale i rozhodnutí a stanoviska ÚOHS, kterými jsem doplnila teoretická ustanovení ZVZ o aplikační praxi. Rozhodnutí KS a NSS, rozhodujících v materii ZVZ, typicky neřeší pouze jedinou spornou aplikační otázku, ale podávají odpověď i na otázky související, čímž lze získat odpověď na otázku, jak právní úpravu ZVZ aplikovat. Celkově hodnotím rozhodovací praxi soudů, v otázkách týkajících se ZVZ, jako konstantní, ctící zásady ZVZ, o kterých jsem se v práci taktéž zmínila.

Dle předpokladů uvedených v úvodu této práce a na základě poznatků získaných při mé tvůrčí činnosti mohu uvést, že dělení veřejných zakázek dle předmětu jejich plnění, především díky negativnímu vymezení veřejných zakázek na služby, je bezzbytkové a za předpokladu, že zadavatel postupuje v souladu se zásadami, na kterých ZVZ stojí, nepředstavuje dělení veřejných zakázek aplikační problém. Určité problémy mohou mít zadavatelé s určením konkrétního druhu veřejné zakázky pokud není předmět veřejné zakázky pouze jednodruhový. Nicméně ZVZ počítá i s takovým případem a zadavateli

poskytuje srozumitelný návod jak konkrétní veřejnou zakázku pod některou z kategorií subsumovat.

Dělení veřejných zakázek dle výše jejich předpokládané hodnoty je více než jasné a pro zadavatele by nemělo představovat sebemenší problém. S určením předpokládané hodnoty veřejné zakázky souvisí problematika dělení předmětu veřejné zakázky. Dělení veřejných zakázek, ať už úmyslné či neúmyslné, patří naopak mezi nejčastější prohřešky zadavatelů proti ZVZ. Rozhodovací praxe soudů i ÚOHS v této oblasti patří k nejzajímavější, proto jsem ji hojně využila a dala tak vyniknout především aplikačním zásadám a účelu ZVZ jako takového.

Ani dělba veřejných zakázek dle rozsahu působnosti ZVZ dle mého názoru není problematická. Výjimky, jejichž vymezení není v ZVZ uvedeno dostatečně jasně, dotváří bohatá judikatura.

K úpravě druhů veřejných zakázek pro futuro nelze, vzhledem k výše konstatované bezezbytkovosti a bezproblémovosti, vznést jakékoliv doporučení.

8. Seznam použitých zkratk

Zkratka	Význam
ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federativní republika
DPH	Daň z přidané hodnoty ve smyslu zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
ISVZ	Informační systém o veřejných zakázkách dle §157 ZVZ
ISVZ-US	Uveřejňovací subsystem ISVZ na internetové adrese http://www.isvzus.cz
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění § 23
JŘSU	Jednací řízení s uveřejněním § 22
KS	Krajský soud
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
Např.	Například
NSS	Nejvyšší správní soud
ObčZ	Zákona č.40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění
OŘ	Otevřené řízení § 27
OSN	Organizace spojených národů
PO	Právnícká osoba
SD	Soutěžní dialog § 24
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
UŘ	Užší řízení § 28

VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
ZPŘ	Zjednodušené podlimitní řízení § 38
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách v platném znění
ZZVZ	Zákon č.199/1994 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek

9. Seznam literatury

9.1. Knižní publikace

BERGEROVÁ, Eva: Veřejné zakázky v české republice, 1.vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005

DVOŘÁK, David, SERAFÍN Petr: Veřejné zakázky ve stavebnictví, 2.vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2011

JURČÍK, Radek: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1.vydání. Praha : C.H.Beck, 2007

JURČÍK, Radek: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2011

JURČÍK, Radek: Zadávání veřejných zakázek v praxi. 1. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2002

KRČ, Robert: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem. 2.vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2008

OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš, Veřejný sektor a veřejné finance, financování podnikatelských a podnikatelských aktivit, 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010

OCHRANA, František: Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (Jejich tvorba, hodnocení a kontrola). 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011

OCHRANA, František: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). 1. Vydání. Praha: Ekopress, s.r.o., 2008

PAVEL, Jan: Veřejné zakázky v České republice, studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.

PLÍVA, Stanislav: Obchodní závazkové vztahy, 2.vydání. Praha: Aspi, a.s., 2009

PODEŠVA, Vilém, SEMÉNKOVÁ Dita, SOMMER Lukáš, STRELIČKA Jan: Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek. 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011

PODEŠVA, Vilém, OLÍK, Miloš, JANOUSEK, Martin, STRÁNKÝ, Jakub: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011

RAUS, David: Zadávání veřejných zakázek. Judikatura s komentářem. 1.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011

SECHTEROVÁ, Jaroslava, SOKOL, Jan: Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1.vydání. Praha : C.H. Beck, 1995

ŠTRUPLOVÁ, Eva: Zákon o zdávání veřejných zakázek a předpisy související – Texty s předmluvou, 1.vydání. Praha : C.H.Beck, 1996

TICHÝ, Luboš a kolektiv: Dokumenty ke studiu evropského práva. 3.vydání. Praha: Linde Praha a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství, 2006

9.2. Odborné články

DOLEŽALOVÁ, Hana: Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. *Právník*. 1998, roč. 62., č. 9, s.800-816

KUČERA, David: Kategorizace veřejných zakázek. *Právní rádce*. 2012, roč. 20., č.4, s. 14

MAREK, Karel: K zákonu č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. *Právo, časopis pro právní teorii a praxi*. 2008, roč.,č.3, s.61

PODOLOVÁ, Libuše: Zadávání veřejných zakázek. *Právní rádce*. 2004, roč. 12., č.4, s.4

PAVEL, Jan: Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*. 2010, roč. 3., č.58, s. 343

POREMSKÁ, Michaela: Právní zásady v rozhodnutích ve věci veřejných zakázek. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč.17., č.2,s.86

RIEDEL, Pavel: Veřejné zakázky, koncese a evropské dotace. *Veřejná správa*. 2011, roč.22, č.2,s.15

ROMANOVÁ, Hana: Spolupráce mezi veřejnými zadavateli – nová výjimka pro zadávání veřejných zakázek. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20., č.4, s.127

ŠNÍDL, Vladimír: Trest za fair play. *Ekonom*. 2012, roč.56.,č.13,s.8

9.3. Kvalifikační práce

RISTIČOVÁ, Sara: Mezinárodní komparace způsobů zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, bakalářská práce, Vysoká škola ekonomická v Praze

9.4. Internetové zdroje

<http://www.uncitral.org>

<http://www.euroskop.cz>

<http://www.transparency.cz>

<http://www.portal-vz.cz>

<http://www.sagit.cz>

<http://www.stavebnionline.cz/opening.asp?ID=1&Pop=0&IDmH=1961254&IDm=1961254&Menu=vodn%20strana>

http://www.systemaspi.cz/Judikatura/Vyhledani_judikatu_podle_spisove_znacky.html

<http://www.vz24.cz/>

<http://www.iclg.co.uk/index.php>

9.5. Rozhodnutí ÚOHS

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 29.3.2005 č.j. VZ/S18/05-153/1498/05-Va

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 19.12.2008 č.j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 15.6.2009 č.j. S89/2009/VZ-4659/2009/540/KKo

Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 2.2.2010 č.j. ÚOHS-R98/2009/VZ-1644/2010/310/PMo

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14.11.2006 č.j. R101/2006/02-20088/2006/300-Šp

Rozhodnutí ÚOHS č.j. S037/2006-05046/2006/540-RP

Rozhodnutí ÚOHS č.j. ÚOHS-S79, S87/2010/VZ-7%82/2010/510/KČe

Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12.4.2008 č.j. R163/2007/02-03863/2008/310-Hr

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5.1.2004 č.j. S605-R/03-VP/140/OŠ

9.6. Judikáty

Nejvyšší správní soud:

sp.zn. 2 Afs 198/2006

sp.zn. 2 Afs 55/2010

sp.zn. 8 Afs 60/2009

sp.zn. 1 Afs 45/2010

sp.zn. 2 Afs 86/2008

sp.zn. 2 Afs 132/2009

Krajský soud v Brně:

sp.zn. 62 Ca 33/2008
sp.zn. 62 Ca 91/2008
sp.zn. 62 Af 7/2010
sp.zn. 62 Ca 51/2007
sp.zn. 62 Ca 72/2008
sp.zn. 62 Af 57/2010
sp.zn. 62 CA 331/2008
sp.zn. 62 Ca 30/2008
sp.zn. 62 Ca 44/2009

ESD:

č. C-16/98 ve věci Komise vs. Francie
č. C-76/97 ve věci Walter Tögel vs. Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
č.C-411/00 ve věci Felix Swoboda GmbH vs. Österreichische Nationalbank
č. C-331/92 ve věci Gestión Hotelera Internacional SA vs. Comunidad Autonoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Vanadia and Gran casino de Las Palmas SA
č. C-87/94 ve věci Komise ES vs. Belgické království
č. C-19/00 ve věci SIAC Construction Ltd vs. County Council of the County of Mayo
č. C-76/81 ve věci SA Transporoute et travé vs. Minister of Public Works
č. C-243/89 ve věci Komise Es vs. Dánské království
č.C-220/05 ve věci Jean Auroux a další vs. Commune de Roanne
č.C-199/85 ve věci Komise ES vs. Italská republika
č. C-26/03 ve veci Stadt Halle a RPL Lochau v. TREA Leuna
č.C-340/04 ve veci Carbotermo SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA
č.C-107/98 ve veci Teckal Srl. v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia

10. Seznam tabulek, grafů a obrázků

Tabulky:

Číslo	Název	Str.
1.	Druhy veřejných zakázek dle zákona č.40/2004 Sb.	16
2.	Porovnání rozsahu legislativní úpravy veřejných zakázek v České republice v letech 1920-2012	25
3.	Způsoby uspokojení veřejných potřeb	30
4.	Postup při stanovování účelnosti veřejných zakázek	36
5.	Objem finančních prostředků vynaložených v roce 2010 na jednotlivé druhy veřejných zakázek dle jejich předmětu	44
6.	Složení veřejných zakázek zadaných v roce 2010 dle předmětu jejich plnění	45
7.	Klasifikace veřejných zakázek podle předmětu plnění	46
8.	Působnost ZVZ vzhledem k druhu veřejné zakázky a druhu zadavatele	56
9.	Vývoj výše finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejné zakázky	58
10.	Limity pro nadlimitní veřejné zakázky	59
11.	Minimální lhůty pro podání nabídky do veřejných zakázek vzhledem k jejich předpokládané hodnotě	63
12.	Minimální lhůty pro doručení žádosti o účast a požadovaných dokladů prokazujících splnění kvalifikace	63
13.	Možnosti zadání veřejné zakázky dle její předpokládané hodnoty veřejným zadavatelem	64
14.	Možnosti zadání veřejné zakázky dle její předpokládané hodnoty sektorovým zadavatelem	64
15.	Odhadovaný počet veřejných zakázek zadaných mimo režim ZVZ	85
16.	Veřejné zakázky malého rozsahu dle předmětu plnění	85
17.	Objem finančních prostředků vynaložených na veřejné zakázky malého	95

	rozsahu v roce 2008	
--	---------------------	--

Grafy:

Číslo	Název	Str.
1.	Objem finančních prostředků vynaložených v roce 2010 na jednotlivé druhy veřejných zakázek dle jejich předmětu	44
2.	Složení veřejných zakázek zadaných v roce 2010 dle předmětu jejich plnění	45
3.	Procentuální vyjádření části trhu veřejných zakázek, kde nebyly využity standardní zadávací metody definované v zákoně o veřejných zakázkách (Index netransparentních zakázek) v letech 2001—2008	84
4.	Dodatečné náklady na organizaci otevřeného řízení a odhad úspor plynoucích z jeho realizace	97
5.	Procentuální pozice limitů zakázek malého rozsahu na dodávky a služby v jednotlivých zemích	99

Obrázky:

Číslo	Název	Str.
1.	Dělení veřejných zakázek	33
2.	Pravidla pro veřejné zakázky se smíšeným předmětem plnění	53
3.	Působnost národní právní úpravy a zadávacích směrnic vzhledem k předpokládané hodnotě veřejných zakázek	61

11. Resumé

The Types of Public Contracts

The aim of this rigorous work is to categorize public procurement, not only in terms of the public contracts subject matter and their expected values but also from the prospective of Act on Public Contracts.

The second chapter of this work is dedicated to the public contract development in the course of history, from ancient times till de lege lata statutory regulation. Due to the fact that such categorization cannot be done without at least basic explanation of Act on Public Contract terminology, I include definition of public contracts in this chapter. As a source of information I used jurisprudence of the courts - Regional Court Brno, Administrative Supreme Court of the Czech Republic and European Court of Justice.

The third and the fourth chapter of the thesis provide detailed description of public contract categorization according to their subject matter and expected value as it is determined by Act on Public Contracts in § 7, paragraph 2 and 3.

In order to be correct using the Act of Public Contracts, it is critical to understand not only the categorization of public contracts itself but also to know how to determine value of contracts. In chapter five I describe how to determine value of specific types of contracts given by the Act on Public Contracts.

In the last chapter you can find exemptions from the scope of the Act on Public Contracts, with special attention to the contracts which are not regulated by the Act on Public Contracts at all, sector contracting entities exemptions and procurement of small-scale contracts. In such case the contracting entity must only comply with the principles listed in § 6 of the Act on Public Contracts.

Most of this chapter is dedicated to the contracts with expected value less than one million CZK as such contracts are most often subjects of negative phenomena, as well as the exemptions according to § 18 paragraph 1 point e) in-house award.

Abstrakt: Cílem rigorózní práce je provést dělení veřejných zakázek do tři skupin, dle jejich předpokládané hodnotě, jejich předmětu a působnosti zákona o veřejných zakázkách.

Abstract: The aim of the Rigorous work is to divide public contracts into the three groups in terms of their object, value and from the perspective of Act on Public Contracts.

Klíčová slova

Veřejná zakázka, druhy veřejných zakázek, zákon o veřejných zakázkách

Keywords

Public Contract, Types of Public Contracts, Act on Public Contracts