

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Olga Tikhonina

**Zadávání veřejných zakázek –
dynamický nákupní systém a elektronická aukce**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

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

Katedra obchodního práva

Akademický rok 2012/2013. Datum uzavření rukopisu: 11. březen 2013

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 11. března 2013

Olga Tikhonina

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala své rodině za stálou podporu. Dále bych chtěla poděkovat vedoucímu mé diplomové práce, panu JUDr. Vítu Horáčkovi, Ph.D., za jeho vstřícnost a cenné konzultace, které mi během přípravy mé práce věnoval.

Obsah

| | |
|---|-----------|
| Obsah..... | 1 |
| Úvod..... | 3 |
| 1. Stručná historie právní úpravy zadávání veřejných zakázek..... | 5 |
| 1.1 Počátky právního zakotvení úpravy veřejných zakázek..... | 5 |
| 1.2 Právní úprava zadávání veřejných zakázek od vzniku tzv. „první republiky“ do roku 1993..... | 5 |
| 1.3 Právní úprava zadávání veřejných zakázek po roce 1993..... | 7 |
| 2. Právní úprava zadávání veřejných zakázek..... | 9 |
| 2.1 Mezinárodní právní úprava veřejných zakázek..... | 9 |
| 2.2 Platná právní úprava Evropské unie..... | 9 |
| 2.3 Platná právní úprava České republiky..... | 12 |
| 3. Vymezení některých základních pojmů zákona..... | 15 |
| 3.1 Veřejná zakázka, její druhy a předpokládaná hodnota..... | 15 |
| 3.2 Zadavatel a dodavatel veřejné zakázky..... | 17 |
| 3.3 Výjimky z působnosti zákona..... | 20 |
| 4. Zadávací řízení a jeho přezkum..... | 21 |
| 4.1 Zásady postupu zadávání veřejných zakázek..... | 21 |
| 4.2 Zadávací řízení, jeho průběh a druhy..... | 22 |
| 4.3 Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele a dohled nad dodržováním zákona..... | 27 |
| 5. Elektronizace veřejné správy. Elektronizace zadávání veřejných zakázek..... | 29 |
| 5.1 Co představuje eGovernment?..... | 29 |
| 5.2 Stručný přehled zavádění eGovernmentu na národní i evropské úrovni..... | 32 |
| 5.3 Počátky elektronizace zadávání veřejných zakázek v České republice..... | 35 |
| 5.3.1 Stručný přehled zákonné úpravy elektronizace. Pojem elektronického nástroje..... | 36 |
| 5.3.2 Nezávazné dokumenty v oblasti elektronizace zadávání veřejných zakázek..... | 39 |
| 5.4 Aktuální stav procesu elektronizace zadávání veřejných zakázek..... | 41 |
| 6. Dynamický nákupní systém..... | 46 |
| 6.1 Podmínky zavedení a fungování dynamického nákupního systému..... | 47 |

| | |
|--|-----------|
| 6.2 Rozlišení dynamického nákupního systému a rámcové smlouvy | 50 |
| 6.3 Praktické využití dynamického nákupního systému. Rozhodovací praxe | 53 |
| 7. Elektronická aukce | 56 |
| 7.1 Podmínky použití elektronické aukce a její průběh..... | 57 |
| 7.2 Praktické využití elektronické aukce. Rozhodovací praxe | 60 |
| Závěr | 64 |
| Seznam zkratk | 67 |
| Použité prameny a literatura | 68 |
| Resumé | 79 |
| Abstract..... | 81 |
| Klíčová slova / Key words..... | 83 |

Úvod

Oblast veřejných zakázek nepochybně patří mezi nevýznamnější složky národního hospodářství, podíl všech zadávaných zakázek na hrubém domácím produktu v České republice se každý rok pohybuje okolo 13-15 %, výdaje na veřejné zakázky každoročně dosahují cca 500 mld. Kč¹. S příchodem moderních komunikačních technologií a jejich implementací do různých oblastí právní úpravy vznikla otázka, jakým způsobem lze modernizovat oblast právní úpravy zadávání veřejných zakázek tak, aby reagovala na tento aktuální vývoj ve společnosti, poskytovala subjektům působícím v dané oblasti jak dostatečnou právní jistotu, tak i různé instrumenty, které ulehčí složité a administrativně náročné zadávání veřejných zakázek.

Zavádění moderních elementů do národní právní úpravy nepochybně patří mezi významné nástroje přibližování zákonů veřejnosti. Jelikož veřejné zakázky již dlouhou dobu patří mezi oblasti mého zájmu, rozhodla jsem se ve své diplomové práci zaměřit právě na novodobé elektronické právní instituty, jež zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zakotvuje – a to dynamický nákupní systém a elektronickou aukci. K pochopení vývoje národní právní úpravy se v úvodní kapitole budu věnovat stručnému historickému přehledu a v další kapitole navážu přehledem významné právní úpravy na mezinárodní a evropské úrovni. Jelikož vymezení uvedených elektronických institutů nelze provádět zcela izolovaně, budu se věnovat i některým základním pojmům platného zákona o veřejných zakázkách, obecnému průběhu zadávacího řízení, a to abych v dalších kapitolách mohla pokračovat s charakteristickou dynamického nákupního systému a elektronické aukce.

V kapitole navazující na vymezení základních zákonných pojmů a zadávacího řízení zaměřím svoji pozornost na elektronizaci veřejné správy a elektronizaci zadávání veřejných zakázek a zavádění těchto druhů elektronizace v praxi. Zavádění konceptu elektronické veřejné správy pokládám za rozhodující pro praktické uskutečnění prvků elektronizace zakotvených v zákoně. K obecnému vymezení zavádění elektronizace užívám pojmy „elektronický prvek“ či „instrument“, v rovině právní také pojmu

¹ Viz MMR, Odbor veřejného investování. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 2012. Tabulka 1, s. 5. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=48ab476b-8289-4109-957a-e9b081064a46>>

„[právní] institut“. Představím i pojem elektronického nástroje, který je z hlediska vymezení dynamického nákupního systému a elektronické aukce naprosto klíčový.

V posledních kapitolách této práce budu zkoumat povahu a praktickou realizaci dynamických nákupních systémů a elektronických aukcí, jež jsou zařazeny mezi zvláštní postupy v zadávacím řízení. Mým hlavním cílem bude prozkoumat podstatu těchto právních institutů, jejich zákonnou úpravu a způsob využití s přihlédnutím k rozdílům oproti standardnímu průběhu zadávacího řízení. Dynamický nákupní systém porovnáám s právním institutem rámcových smluv a pozastavím se nad podobnými i odlišnými atributy rámcové smlouvy a dynamického nákupního systému. Nakonec se zaměřím na praktickou aplikaci uvedených právních institutů v příslušných kapitolách, prozkoumám jejich výhody a nedostatky a uvedu stručný přehled z rozhodovací praxe.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 11. března 2013.

1. Stručná historie právní úpravy zadávání veřejných zakázek

Již od nejstarších dob lidské civilizace veřejné zakázky, zadávané na základě „veřejných obchodních soutěží“ nebo „veřejných řízení“, hrály klíčovou roli při rozvoji státu a společnosti. Vývoj veřejných zakázek šel ruku v ruce s příchodem peněz, rozvojem řemesla a existencí státního uspořádání jako takového. Nejstarší památky v Řecku a Římě, hrady a opevnění z období středověku, později i zámky – všechny tyto velkolepé projekty, uskutečněné na přání panovníků nebo šlechty, bychom dnes označili jako veřejné zakázky na stavební práce. V případě projektů, u kterých se zpracovával architektonický plán od předních i méně známých architektů, lze takový postup přirovnat k zakázkám, vznikajícím na základě dnešní soutěže o návrh.

1.1 Počátky právního zakotvení úpravy veřejných zakázek

Ačkoliv historie zadávání veřejných zakázek sahá až do starověku, první právní zakotvení zadávacího procesu se objevuje o mnoho staletí později. Rozvinuté středověké státy jako Francie a Německo zařazovaly úpravu veřejných obchodních soutěží do svých stavebních řádů, a to už v průběhu 16. a 17. století. Prvního zákonného zakotvení se pak problematika veřejných zakázek dočkala až v 19. století, ve Francii a Prusku, a nakonec i v Rakousko-Uhersku na začátku 20. století.²

1.2 Právní úprava zadávání veřejných zakázek od vzniku tzv. „první republiky“ do roku 1993

Po vzniku Československé republiky byly některé rakouské a uherské normy, upravující oblast zadávání veřejných zakázek, převzaty do právního řádu první republiky.³ Z tohoto důvodu však bylo potřeba novelizovat tyto předpisy tak, aby odpovídaly potřebám nově vzniklého státu – zejména v návaznosti na hospodaření s peněžními prostředky ze státního rozpočtu; proto nařízením vlády ze dne 17. prosince 1920, č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací, došlo k přijetí tzv. Zadávacího řádu. Řád byl rozdělen do pěti částí s celkovým počtem 41 paragrafů,

² Blíže viz DOLEŽALOVÁ, H. Historie zadávání veřejných zakázek. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 9, s. 800.

³ Blíže viz zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu Československého.

a pokrýval oblasti dodávek a prací, které zadávaly úřady státní správy a jimi spravované útvary.⁴ Některé specifické druhy dodávek byly však z působnosti řádu vyloučeny – šlo zejména o dodávky pro vojenské účely – a podobný trend můžeme pozorovat v právní úpravě dodnes. Zadávací řád, ačkoli jeho primární funkcí bylo vytvořit právní rámec a co nejspravedlivější soutěžní prostředí mezi různými podniky a podnikateli, pozitivně působil ve vztahu k vnímání státních zakázek – jak uvádí Doležalová, „*získání státní zakázky se stalo prestižní záležitostí a zároveň znamenalo osvědčení o spolehlivosti a řemeslné zručnosti podnikatele, jemuž byla veřejná zakázka zadána*“⁵.

Během období protektorátu byl Zadávací řád pozměněn zvláštním nařízením č. 183/1943 Sb. ze dne 8. července 1943, které bylo po skončení války záhy zrušeno. Období těsně po druhé světové válce provázal postupný přechod od klasických tržních mechanismů k centralizované plánované ekonomice. Právní úprava doznala změny v roce 1947, kdy došlo k přijetí Všeobecných stavebních podmínek. Postupně se státní zakázky přestaly zadávat na základě svobodné, otevřené soutěže a staly se privilegiem převážně státních podniků, což v důsledku vedlo k méně odpovědnému přístupu dodavatelů při plnění předmětu zakázek, zhoršování kvality provedení, a tím i snížení důvěry lidí a podniků v samotný účel zadávání veřejných zakázek. Až do roku 1989 nedoznala dosavadní právní úprava významnějších změn, které by soutěžní prostředí výrazněji liberalizovaly.

Po změně politického režimu, na krátkou dobu a po nezbytné novelizaci zůstal v platnosti stávající hospodářský zákoník z roku 1964, nicméně zpětný návrat k liberálním tržním mechanismům vyžadoval zcela novou právní úpravu v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Mezi první předpisy přijaté v 90. letech patřily dva zadávací řády staveb, které na sebe časově navazovaly a byly vydány formou metodických pokynů (v roce 1990 první a v následujícím roce druhý). V důsledku zvolené formy oba řády postrádaly právní závaznost, a jak vyplývá z jejich vlastního názvu, upravovaly pouze oblast stavebních zakázek. S přijetím nového obchodního zákoníku zákonem č. 513/1991 Sb., který nahradil hospodářský zákoník, v té době platný zadávací řád doznal nutných

⁴ DOLEŽALOVÁ, H. Historie zadávání veřejných zakázek. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 9, s. 801.

⁵ Tamtéž.

aktualizací, a to hlavně rozšířením jeho působnosti i na služby a dodávky. Stalo se tak mimo jiné kvůli zakotvení nového obecného rámce vyhlášení obchodní veřejné soutěže⁶ do obchodního zákoníku (srov. § 281 až § 288 obchodního zákoníku).

1.3 Právní úprava zadávání veřejných zakázek po roce 1993

V období od roku 1990 do roku 1995 došlo ke zřetelnému nárůstu zadávání zakázek pomocí veřejné obchodní soutěže, ale vzhledem k povaze tohoto smluvního ujednání a tehdy platné zákonné úpravě, byl celý průběh soutěže prakticky zcela v moci vyhlášovatele a chyběly prostředky, které by umožnily kontrolu a přezkum průběhu soutěže. Taková situace se negativně odrážela na soutěžním prostředí mezi podnikateli a pochopitelně zvyšovala nespokojenost uchazečů o zakázky. Volání po zavedení úplně nové, jednotné právní úpravy procesu a podmínek zadávání zakázek, po zákonném vymezení lhůt pro jednotlivé úkony a umožnění přezkumného řízení, vyvrcholilo v přijetí zákona č. 199/1994 Sb. ze dne 28. září 1994, o zadávání veřejných zakázek, jenž nabyt účinností 1. ledna 1995. Jednalo se o úplně první pokus o celistvou úpravu veřejných zakázek od vzniku samostatné České republiky. Zákon vymezil základní pojmy (např. veřejná zakázka, zadavatel, kvalifikační předpoklady), stanovil dovolené způsoby zadávání veřejných zakázek (primární roli si i nadále zachovala obchodní veřejná soutěž se subsidiární platností obchodního zákoníku), umožnil uchazečům podávat námitky a návrh na přezkum zadávacího řízení, a svěřil dohled nad dodržováním zákona Ministerstvu pro hospodářskou soutěž⁷. Jako první zákon svého druhu na našem území byl ve srovnání s následujícími úpravami velmi stručný, obsahoval celou řadu nedokonalostí a prošel za dobu své platnosti četnými novelizacemi. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že jako podklad pro text jeho znění posloužil modelový zákon o zadávání zboží, staveb a služeb⁸, vypracovaný Komisí Organizace spojených národů pro mezinárodní obchodní právo.

⁶ Obchodní veřejná soutěž vykazuje podobné znaky jako zadávání veřejných zakázek, její průběh je však podstatně jednodušší, a je zcela v dispozici osoby, zda tento institut užije. Blíže viz § 281 až 288 obchodního zákoníku.

⁷ Pro dohled nad hospodářskou soutěží byl v roce 1991 zřízen Český úřad pro hospodářskou soutěž. Po krátké době byl úřad přejmenován na Ministerstvo pro hospodářskou soutěž a pod tímto názvem působil až do roku 1996, kdy ho nahradil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, zřízený zákonem č. 273/1996 Sb.

⁸ Znění modelového zákona je dostupné z WWW:
<http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html>

V rámci příprav ke vstupu České republiky do Evropské unie bylo potřeba uvést národní legislativu do plného souladu s evropskými právními předpisy, i přestože k promítnutí některých směrnic z různých oblastí práva došlo již v dosavadní právní úpravě.⁹ V oblasti zadávání veřejných zakázek se proces transpozice evropských směrnic do českého práva odrazil v přijetí zákona č. 40/2004 Sb. ze dne 17. prosince 2003, o veřejných zakázkách. Už během příprav jeho textu čelil zákon kritice odborné veřejnosti, a to zejména kvůli jeho vlastní konstrukci, zavádění přebytku složitých pojmů a nepřehlednosti.¹⁰ Tento zákon taktéž rovnou od počátku své platnosti potřeboval nezbytnou aktualizaci, neboť v průběhu jeho schvalování došlo v březnu roku 2004 k přijetí dvou nových, tzv. „zadávacích“, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES¹¹ a 2004/18/ES¹², jež upravily oblast zadávání veřejných zakázek v rámci Evropské unie (blíže viz kapitolu 2.2 této práce). Ačkoliv jmenovaný zákon čelil oprávněné kritice ohledně své legislativní konstrukce a složitosti, domnívám se, že se jednalo o mnohem zdařilejší právní úpravu oproti zákonu z roku 1994, a to z následujících důvodů:

- důslednější a komplexnější definice veřejné zakázky – rozdělení zakázek 1) podle předmětu na: dodávky, služby a stavební práce; 2) podle předpokládané ceny na: nadlimitní a podlimitní;
- širší možnost zadávání veřejných zakázek – zákon zavedl a definoval jednotlivé druhy zadávacích řízení v takové podobě, jež s určitými modifikacemi platí dodnes.

Vymezení základních pojmů a celkového průběhu zadávání zakázek ve svém základu přejal i následující zákon o veřejných zakázkách. Zákon z roku 2004 zůstal v platnosti pouhé 2 roky kvůli zvolenému termínu pro transpozici nových zadávacích směrnic, který byl stanoven na 31. leden 2006, a nakonec byl nahrazen platným zákonem č. 137/2006 Sb. ze dne 14. března 2006, o veřejných zakázkách (blíže viz kapitolu 2.3 této práce).

⁹ Blíže viz např. JURČÍK, R. *Zadáování veřejných zakázek a udělování koncesí ČR a EU*. 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 2007, s. 9.

¹⁰ Viz např. ZEJDA, D. Delší a složitější. *Euro* [online]. 2004, roč. 2004, č. 13. Dostupný z WWW: <<http://euro.e15.cz/archiv/delsi-a-slozitejsi-802883>>

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších předpisů.

2. Právní úprava zadávání veřejných zakázek

2.1 Mezinárodní právní úprava veřejných zakázek

Individualizovaný charakter právních úprav veřejných zakázek různých států ztěžuje výraznější unifikaci na globální úrovni. Z praktického hlediska mezi hlavní prameny mezinárodní úpravy v této oblasti práva patří hlavně dvoustranné a mnohostranné dohody mezi státy, často založené na principu vzájemnosti a odstraňování přeshraničních překážek obchodu či diskriminace. Dosud jedinou významnější mnohostrannou dohodou je The Agreement on Government Procurement – Dohoda o vládních zakázkách¹³, sjednaná v roce 1994 během tzv. uruguayského kola multilaterálních obchodních jednání v rámci GATT¹⁴ – Všeobecné dohody o clech a obchodu. Dohoda o vládních zakázkách upravuje základní principy a práva a povinnosti, které je nutné dodržovat při zadávání veřejných zakázek na území smluvních stran. K nabytí její účinnosti došlo v roce 1996, tedy po vzniku Světové obchodní organizace, která navázala ve své činnosti na GATT, tím se tato dohoda stala závaznou pro členské státy organizace (a po vstupu do Evropské unie, jež je jednou ze smluvních stran, i pro Českou republiku). Ostatní dokumenty, které se tematikou veřejných zakázek zabývají, mají převážně právně nezávazný charakter; ve většině případů jde o metodické příručky, vzorové zákony a smlouvy apod.

2.2 Platná právní úprava Evropské unie

Evropská unie věnuje problematice veřejných zakázek poměrně velkou pozornost, a to zejména nadlimitním veřejným zakázkám. Jeden z hlavních důvodů je potenciální přeshraniční ekonomický dopad zakázek a jejich vliv na evropský vnitřní trh – objem zadávaných zakázek totiž tvoří okolo 13% hrubého domácího produktu všech členských států¹⁵. Z tohoto důvodu se Evropská unie snaží o zajištění výběru co nejvýhodnějších nabídek a odstranění diskriminace mezi podniky a podnikateli¹⁶. Důležitou roli hraje nepochybně i skutečnost, že mnoho veřejných zakázek v různých

¹³ Úplné znění dohody je dostupné v angličtině z WWW:
<http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf>

¹⁴ GATT je zkratkou pro „General Agreement on Tariffs and Trade“, v překladu z angličtiny Všeobecná dohoda o clech a obchodu.

¹⁵ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 9.

¹⁶ Tamtéž, s. 9-10.

členských státech je financováno ze strukturálních fondů Evropské unie¹⁷.

Právní úprava oblasti zadávání zakázek obsahuje převážně normativní právní akty sekundárního práva, nejčastěji směrnice a v menší míře nařízení. Převaha směrnic je dána jejich povahou – jsou závazné pro adresované státy co do výsledku – obsahují přesné požadavky na právní úpravu v rámci členského státu, ale jako takové nedefinují postup a způsob, kterým se má tohoto výsledku dosáhnout. Dovolávat se ustanovení směrnice přímo lze ve výjimečných případech¹⁸, k aplikaci právní úpravy totiž dochází na úrovni národních předpisů, které se interpretují v souladu s ustanoveními směrnice (jedná se o tzv. eurokonformní výklad). Takový přístup respektuje odlišnosti právní praxe v jednotlivých členských státech. Naopak nařízení jako taková interpretaci ani provádění nepotřebují, jsou totiž přímo použitelná, jejich ustanovení jsou obecně závazná na celém území Evropské unie.

Primární právo neobsahuje ustanovení explicitně upravující problematiku veřejných zakázek. Smlouva o fungování Evropské unie ovšem zakotvuje fundamentální principy¹⁹, které se musí aplikovat obecně, tudíž musí být dodržovány i při zadávání veřejných zakázek.

Nejvýznamnější úpravu z hlediska promítnutí do národních předpisů obsahují již v kapitole 1.3 uváděné zadávací směrnice. První zadávací směrnice 2004/18/ES je nazývána jako *základní*, jelikož se věnuje zadávání veřejných zakázek v obecné rovině a zakotvuje rámcovou úpravu (dále jen „**základní zadávací směrnice**“). Druhá zadávací směrnice 2004/17/ES se označuje jako *sektorová* a zabývá se zadáváním zakázek subjekty, které působí na určitém úseku trhu²⁰ (dále jen „**sektorová zadávací směrnice**“). Obě tyto směrnice jsou po řadě aktualizací platné dodnes. K jejich aplikaci je potřeba dosáhnout vymezené finanční hodnoty veřejné zakázky.²¹ Právní úprava zakázek, jež stanovených hodnot nedosahují, je přenechána jednotlivým členským státům. Při přezkoumávání postupu zadavatele se uplatní tzv. *přezkumné*

¹⁷ Strukturální fondy EU slouží k podpoře členských států v jejich hospodářském růstu, regionálnímu rozvoji, snižování sociálních nerovností, rozvoji venkova apod. Více informací dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU>>

¹⁸ Blíže viz např. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 93 a s. 124-131.

¹⁹ Blíže k jednotlivým zásadám viz např. JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 10

²⁰ Blíže viz pojem sektorového zadavatele v kapitole 3.2 této práce.

²¹ Jedná se o tzv. nadlimitní veřejné zakázky, blíže viz kapitolu 3.1 této práce.

směrnice²², bez kterých by ustanovení zadávacích směrnic nemohly být efektivně uplatňovány, ani by neposkytovaly dostatečnou právní jistotu dodavatelům, jež se o zadání veřejné zakázky uchází.

Co se týče normativní úpravy pomocí nařízení, mezi nejdůležitějšími lze jmenovat následující:

- prováděcí nařízení Komise (EU) č. 842/2011, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek;
- nařízení Komise (ES) č. 2083/2005, které stanovuje prahové hodnoty používaných při postupech zadávání veřejných zakázek;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o Společném slovníku pro veřejné zakázky²³.

Významnou roli při interpretaci jednotlivých evropských normativních aktů nepochybně hraje i judikatura Soudního dvora Evropské unie.

Zbývá dodat, že Evropská komise již několik let pracuje na velké novelizaci jak v oblasti zadávání veřejných zakázek, tak v oblasti zadávání koncesí na služby.²⁴ Novelizace klade důraz na důslednější elektronizaci zadávání veřejných zakázek, zlepšení postavení malých a středních podnikatelů jako dodavatelů, snižování administrativní zátěže a další. Návrh směrnice o zadávání veřejných zakázkách, který má nahradit základní zadávací směrnici a usnadnit členským státům přechod na plně elektronické zadávání zakázek, zveřejnila Evropská komise pod č. KOM(2011) 896 již koncem roku 2011.²⁵ Návrh ve svém čl. 92 počítá s implementací nové směrnice do právních řádů jednotlivých členských států do 30. června 2014 – je tedy zřejmé, že státy budou mít poměrně krátkou transpoziční lhůtu. Na druhou stranu, návrh přejímá mnoho ustanovení dnes platné základní zadávací směrnice. Ve fázi schvalování jsou

²² Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Anglicky Common Procurement Vocabulary, též „CPV“.

²⁴ Blíže viz např. MIŠŮR, P. Právo zadávání veřejných zakázek EU čeká komplexní modernizace. *Obchodněprávní revue*. 2012, roč. 4, č. 6, s. 181.

²⁵ Aktuální stav procesu schvalování návrhu je dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=201258>

i návrhy směrnic, které mají nahradit sektorovou zadávací směrnicí a upravit nově i oblast koncesí (blíže ke koncesím viz následující kapitolu **2.3**).

2.3 Platná právní úprava České republiky

Dnes platný zákon č. 137/2006 Sb. (dále jen „**zákon**“ nebo „**ZVZ**“), který nahradil již zmiňovaný zákon č. 40/2004 Sb., nabyl účinnosti dne 1. července 2006. S ohledem na skutečnost, že vlastní znění zákona bylo připraveno v poměrně krátké době, byly určité modifikace zákona od počátku očekávány; v průběhu let se však celkový počet novelizací vyšplhal k téměř dvěma desítkám.²⁶ Zákonu lze vyčíst již tradiční složitost, nepřehlednost co do zařazování jednotlivých definic a souvisejících ustanovení, a vysoký počet ustanovení.

Hlavním účelem zákona je upravit a vymezit postup při zadávání veřejných zakázek – tedy procesu využití veřejných finančních prostředků ke splnění určitého závazku mezi subjekty dle zákona. Podrobně upravuje práva a povinnosti těchto subjektů. Základní vymezení předmětu úpravy zákona, tedy jeho věcnou působnost, obsahuje ustanovení § 1. Z hlediska systematiky je zákon rozdělen do 9 částí, které se člení na jednotlivé hlavy, součástí zákona jsou tři přílohy. Není bez zajímavosti, že zákon oproti předchozím úpravám obsahuje nejvíce ustanovení²⁷. Normativní strukturu zákona lze rozdělit do dvou hlavních oblastí úpravy:

1. vymezení základních pojmů a průběhu zadávacího řízení,
2. vymezení dohledu nad zadáváním veřejné zakázky.

Pro přehled nejdůležitějších pojmů obou oblastí viz kapitolu **čtvrtou** a **pátou** této práce. Charakter ustanovení zákona lze označit za smíšený, najdeme v něm normy jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní povahy. Jako podpůrné předpisy se proto v případě některých ustanovení zákona dají použít jak obchodní zákoník, tak i zákoník občanský (zákon č. 40/1964 Sb.).²⁸ Tato dualita má své opodstatnění v osobách zadavatele a dodavatele (viz kapitolu **3.2** této práce) a vyplývá také z účelu zadávání

²⁶ Pro výčet jednotlivých novel viz např. JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3-5.

²⁷ Počet ustanovení se v jednotlivých zákonech upravující zadávání veřejných zakázek úměrně zvyšoval. Blíže viz PAVEL, J. *Veřejné zakázky v České republice*, Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 14, tabulka č. 3.

²⁸ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 9.

veřejných zakázek – veřejný sektor prostřednictvím veřejné zakázky pořizuje zákonem definované plnění pro uspokojení určité veřejné potřeby od sektoru soukromého²⁹ a za splnění zakázky je poskytnuta úplata z veřejných zdrojů³⁰.

Na závěr této kapitoly je potřeba krátce prezentovat i národní úpravu koncesního práva, která úzce souvisí s právem zadávání veřejných zakázek. Koncesní právo upravuje podmínky a postup uzavírání tzv. koncesních smluv mezi zadavatelem a dodavatelem (označeným jako „koncesionář“).

Koncesní smlouva slouží hlavně k vymezení a alokaci rizikových prvků předmětu smlouvy mezi smluvní strany, tedy mezi veřejný a soukromý sektor. Jejím specifickým prvkem je skutečnost, že koncesionáři po poskytnutí plnění smlouvy vzniká právo brát z něj užitky. Tyto dva elementy jsou klíčové z hlediska odlišení koncesních smluv od veřejných zakázek. Účelem koncesního řízení je tedy využití schopností, zkušeností a know-how soukromého sektoru k uskutečnění rozsáhlých, finančně i časově nákladných projektů ve veřejném zájmu (v praxi se nejčastěji jedná o infrastrukturní projekty, jako jsou např. stavby dálnic a mostů). V tomto ohledu jsou si koncesní smlouvy a veřejné zakázky velmi podobné.

Naznačená spolupráce mezi oběma sektory se označuje jako Public Private Partnership (též „PPP“), v překladu z angličtiny „*partnerství veřejného a soukromého sektoru*“.

Základy koncesního práva položil zákon o veřejných zakázkách z roku 2004, avšak tento způsob zakotvení se ukázal být poměrně nešťastným – základní pojmy, práva a povinnosti smluvních stran a další související ustanovení byly vloženy do jednotlivých částí zákona, aniž by byly dostatečně odlišeny od úpravy veřejných zakázek či vytvářely nějaký systematický rámec. V důsledku toho, s přijetím dnes platného zákona o veřejných zakázkách, došlo k vyčlenění úpravy koncesního práva do zvláštního zákona č. 139/2006 Sb. ze dne 14. března 2006, o koncesních smlouvách

²⁹ Veřejná zakázka je právním institutem, který stát využívá pro externí produkci určitého plnění namísto produkce vlastní, s cílem snížit pořizovací náklady na požadované plnění, a tím ušetřit i veřejné prostředky. Blíže viz např. OCHRANA, F., PAVEL, J. a VÍTEK, L. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 245-247.

³⁰ Blíže viz např. OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 160-164.

a koncesním řízení. Koncesní řízení si však nadále uchovalo obdobný průběh jako zadávací řízení u veřejných zakázek.

Uplatnění PPP projektů v praxi stěžuje náročnost realizace, malé zkušenosti zadavatelů jak s projekty, tak i s úpravou koncesního zákona, a neochota dodavatelů se do takových projektů zapojovat. Celkově lze konstatovat, že dochází k upřednostňování použití úpravy veřejných zakázek³¹ před úpravou koncesních smluv.

³¹ Blíže viz KINCL, J., KRUTÁK, T. Dokáže PPP konkurovat klasické veřejné zakázce? In JURČÍK R., KRUTÁKOVÁ L. *Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15. – 16. 5. 2008*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 378-383.

3. Vymezení některých základních pojmů zákona

3.1 Veřejná zakázka, její druhy a předpokládaná hodnota

Pojem veřejné zakázky je definován zákonem v ustanovení § 7 odst. 1 větě první: „*Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.*“

Vymezením právního institutu veřejné zakázky a jeho povahou se již léta zabývá jak odborná literatura, tak i rozhodovací praxe.³² V širším smyslu lze veřejnou zakázku chápat jako smluvní vztah mezi dvěma subjekty, který se v některých prvcích odlišuje od klasického směnného obchodu³³. V užším smyslu je veřejná zakázka především určitým plněním. Mezi základní charakteristiky veřejné zakázky patří:

- *vydání veřejných prostředků* na straně toho, kdo veřejnou zakázku zadává (zadavatel), a s tím související *úplatnost* smluvního vztahu;
- *zákonem vymezené protiplnění* na straně toho, kdo má zakázku uskutečnit (dodavatel), toto plnění je *předmětem* veřejné zakázky;
- *písemnost smlouvy*, jež zadavatel uzavírá s vybraným dodavatelem, na základě které má dojít k faktické realizaci předmětu veřejné zakázky (srov. § 7 odst. 1 ZVZ).

Zákon explicitně určuje jednotlivé druhy veřejných zakázek, a to na základě jejich předmětu, nebo předpokládané hodnoty. V prvním případě se jedná o rozdělení veřejných zakázek na 1) dodávky (ve smyslu pořízení věci, resp. zboží; srov. § 8 ZVZ), 2) stavební práce (srov. § 9 ZVZ) a 3) služby – tuto kategorii lze označit jako „zbytkovou“, jelikož sem patří všechna plnění, jež nelze označit jako dodávky nebo stavební práce (srov. § 10 ZVZ). Volba takto široké definice veřejné zakázky umožňuje

³² K povaze veřejných zakázek se viz např. rozhodnutí ÚOHS Č. j.: VZ/S18/05-153/1498/05-Va ze dne 29. března 2005, ve kterém Úřad konstatoval: „[...] veřejnou zakázkou se rozumí úplatná smlouva uzavřená mezi zadavatelem a vybraným uchazečem (příp. uchazeči). Z povahy vztahů, které vznikají mezi uvedenými subjekty, jakož i z pojmu „zakázka“ je zřejmé, že se na straně zadavatele jedná o určitý požadavek na splnění, realizaci dodávek, prací, služeb, přičemž zadavatel vybírá subjekt, který požadované dodávky, práce či služby poskytuje. Důležité tedy je, kdo uvedená plnění nebo činnosti poskytuje a kdo je přijímá. Režimu zákona podléhají pouze případy, kdy zadavatelům vzniká určitý peněžitý závazek.“

³³ Blíže viz např. PAVEL, J. *Veřejné zakázky v České republice*, Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 18-19.

pořízení v podstatě jakéhokoliv plnění. V druhém případě je klíčovým faktorem předpokládaná hodnota zakázky. Pod tímto pojmem zákon rozumí očekávanou výši peněžitého závazku, která vyplývá z plnění zakázky (srov. § 13 odst. 1 ZVZ). Pro rozřídění zakázek podle této hodnoty zákon užívá vymezených finančních limitů (srov. § 12 ZVZ):

1. *veřejná zakázka malého rozsahu* – předpokládaná hodnota zakázky nedosahuje 3 mil. Kč bez DPH u stavebních prací, a 1 mil. Kč bez DPH u dodávek nebo služeb;
2. *veřejná zakázka podlimitní* – předpokládaná hodnota zakázky činí nejméně 3 mil. Kč bez DPH u stavebních prací, a nejméně 1 mil. Kč bez DPH u dodávek nebo služeb;³⁴
3. *veřejná zakázka nadlimitní* – předpokládaná hodnota zakázky dosahuje minimálních finančních limitů stanovených zadávacími směrnicemi;³⁵
4. *významná veřejná zakázka*³⁶.

Zákon v dalších ustanoveních detailněji rozvádí postup pro stanovení předpokládané hodnoty u jednotlivých druhů zakázek. Předpokládaná hodnota musí být stanovena ještě předtím, než dojde k samotnému zahájení zadávacího řízení (srov. § 13 odst. 1 ZVZ). Určení této hodnoty náleží do etapy „přípravy“ veřejné zakázky, které zákon jinak prakticky nevěnuje bližší pozornost.

Zákonodárce pamatoval i na situaci, kdy se zadavatel snaží předpokládanou hodnotu snížit tím, že předmět své zakázky rozdělí na více částí, aby se vyhnul přísnějšímu režimu zákona (obecně platí čím nákladnější zakázka je, tím jsou zákonná ustanovení přísnější). V praxi se totiž často stává, že se zadavatelé takovým způsobem snaží vytvořit několik zakázek malého rozsahu a dostat se tak mimo režim zadávání podle zákona (srov. § 18 odst. 5 ZVZ). Takový postup zadavatele je obcházením zákona a je v ustanovení § 13 odst. 3 zakázán. Opačná situace, tedy slučování předmětů různých zakázek, zákon naopak připouští (s výjimkou ustanovení § 16 odst. 2 ZVZ).

³⁴ Srov. § 7 odst. 3 a § 12 ZVZ. Ke změně limitů došlo naposledy zákonem č. 55/2012 Sb.; od 1. ledna 2014 se tyto finanční limity sjednocují na hodnotu 1 mil Kč bez DPH pro zakázky podlimitní a malého rozsahu.

³⁵ Tyto limity byly implementovány nařízením vlády č. 77/2008 Sb. ze dne 25. února 2008, 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.

³⁶ Jedná se o nový pojem, zavedený novelou č. 55/2012 Sb. Srov. § 16a ZVZ.

U veřejných zakázek malého rozsahu zákon neurčuje nejnížší limit předpokládané hodnoty, může tak činit i pouze 1 Kč s přihlédnutím k podmínce úplatnosti veřejné zakázky. Horní hranice peněžního limitu je předmětem stálých diskuzí, právě kvůli výše zmiňované snaze zadavatelů předmět dělit. V průběhu let lze proto pozorovat snižování limitu určující „malý rozsah“ zakázky až do nové hranice 1 mil Kč bez ohledu na předmět veřejné zakázky, jež má začít platit od roku 2014.

Zajímavý náhled na veřejné zakázky poskytuje Ochrana, který veřejnou zakázku zkoumá ze dvou úhlů pohledu – ekonomického a právního. Zatímco „*právní hledisko se primárně soustřeďuje na formální stránku řešení problému*“³⁷, „*ekonomické hledisko sleduje obsahovou stránku, která se týká sledování ekonomické racionality užitých zdrojů*“³⁸, tedy alokace veřejných zdrojů za splnění kritérií účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti (blíže k těmto zásadám viz kapitolu 4.1 této práce).

3.2 Zadavatel a dodavatel veřejné zakázky

Jak bylo uvedeno výše, veřejná zakázka je v první radě smluvním vztahem mezi zadavatelem a dodavatelem. Zákon vymezením těchto dvou smluvních stran stanovuje svoji základní osobní působnost.

Jedině subjekt, jenž naplňuje pojmové znaky *zadavatele* podle zákona, může zadat „veřejnou“ zakázku. Ostatní osoby, jež nelze podřadit pod definici zadavatele, nemají povinnost dodržovat ustanovení zákona, mohou však působnost zákona smluvně sjednat (v takovém případě ovšem o veřejnou zakázku ve smyslu zákona nepůjde). Povinnost zadavatele postupovat podle ustanovení zákona má určité výjimky (blíže viz následující kapitolu 3.3 této práce). Zákon rozděluje zadavatele do tří skupin:

1. Veřejní zadavatelé

Jsou nejčastějšími zadavateli, proto jsou často označováni jako zadavatele „první třídy“ nebo „klasické zadavatele“ – jedná se totiž o „*subjekty nebo vykonavatele veřejné správy ve formálním či materiálním pojetí*“³⁹. Veřejným zadavatelem je bez

³⁷ OCHRANA, F. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008, s. 9.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 20.

ohledu na druh veřejné zakázky vždy Česká republika⁴⁰, jež je zastoupena svými organizačními složkami při jednotlivých úkonech v zadávacím řízení. Dalšími typickými příklady veřejného zadavatele jsou města, obce nebo státní příspěvkové organizace. Z povahy věci veřejným zadavatelem může být pouze právnická osoba (srov. § 2 ZVZ).

Veřejný zadavatel může vystupovat i jako tzv. *centrální zadavatel*, který provádí tzv. centralizované zadávání.⁴¹ Předpokladem je uzavření písemné smlouvy mezi centrálním zadavatelem a dodavateli, pro které centralizované zadávání probíhá (srov. § 3 odst. 1 ZVZ).

2. Dotování zadavatelé

Dotovaným zadavatelem mohou být, na rozdíl od zadavatelů veřejných, jak osoby právnické, tak i fyzické. Ke hrazení veřejné zakázky používají z větší části veřejné prostředky, a proto postupují podle stejných ustanovení zákona jako zadavatelé veřejní (srov. § 2 odst. 3 a § 5 ZVZ).

3. Sektoroví zadavatelé

Do poslední skupiny zadavatelů patří subjekty, které se zabývají specifickou činností na trhu (tzv. relevantní činnost, srov. § 4 ZVZ) a pohybují se tak v prostředí, jež je charakteristické velmi nízkou nebo žádnou konkurencí (např. plynárenství, teplárenství, elektroenergetika apod.). Pro zařazení do této skupiny zadavatelů subjekt musí kromě výkonu relevantní činnosti splňovat též jednu z následujících zákonných podmínek (srov. § 2 odst. 6 ZVZ): 1) subjekt disponuje zvláštním či výhradním právem⁴² pro výkon své relevantní činnosti nebo 2) subjekt je přímo či nepřímo pod dominantním vlivem veřejného zadavatele.

Sektorový zadavatel, na rozdíl od jiných zadavatelů, sleduje především svoje vlastní podnikatelské zájmy. V praxi se jedná hlavně o soukromoprávní právnické osoby (i když zákon nevylučuje ani fyzické osoby), které jsou označovány jako tzv. „přirozené monopoly“. Výkon relevantní činnosti zahrnuje poskytování

⁴⁰ Česká republika je právnickou osobou sui generis. K pojmu státu jako zadavatele viz judikaturu Soudního dvora Evropské unie, např. rozsudky C-31/87 ze dne 20. srpna 1988 ve věci Gebroeders Beentjes BV v. Nizozemí a C-323/96 ze dne 17. srpna 1998 ve věci Evropská komise v. Belgie.

⁴¹ Centralizované zadávání podle zákona znamená buď 1) pořízení dodávek nebo služeb vlastním jménem zadavatele a jejich následný prodej bez navýšení ceny dodavatelům, nebo 2) pořízení dodávek, služeb nebo stavebních prací jménem dodavatelů na jejich účet (zadavatel pouze provede zadávací řízení). Srov. § 3 odst. 1 ZVZ.

⁴² Srov. § 17 písm. p) ZVZ.

charakteristických služeb hlavně spotřebitelům, a proto má stát zvýšený zájem o kontrolu efektivity hospodaření těchto subjektů. Zásahy státu do práv subjektů je vyvažováno volnějším režimem zadávání zakázek a existencí výjimek z působnosti zákona (viz následující kapitola **3.3**).

Zadavatelem nemusí být nutně jen jedna osoba, zákon umožňuje *sdužení* zadavatelů či zadavatele a jiných osob (které se nepovažují za zadavatele dle ZVZ) za účelem společného postupu pro zadání veřejné zakázky (srov. § 2 odst. 9 a 10 ZVZ). Jedinou podmínkou pro vznik podobného sdužení je uzavření písemné smlouvy, která vymezí práva a povinnosti smluvních stran; sdužení tak nemusí mít ani právní subjektivitu.⁴³ Není opomenuta ani situace, kdy zadavatel splňuje znaky více zadavatelů najednou (tzv. „*souběh zadavatelů*“) nebo kdy předmět veřejné zakázky souvisí s několika různými činnostmi zadavatele (tzv. „*souběh činností*“).⁴⁴ Obecně lze konstatovat, že v obou případech zákon upřednostňuje postup podle ustanovení platných pro sektorového zadavatele, za splnění předpokladu, že zakázka souvisí s relevantní činností zadavatele.

Plnění předmětu veřejné zakázky zajišťuje *dodavatel*. Zákon jej vymezuje až v ustanovení § 17 písm. a) jako *fyzickou nebo právnickou osobu, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce*. Dodavatel může být i zahraniční osobou. Zákon neurčuje žádné zvláštní podmínky pro vstup na český trh (s výjimkou § 100 ZVZ), a proto je volně přístupný jakémukoliv zahraničnímu dodavateli. Bohužel zákon neposkytuje tuzemským dodavatelům jistotu rovného zacházení a nediskriminace při účasti v zadávacích řízeních v zemích mimo Evropskou unii, pokud s takovou zemí není uzavřena příslušná mezinárodní dohoda. Ztotožňuji se s názorem Jurčíka⁴⁵, který považuje za vhodné zavést do zákona princip recipacity ve vztahu k podmínkám pro přístup zahraničních dodavatelů na domácí trh.

⁴³ Viz JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 38.

⁴⁴ Srov. § 2 odst. 7 a § 5 ZVZ.

⁴⁵ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 155.

3.3 Výjimky z působnosti zákona

Na závěr třetí kapitoly považují za vhodné uvést přehled skupin případů, jež režimu zákona nepodléhají a jsou výjimkami z jeho působnosti (tzv. negativní vymezení věcné působnosti ZVZ)⁴⁶.

Obecné výjimky jsou podrobně vyjmenovány v ustanovení § 18 zákona, s vymezením jejich vztahu k zadávání veřejných zakázek v oblastech obrany a bezpečnosti, a v souhrnu se týkají:

- oblastí se specifickým předmětem plnění (např. výroba vojenského materiálu, služby v oblasti výzkumu a vývoje, finanční činnost atd.);
- oblastí s předmětem plnění, který může poskytnout pouze zvláštní subjekt (např. služby znalce či tlumočnicka, služby poskytované Českou národní bankou atd.);
- oblastí dodržování zvláštních bezpečnostních postupů, postupů vyplývajících z mezinárodních závazků České republiky nebo ze zapojení do různorodých programů (např. programy spolupráce ve výzkumu a vývoji atd.).

Velice důležitá výjimka je uvedena v ustanovení § 18 odst. 5 zákona: „*Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6*“.

Zákon zakotvuje řadu zvláštních výjimek pro sektorové zadavatele (srov. § 19 a § 20 ZVZ). Sektorový zadavatel musí dodržovat zákonem vymezený postup v zadávacím řízení a související ustanovení pouze tehdy, když zadává nadlimitní veřejnou zakázku v souvislosti s výkonem své relevantní činnosti (srov. § 19 odst. 1 ZVZ). Avšak i v takovém případě zákon upravuje další výjimky. Obecně lze tedy shrnout, že zákonné podmínky při zadávání zakázek sektorovými zadavateli jsou velmi mírné.

V souladu s pokyny sektorové zadávací směrnice je z působnosti zákona taktéž vyňato zadávání zakázek souvisejících s relevantní činností, která je přímo vystavena hospodářské soutěži⁴⁷.

⁴⁶ Srov. § 1 ZVZ, jež obsahuje pozitivní vymezení věcné působnosti zákona.

⁴⁷ Srov. čl. 30 směrnice 2004/17/ES a § 20 ZVZ.

4. Zadávací řízení a jeho přezkum

4.1 Zásady postupu zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek vyžaduje dodržování určitých principů, a to především z důvodu úsporného a účelného použití veřejných prostředků. Potřeba pečlivého dohledu na proces zadávání veřejných zakázek pramení z toho, že veřejná zakázka slouží v první řadě k pořízení plnění ve veřejném zájmu⁴⁸ za použití veřejných prostředků, u nichž se vyžaduje optimální vynakládání. Zásadní roli při uplatňování těchto principů v praxi hraje vytvoření spravedlivého soutěžního prostředí, které je přístupné širokému okruhu účastníků, stanovuje pro ně rovné podmínky a umožňuje výběr nejlepší nabídky z hlediska jak ceny, tak i kvality a způsobu provedení. Cílem právní úpravy je zaručit vytvoření a ochranu takového prostředí, a stanovit podmínky pro jeho praktické fungování.

Na úvod je nutné zmínit principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti⁴⁹, jež by se měly uplatňovat při použití veřejných peněžních prostředků. Tyto zásady lze najít v českém právním řádu v zákonu o finanční kontrole⁵⁰. Zákon o veřejných zakázkách tyto zásady přímo nezakotvuje, ale vzhledem k povaze a účelu institutu veřejné zakázky, považují je za inherentní ve vztahu k procesu zadávání veřejných zakázek.

Základní zákonné zásady pak vychází z principů zakotvených v primárním právu a zadávacích směrnících (srov. § 6 ZVZ), a jedná se o 1) *zásadu zákazu diskriminace*, 2) *zásadu rovného zacházení* a 3) *zásadu transparentnosti* (dále jen „**základní zadávací zásady**“). Tyto zásady se prolínají celým procesem zadávání veřejných zakázek a slouží jako pomocné vodítko při výkladu ustanovení zákona.⁵¹

⁴⁸ České právní předpisy pojem „veřejného zájmu“ blíže nedefinují. Určité shrnutí interpretace pojmu soudy uvádí ve svém nálezu Pl. ÚS 6/98 ze dne 14. října 1998 Ústavní soud: „*Dle judikatury obecných soudů je obstarávání věcí veřejného zájmu činností, která souvisí s plněním úkolů, týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb, pokud se jedná o záležitosti obecného (veřejného) zájmu [...].*“

⁴⁹ Tyto zásady jsou v mezinárodním měřítku označovány jako „economy, effectiveness and efficiency“ neboli zásady „3E“. Blíže viz např. JACKSON, P. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. [online] Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf>>

⁵⁰ Srov. § 2 písm. m), n), o) zákona č. 320/2001 Sb. ze dne 9. srpna 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Viz např. rozhodnutí ÚOHS Č. j.: S117/2006-10647/2006/530-Va ze dne 12. června 2006, ve kterém

V této souvislosti lze konstatovat, že zásady je potřeba chápat v jejich relativním smyslu⁵², s přihlédnutím a ve vzájemném vztahu s dalšími ustanoveními zákona.

4.2 Zadávací řízení, jeho průběh a druhy

Zadávací řízení je ve své podstatě výběrovým řízením, které má za účel najít nejvhodnějšího dodavatele pro předmět veřejné zakázky za splnění zadavatelem vymezených podmínek. Definici pojmu zadávacího řízení lze dovodit ze zákonného ustanovení § 17 písm. m), jež vymezuje zadávání veřejné zakázky mimo jiné jako „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 [...]“. Je nutno podotknout, že právní úprava věnuje minimální pozornost přípravné fázi předcházející zahájení zadávacího řízení. Takové východisko lze přisuzovat snaze zákonodárce ponechat zadavateli co největší prostor při vlastním zvažování všech okolností týkajících se veřejné zakázky, nebo při volbě vhodného způsobu zadání zakázky. Zároveň však takový přístup může posloužit jako určitá bariéra pro zadavatele, kteří se zadáváním veřejných zakázek nemají prakticky žádné zkušenosti, jelikož jim zákon neposkytuje ani orientační popis jednotlivých úkonů, které by měly zadávacímu řízení předcházet.

Předtím, než se přistoupí k zahájení zadávacího řízení, musí zadavatel určit cíl a druh veřejné zakázky, její předmět⁵³; zvolit druh zadávacího řízení a ujistit se, že splňuje zákonné podmínky pro užití zvoleného druhu řízení; připravit potřebné podklady a dokumenty, apod. V souladu se základními zásadami zadávacího řízení by zadavatel neměl zadávat více zadávacích řízení pro jeden předmět veřejné zakázky⁵⁴. Mezi nejdůležitější úkony zadavatele v přípravném stádiu patří zejména:

- stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky v závislosti na jejím

Úřad konstatoval: „Zadavatel – Český hydrometeorologický ústav – nesplnil povinnost uvedenou v § 30 odst. 2 písm. b) a odst. 3 výše citovaného zákona o veřejných zakázkách v návaznosti na § 25 odst. 1 téhož zákona tím, že v zadávacích podmínkách jako kvalifikační kritérium stanovil vzhledem k předmětu veřejné zakázky nepřiměřenou výši celkového obratu uchazeče, čímž rovněž nepřipustně omezil okruh potenciálních dodavatelů a nedodržel zásadu zákazu diskriminace v zadávacím řízení.“

⁵² JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 64.

⁵³ V souladu s ustanovením § 47 ZVZ musí zadavatel při vymezení předmětu využít klasifikaci Společného slovníku pro veřejné zakázky, přijatého nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002.

⁵⁴ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 241.

předmětu a v souladu s odpovídajícími požadavky zákona;

- formulace zadávací dokumentace, jež podrobně vymezuje předmět veřejné zakázky (srov. § 44 ZVZ), příp. i technické dokumentace (srov. § 45 ZVZ);
- stanovení alespoň základních kvalifikačních požadavků na dodavatele (srov. § 50, § 53 až § 56 ZVZ) tam, kde to zákon připouští nebo naopak vyžaduje;
- volba hodnotícího kritéria pro nabídky, případně i dílčích hodnotících kritérií (srov. § 50 odst. 5 a § 78 ZVZ) – v některých zvláštních případech zadavatel nemusí přímo zvolit hodnotící kritérium před zadávacím řízením (viz **šestou** kapitolu této práce).

Zahájení zadávacího řízení probíhá po zvolení druhu zadávacího řízení zadavatelem (srov. § 21 ZVZ) a to buď odesláním: 1) oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění⁵⁵ nebo 2) písemné výzvy o zahájení zadávacího procesu (srov. § 26 ZVZ). Tyto pojmy, užívané zákonem ve všeobecné rovině, v sobě zároveň zahrnují specifika zahájení jednotlivých druhů zadávacích řízení, které zákon rozvádí v ustanovení § 26 odst. 2 a 3. Zájemci o účast v řízení jsou označeni jako „uchazeči“ (srov. § 17 písm. j) ZVZ) nebo „zájemci“ (srov. § 17 písm. n) ZVZ). V zadávacích řízeních, jež charakterizuje určitý počet zájemců či uchazečů, je stanoven jejich minimální počet, jehož naplnění umožňuje další pokračování v daném řízení. Zákon umožňuje zadavateli i určit lhůty pro jednotlivé úkony v zadávacím řízení, avšak vždy s ohledem na předmět veřejné zakázky, základní zadávací zásady a příslušná zákonná ustanovení (srov. např. § 39, § 48 nebo § 52 ZVZ). Délka trvání zadávacího řízení není nijak časově omezena, i když nepochybným zájmem zadavatele je co nejrychlejší průběh řízení.

Při volbě druhu zadávacího řízení může zadavatel vybírat z následujících možností za předpokladu, že splní zákonné podmínky tam, kde jsou zákonem vyžadovány:

1. Otevřené řízení (srov. § 27 ZVZ).

Jedná se o nejtransparentnější druh řízení, který nevyžaduje splnění žádných

⁵⁵ Oznámení o zahájení zadávacího řízení se musí uveřejnit podle ustanovení § 146 a § 147 ZVZ. Obsah oznámení je vymezen standardizovaným formulářem v souladu s nařízením Komise (EU) č. 842/2011. Všechny standardizované formuláře, vč. metodických pokynů pro jejich vyplnění, jsou dostupné z WWW: <<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/cs/Form>>

zvláštních podmínek a je přístupný všem dodavatelům, kteří projeví o zakázku zájem. Při oznámení řízení jsou uchazeči rovnou vyzváni k podávání nabídek. Vzhledem k minimálním požadavkům zákona je toto řízení zároveň nejnáročnějším z hlediska jeho provedení (zejména kvůli neomezenému počtu uchazečů).

2. Užší řízení (srov. § 28 ZVZ).

Ačkoliv se ve své podstatě podobá otevřenému řízení, užší řízení se od něj liší v několika podstatných znacích. Nejdůležitější odlišností je existence etapy před samotným podáváním nabídek, kterou lze označit za „výběrovou“. V této fázi zájemci nejprve podávají žádost o účast v řízení a zároveň prokazují splnění kvalifikačních požadavků; žádosti posuzuje zadavatel. Teprve po výběru určitého počtu zájemců, jež splnili podmínky zadavatele, jsou jim vyzváni k podání nabídky.

3. Jednací řízení s uveřejněním (srov. § 22, § 29 až § 33, § 61 a § 66 ZVZ).

Zadavatelé mohou využít tohoto řízení v případech, kdy v předchozím řízení či řízeních se nepodařilo získat úplnou či přijatelnou nabídku. V takových případech musí dané řízení navazovat na zrušení neúspěšného původního zadávacího řízení, zároveň nesmí dojít k zásadní změně zadávacích podmínek. Zákon umožňuje využití řízení i v některých jiných případech. Zahájení řízení probíhá obdobně jako u užšího řízení, avšak další průběh řízení je zákonem pozměněn a oproti obecně platnému postupu v zadávacím řízení je celkově jednodušší a rychlejší. Počet vybraných uchazečů lze v souladu se zákonem omezit, a to v případě zadávání zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti veřejným zadavatelem, nebo v případě využití tohoto druhu řízení zadavatelem sektorovým.

4. Jednací řízení bez uveřejnění (srov. § 23 a § 34 ZVZ).

Z hlediska průběhu je toto řízení nejméně formální a tím pádem nejjednodušší, jelikož dochází k přímému oslovení jednoho nebo malého počtu zájemců. Z tohoto důvodu je řízení zároveň nejméně transparentním. Omezení soutěžního prostředí vyplývá ze zvláštních okolností (např. jedná se o dodávky nabízené a kupované na komoditních trzích, předmět veřejné zakázky je chráněn výhradními právy, atd.) a toto omezení zákon kompenzuje přísnými podmínkami pro užití tohoto jednacího řízení.⁵⁶

⁵⁶ Vzhledem ke své povaze by se jednací řízení bez uveřejnění mělo vyskytovat zcela výjimečně, avšak v praxi dochází poměrně často k jeho užití bez splnění zákonných podmínek. Rozhodovací praxe je v této záležitosti bohatá, viz např. rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S601/2011/VZ-3394/2012/520/JOn, ze dne 11. dubna 2011, nebo Č. j.: ÚOHS-R75/2012/VZ-9879/2012/310/JRa, ze dne 19. července 2012.

5. Soutěžní dialog (srov. § 24 a § 35 až § 37 ZVZ).

Soutěžní dialog může využít pouze veřejný zadavatel⁵⁷ v případě obzvlášť složitého předmětu veřejné zakázky, který z tohoto důvodu není možné zadat v řízení otevřeném nebo užším. Zadavatel se prostřednictvím dialogu snaží najít řešení, jak složitý předmět zakázky realizovat. Specifikem tohoto řízení je možnost poskytnout vybranému dodavateli či dodavatelům *soutěžní cenu* za navržené řešení, příp. i *jinou platbu* ostatním účastníkům dialogu za jejich účast (srov. § 35 odst. 5 ZVZ).

6. Zjednodušené podlimitní řízení (srov. § 25 a § 38 ZVZ).

I tohoto druhu řízení může využít pouze veřejný zadavatel, a to při zadávání podlimitní veřejné zakázky za splnění zákonem stanovených podmínek v ustanovení § 25 zákona. Samotné řízení se zahajuje výzvou k podání nabídek, která se odesílá přímo vymezenému počtu uchazečů, což umožňuje zadavateli např. oslovit dodavatele, se kterým již má kladné zkušenosti. I kdyby nabídku podal jen jeden oslovený dodavatel, řízení může pokračovat; zákon nevylučuje ani možnost podání nabídky dodavatelem neosloveným (srov. § 38 odst. 5 ZVZ).

Průběh zadávacího řízení po jeho zahájení (příp. vyhodnocení žádostí o účast v řízení) je zákonem komplexně vymezen a platí v obecné rovině pro každé zadávací řízení, pokud zákon nestanoví pro daný druh řízení úpravu odchylnou (např. obě jednacích řízení). Uchazeč, jež má zájem zakázku získat, musí zadavateli prokázat splnění požadovaných kvalifikačních předpokladů⁵⁸ a řádně podat svoji nabídku (srov. § 68 až § 70 ZVZ). V rámci téhož zadávacího řízení může uchazeč podat jen jednu nabídku (srov. § 69 ZVZ). Nabídka je fakticky návrhem na uzavření smlouvy o zadání veřejné zakázky. Podání nabídky je proto základním předpokladem pro zadání veřejné zakázky (s výjimkou zjednodušeného podlimitního řízení). Ze zákona musí být nabídka podána mimo jiné písemně: u listinné podoby se jedná o řádně uzavřenou obálku s označením názvu veřejné zakázky, u elektronické podoby se využije elektronický nástroj za splnění

⁵⁷ Sektorový zadavatel může využít postupu obdobného soutěžnímu dialogu při zadávání veřejné zakázky s obzvlášť složitým předmětem v souladu s ustanovením § 33 ZVZ.

⁵⁸ Kvalifikační předpoklady slouží jako ukazatel schopnosti uchazeče předmět zakázky splnit podle požadavků zadavatele. Kvalifikaci lze rozdělit do 4 skupin: kvalifikace základní (srov. § 53 ZVZ), ekonomická a finanční, profesní (srov. § 54 ZVZ) a technická (srov. § 56 ZVZ). Novelou č. 55/2012 Sb. byly zrušeny požadavky na ekonomickou a finanční kvalifikaci, dodavatel nově „prokazuje“ splnění tohoto druhu kvalifikace pouze pomocí čestného prohlášení (srov. § 50 odst. 1 písm. c) ZVZ).

podmínek ustanovení § 149 zákona (k pojmu elektronického nástroje viz blíže kapitulu **5.3.1** této práce). Po podání nabídek následuje otevření obálek alespoň tříčlennou komisí, ustanovenou zadavatelem; resp. v případě elektronické podoby se jedná o zpřístupnění obsahu nabídek komisi (srov. § 71 a § 72 ZVZ). Otevírání obálek se mohou zúčastnit uchazeči, jejichž nabídky byly včas doručeny, příp. i další zadavatelem určené osoby (srov. § 71 odst. 8 ZVZ). Komise při otevírání obálek kontroluje, zda daná nabídka splňuje zákonné požadavky (srov. § 71 odst. 9 ZVZ), nevyhovující nabídky jsou vyřazeny a příslušní uchazeči z řízení vyloučeni⁵⁹. Následuje sepsání protokolu, v tuto chvíli již lze nabídky posuzovat a hodnotit. Za tímto účelem zadavatel standardně ustanovuje alespoň pětičlennou hodnotící komisi (srov. § 74 až § 75 ZVZ).

Hodnotící komise nejdříve posuzuje splnění zákonných požadavků v souladu s ustanovením § 76 zákona, včetně *výše nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky*⁶⁰, jak požaduje ustanovení § 77 odst. 1 věty první zákona. Dále pokračuje hodnocením nabídky na základě hodnotících kritérií stanovených zadavatelem. Pokud je podána jen jedna nabídka, hodnocení se neprovádí v souladu s ustanovením § 79 odst. 6 zákona. Podle ustanovení § 78 zákona: „*Základními hodnotícími kritérii pro zadání veřejní zakázky [...] je a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo b) nejnižší nabídková cena*“. V případě výběru ekonomické výhodnosti nabídky musí zadavatel již v zadávací dokumentaci vymezit dílčí hodnotící kritéria tak, aby přiměřeně vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny nabídky, a určit pro každé z nich jejich váhu. Po vyhodnocení nabídek je sestaveno pořadí nabídek od nejvhodnější po nejméně přijatelnou a o celém průběhu hodnocení se pořizuje zpráva o posouzení a hodnocení nabídek v souladu s ustanovením § 80 zákona. Tato fáze je z hlediska zadávacího řízení v podstatě závěrečnou, protože následuje rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky (srov. § 81 ZVZ). Zadavatel následně rozesílá uchazečům oznámení o výběru nejvhodnější nabídky. Pokud neobdrží od nevybraných uchazečů námitky, nebo proti zadavateli není zahájeno přezkumné řízení (viz blíže následující kapitulu **4.3**), přistoupí k uzavírání smlouvy s vybraným uchazečem. Ve chvíli, kdy k uzavření smlouvy dojde,

⁵⁹ Vyloučení musí být v souladu s ustanovením § 76 odst. 6 ZVZ uchazeči písemně oznámeno a zdůvodněno. K vyloučení nedojde, pokud zadavatel zjistí, že komise při posuzování a hodnocení porušila zákonný postup (srov. § 79 odst. 5 ZVZ).

⁶⁰ V případě zjištění mimořádně nízké ceny v některé z nabídek, vyžádá od takového uchazeče písemné odůvodnění a v návaznosti může uchazeče i přizvat na jednání za účelem objasnění jim předloženého zdůvodnění (srov. § 77 ZVZ).

zadávací řízení končí.

Vlastní uzavření smlouvy o zadání veřejné zakázky je zcela v režii smluvních stran, tedy zadavatele a vybraného uchazeče. Od okamžiku ukončení zadávacího řízení zákon ukládá pouze povinnost zadavatele smlouvu uzavřít v souladu s návrhem smlouvy obsažené ve vybrané nabídce a povinnost vybraného uchazeče poskytnout zadavateli řádnou součinnost během tohoto procesu (srov. § 82 odst. 2 a 4 ZVZ). Výsledek zadávacího řízení zadavatel oznamuje podobně jako u oznámení o zahájení zadávacího řízení, a o veřejné zakázce zpracuje písemnou zprávu, kterou uveřejňuje na svém profilu⁶¹ (srov. § 83 a § 85 ZVZ). Podmínky realizace předmětu veřejné zakázky zákon blíže nevymezuje.

Na závěr tohoto přehledu zadávacího řízení zbývá dodat, že v zákonem stanovených případech může být řízení i zrušeno. Zadavatel tak může učinit za splnění podmínek ustanovení § 84 zákona, ke zrušení může dojít také rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále je „Úřad“ nebo „ÚOHS“, blíže viz následující kapitolu 4.3).

4.3 Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele a dohled nad dodržováním zákona

Hlavním instrumentem, jenž umožňuje dodavateli bránit se vůči postupu zadavatele, jsou námitky vůči postupu zadavatele (srov. § 110 ZVZ). Námitku lze podat zadavateli písemně proti jakémukoliv z jeho úkonů v zadávacím řízení, a to v odpovídající zákonné lhůtě, s náležitým odůvodněním a uvedením některých dalších zákonem požadovaných náležitostí (srov. § 110 odst. 7 ZVZ). Ustanovení § 110 odst. 9 taktéž uvádí, že: „*Stěžovatel, který nevyužil možnosti podat námitky, není oprávněn podat podnět k Úřadu v téže věci.*“ Zadavatel se s námitkami, doručenými v zákonné lhůtě, musí vypořádat a zaslat do 10 dnů od jejich obdržení stěžovateli odpovědět. Činí tak pomocí rozhodnutí, ve kterém buď námitkám vyhoví (v takovém případě je potřeba uvést i nápravu) nebo naopak nevyhoví, zároveň o této skutečnosti

⁶¹ Srov. § 17 písm. x) ZVZ: „*Profilem zadavatele [se rozumí] elektronický nástroj, prostřednictvím kterého zadavatel podle tohoto zákona uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám způsobem, který umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup, a jehož internetová adresa je uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek; požadavky na náležitosti profilu zadavatele stanoví prováděcí právní předpis.*“

musí informovat i ostatní účastníky zadávacího řízení (srov. § 111 ZVZ).

Dalším nástrojem, kterým dodavatel disponuje, je návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Jedná se o zvláštní správní řízení, které probíhá před Úřadem. Náležitosti podávaného návrhu vymezuje obecně správní řád (srov. § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.), který je zároveň subsidiárním předpisem. Zákon stanovuje další podmínky, za kterých stěžovatel může návrh podat. Náklady řízení si každá strana zpravidla nese sama, stěžovatel s podáním návrhu musí složit kauci (která se za podmínek zákona může vrátit, srov. § 115 ZVZ). Kauce patří mezi zákonné podmínky, které přezkumné řízení do jisté míry omezují, jelikož její výše se odvíjí od nabídkové ceny dodavatele, a ačkoliv zákon určuje její minimální i maximální hodnotu, jedná se o nemalé peněžní částky. Podávání návrhu na přezkum je významně omezeno po uzavření smlouvy o zadání veřejné zakázky mezi zadavatelem a vybraným uchazečem (srov. § 114 odst. 2 ZVZ). Přezkumné řízení je významným nástrojem pro kontrolu zadávacího procesu⁶², avšak jeho efektivita je však snižována i zdlouhavostí řízení a možností podat odvolání proti rozhodnutí Úřadu. Úřad ovšem může v průběhu řízení ukládat zadavateli předběžná opatření (srov. § 117 ZVZ); ve svém konečném rozhodnutí pak zrušit jak jednotlivý úkon či úkony zadavatele, tak i celé zadávací řízení (za předpokladu, že dosud nedošlo k uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem). Výjimečně lze uložit i zákaz plnění smlouvy (srov. § 118 ZVZ), v takovém případě se smlouva stává neplatnou.

Dohled nad zadávacím řízením a jednotlivými úkony zadavatele vykonává primárně Úřad⁶³, a to v souladu s ustanoveními hlavy II zákona. V rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, které může Úřad zahájit i z vlastní iniciativy, lze zadavatelům i dodavatelům ukládat pokuty v případě, že je zjištěno spáchání správního deliktu podle zákona (srov. § 120 a § 120a ZVZ).

⁶² V České republice dochází zejména k přezkumu zákonnosti zadávacího řízení. Blíže viz JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 658.

⁶³ Kontrolní činnost v oblasti zadávání veřejných zakázek mohou vykonávat ve stanovených případech i jiné orgány, např. Nejvyšší kontrolní úřad nebo finanční úřady.

5. Elektronizace veřejné správy. Elektronizace zadávání veřejných zakázek

S rozvojem moderních komunikačních technologií a rozšířením Internetu do domácností, podniků, různých institucí a úřadů, a tím i většiny oblastí denní lidské činnosti, vyvstala otázka, jak lze modernizovat současnou právní úpravu tak, aby držela krok jak s požadavky technologického rozvoje, tak s dynamicky se rozvíjející společností. Trend elektronizace některých činností je nepochybně všudypřítomný (komunikace mezi lidmi, obchodování za využití nových technologií, jednání s úřady), přináší pro společnost velká pozitiva hlavně v podobě šetření času a širšího přístupu k informacím. Stát čím dál, tím více řeší otázku jak vyhovět populaci v požadavcích na zefektivnění veřejné správy, urychlení a zprůhlednění jejich procesů, za pomoci jakých nástrojů je třeba takto činit. Pojmem, zastřešujícím integraci různých užitečných technologií a informačních systémů do různých oblastí činnosti státu, je tzv. *eGovernment*.

Pro komplexní vymezení elektronizace zadávání veřejných zakázek považuji za nezbytné nejprve uvést přehled jednotlivých etap elektronizace veřejné správy⁶⁴. Přestavuje totiž jakýsi výchozí základ, na který lze navázat složitější elektronické struktury, procesy a systémy, týkající se konkrétních, zejména pak právních, oblastí (kromě právní úpravy veřejných zakázek lze jmenovat i úsilí o elektronizaci zdravotnictví a justice).

5.1 Co představuje *eGovernment*?

eGovernment (též „e-government“) je zkratkou anglického termínu „electronic government“, v překladu „elektronická správa“ či „vládnutí“. Na první pohled by se mohlo zdát, že se jedná o jednoduše definovatelný pojem – elektronizovanou veřejnou správu, vázanou na využití různorodých elektronických prostředků. *eGovernment* však lze interpretovat mnoha způsoby, ať už jako strategii, koncept nebo souhrn určitých principů. V této práci se budu držet užšího vymezení pojmu *eGovernment* jako

⁶⁴ Veřejná správa patří mezi pojmy, které je obtížné definovat kvůli jejich širokému významu, který se odvíjí od oblasti použití. Veřejnost sis spojuje pojem veřejné správy především s činností státních a jiných veřejných institucí. Je potřeba odlišit pojem státní správy, jelikož stát celou řadu úkolů, spojených s veřejnou správou, deleguje na jiné subjekty. Blíže viz HENDRYCH, D. a kol., *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, xxxiv, s. 3-13.

zmiňované elektronizace veřejné správy. Za nejpodstatnější považuji vnímání tohoto pojmu z pohledu strany veřejnosti a státu, a vlastní úvahu k této otázce uvádím dále.

Domnívám se, že pro zavádění eGovernmentu je klíčový především postoj široké veřejnosti, kterou lze v širším pojetí označit za adresáta elektronizace. Samotné používání pojmu eGovernment k prezentaci elektronizace veřejné správy však může být vnímáno některými skupinami lidí rozpačitě. Společnost, která je informačními technologiemi a cizojazyčnými pojmy doslova zahlcena, může použití pojmu eGovernment do jisté míry odrazovat a snižovat její zájem o koncept zavádění. Na straně druhé, vstřícný přístup státu k implementaci užitečných technologií je bezpochyby vnímán pozitivně. Pojem eGovernment se nejčastěji spojuje s komunikací různých osob s úřady, která probíhá do jisté míry v elektronické podobě – může se jednat o zasílání dotazů, domlouvání schůzek, odbornou pomoc nebo podporu, atd. Z hlediska funkcí eGovernmentu je takto nastíněná úloha úřadů tou nejvýznamnější, jelikož vyplývá z účelu zavádění elektronizace veřejné správy, který spočívá v zefektivnění služby veřejnosti a vstřícnému přístupu k jejím požadavkům a dotazům. Důležitou roli při utváření postoje adresátů elektronizace hraje i dostupnost moderních technologií v jednotlivých domácnostech nebo na frekventovaných veřejných místech (např. knihovny, pošty, společenské domy v obcích i úřady samotné). Z pohledu veřejnosti pak stát má zaručit hlavně jednoduchost užívání elektronické služby, její spolehlivost a všeobecnou přístupnost.

Z pohledu státu je eGovernment užitečným systémem nástrojů pro efektivní a dynamickou správu, přinášející mnoho výhod – mezi ně patří obzvláště:

1. dynamičnost elektronických systémů, nástrojů a služeb, pravidelná aktualizace a komplexní technická podpora, která dokáže pružně reagovat na chyby či nedostatky;
2. úspora času při vyřizování úřední agendy – elektronická komunikace, zpracovávání a předávání dat probíhá ve zlomku času oproti jejich písemnému ekvivalentu;
3. potenciální finanční úspory – např. v důsledku snadnější archivace dokumentů na multimediálních nosičích a jejich úsporné skladování, všeobecně větší

- odolnost vůči poškození oproti obyčejnému papíru a nižší provozní náklady;
4. elektronizace veřejné správy je nástrojem k přiblížení státu vlastním občanům.

Proces elektronizace však zároveň trpí charakteristickými slabinami vyplývajícími právě z „elektronické“ povahy, které komplikují uvádění prvků eGovernmentu do praxe, zejména v souvislosti s volbou jednotlivých instrumentů a zajišťování jejich funkčnosti a bezpečnosti. Mezi problematické okruhy patří především:

- právní vymezení pojmu elektronických prostředků a nástrojů tak, aby subjekty zároveň měly dostatečný prostor při volbě osvědčených technologií;
- vytvoření vhodných informačních systémů pro komunikační, evidenční a správní účely, jejich zavádění, správa, údržba a aktualizace;
- důsledná eliminace chybovosti na všech úrovních (tzn. od nejnižších instrumentů až po systém jako celek);
- bezpečná úschova elektronicky získaných dat;
- výše uváděná obecná dostupnost technologií napříč celou společností.

Na uvedené problémy lze reagovat především kvalitní a soubornou právní úpravou; výběrem prověřených a bezpečných technologií, které mají důsledně zajištěnou technickou podporu. Důležitou roli hraje zaškolování úředníků a jiných státních zaměstnanců a zvyšování jejich počítačové gramotnosti. Stát musí umět náležitě reagovat na případná selhání technologií, jelikož neschopnost účinného řešení, příp. popírání odpovědnosti, narušuje důvěru obyvatelstva a podnikatelské sféry v zavedené prvky eGovernmentu i v efektivitu práce veřejné správy⁶⁵ a může negativně ovlivnit jejich postoj k novým projektům. V neposlední řadě je potřeba neustále rozvíjet a podporovat informovanost laické i odborné veřejnosti ohledně připravovaných projektů i již zavedených instrumentů eGovernmentu; monitorovat účinnost elektronizace a přizpůsobovat tomu aktualizace prvků; a analyzovat spokojenost veřejnosti se zavedenými změnami.

⁶⁵ V této souvislosti lze uvést např. problémy s napojením Centrálního registru vozidel na základní registry osob a nemovitostí. Viz např. Česká tisková kancelář. *Registr aut po napojení na základní registry místy zkolaboval* [online]. Zpráva ze dne 13. prosince 2012. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.financninoviny.cz/zpravy/registr-aut-po-napojeni-na-zakladni-registry-misty-zkolaboval/877727>>

5.2 Stručný přehled zavádění eGovernmentu na národní i evropské úrovni

Počátek zavádění konceptu eGovernmentu v České republice lze datovat do roku 1999, kdy byla usnesením vlády č. 1059/1999 ze dne 11. října 1999 přijata *Koncepce budování informačních systémů veřejné správy*. Mezi první zákony, navazující na tuto koncepci, patřily zákon č. 227/2000 Sb. ze dne 26. července 2000, o elektronickém podpisu, a zákon č. 365/2000 Sb. ze dne 14. září 2000, o informačních systémech veřejné správy (dále jen „ISVS“).

Zákon o elektronickém podpisu implementoval směrnici 99/93/ES⁶⁶ a zavedl důležité pojmy „elektronického podpisu“ a „datové zprávy“, jež se zařadily mezi první právně zakotvené prostředky umožňující elektronickou komunikaci a úschovu dat na záznamových médiích, používaných při zpracování a přenosu dat elektronickým způsobem⁶⁷.

Zákon o ISVS se přiblížil uskutečnění eGovernmentu v praxi ještě více. Informační systém je vymezen jako „*funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost [...]*“ (srov. § 2 písm. b) věta první zákona o ISVS). Zákon ve větě druhé citovaného ustanovení rozvádí definici dále a zahrnuje do systému „*data, která jsou uspořádána tak, aby bylo možné jejich zpracování a zpřístupnění*“. Vzhledem k tomu, že systematickou evidenci lze nejučelněji provádět právě pomocí elektronických prostředků, elektronizace informačního systému se nabízí sama. Informační systémy veřejné správy pak dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ISVS „*[...] slouží pro výkon veřejné správy*“. Je třeba poznamenat, že informační systémy veřejné správy nemusí být nutně přístupné veřejnosti⁶⁸ a ne každý veřejně dostupný informační portál je informačním systémem. Jako příklad veřejně přístupného ISVS lze uvést např. obchodní nebo živnostenský rejstřík.

Mezi další iniciativy zákonodárce se zařadila příprava systému centrální registrů

⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 99/93/ES ze dne 13. prosince 1999, o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Srov. § 2 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Blíže viz MV. *Komentář k zákonu č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů: Co je a co není informační systém veřejné správy* [online]. Verze 2.0 ze dne 20. dubna 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/co-je-a-co-neni-isvs.aspx>>

veřejné správy, který by sjednotil stávající roztržštěný systém jednotlivých databází pro různé údaje (např. o obyvatelstvu, adresách nebo nemovitostech). V návaznosti došlo k přijetí zákona č. 111/2009 Sb. ze dne 26. března 2009, o základních registrech⁶⁹, avšak kvůli technickým problémům a potížím s koordinací registrů na celostátní úrovni proběhlo plné spuštění registrů až v červenci roku 2012.

Na evropské úrovni se úsilí o všeobecné rozšíření digitalizace vyvíjí už od 90. let minulého století, kdy se objevily první snahy o zpřístupnění informačních a komunikačních technologií⁷⁰ všem občanům členských států. První stanovení cílů, ačkoliv velice obecné, bylo začleněno do tzv. lisabonské strategie⁷¹ – jednalo se o komplexní hospodářskou, sociální a ekologickou obnovu. Tato široká formulace v sobě zahrnuje i otevřený systém přístupu k informacím z různých oblastí lidské činnosti, později pojmenovaný jako projekt *eEvropa – informační společnost pro všechny*⁷². V rámci naplňování tohoto ambiciózního projektu se elektronizací veřejné správy poprvé komplexně zabýval první evropský akční plán eGovernmentu⁷³ z roku 2006. První akční plán přispěl k iniciování spuštění pilotních projektů elektronizace v různých členských státech. Přibližně ve stejné době byl koncept elektronické veřejné správy za pomoci moderních informačních a komunikačních technologií zařazen mezi prioritní politiky soudržnosti Evropské unie v rozhodnutí Rady Evropské unie 2006/702/ES, ze dne 6. října 2006, o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost (srov. příloha 1, bod 1.2.3. citovaného rozhodnutí).

⁶⁹ Základní registry jsou čtyři: registr osob, obyvatel, práv a povinností, územních adres a nemovitostí. Pro více informací viz: *Správa základních registrů* [online]. © 2010 – 2013 Správa základních registrů. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.szrcr.cz/>>

⁷⁰ Jedná se o technologie, jež elektronizaci v praxi technicky umožňují. V rámci Evropské unie jsou označeny jako „ICT“ (information and communication technologies) a fungují dle společných standardů. Blíže ke standardům viz: European Commission. *Enterprise and Industry thematic site on EUROPA. ICT Standardisation* [online]. © European Union, 1995-2012. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/standards/index_en.htm>

⁷¹ Blíže viz např. URBAN, L. *Lisabonská strategie a vnitřní trh* [online]. Euroskop.cz, © 2005-13 Vláda České republiky. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie-a-vnitri-trh/>>

⁷² Blíže viz European Commission. *eEurope - An information society for all* [online]. © European Union, 1995-2013. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124221_en.htm>

⁷³ Sdělení Komise (ES) KOM(2006) 173 ze dne 25. dubna 2006, Akční plán „eGovernment“ v rámci iniciativy i2010: Urychlování zavádění elektronické veřejné správy v Evropě ve prospěch všech, v konečném znění.

Česká republika držela tempo s vývojem v Evropské unii, v roce 2007 došlo k přijetí vládního usnesení č. 197/2007 ze dne 28. února 2007, o *základních cílech Strategie: Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) v období 2007 – 2015*. Toto usnesení zakotvilo pojem, resp. koncept tzv. Smart Administration.^{74,75} Podle vládního usnesení je hlavním cílem citované strategie koordinace a zlepšování veřejné správy a poskytování veřejných služeb efektivním způsobem, s využitím finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Proces zavádění koncepce Smart Administration do praxe, zejména elektronizace služeb úřadů, vedl k přijetí zákona č. 300/2008 Sb. ze dne 17. července 2008, o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Tento zákon, nazývaný též jako „zákon o eGovernmentu“, vymezil elektronizaci komunikace s úřady zakotvením pojmu datových schránek, jež pomocí datových zpráv zprostředkovávají elektronický styk mezi majiteli schránek (fyzické a právnické osoby) a orgány veřejné moci; novelizace zákona v roce 2010 umožnila i vzájemné doručování mezi soukromými osobami. Došlo i k zakotvení převodu datových zpráv do listinných dokumentů a naopak, převod dle zákona provádí určené osoby (tento proces je tzv. autorizovanou konverzí dokumentů). V roce přijetí zákona o eGovernmentu byl rovněž plně spuštěn projekt kontaktních míst veřejné správy „Czech POINT“⁷⁶ (neboli „český podací ověřovací informační národní terminál“). Ve fázi příprav je taktéž projekt Národního digitálního archivu⁷⁷, který má sloužit pro bezpečné a trvale udržitelné uchovávání elektronických dokumentů – v tomto ohledu se zcela určitě dotkne i subjektů v působnosti zákona o veřejných zakázkách.

Na závěr je třeba uvést druhý *Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015*, přijatý Evropskou komisí na konci roku 2011, jež stanovuje pro všechny

⁷⁴ V překladu z angličtiny „chytrá [veřejná] správa“. V České republice tento koncept vychází z provázanosti klíčových prvků symbolizujících veřejnou správu. Blíže viz MV. *Hexagon efektivní veřejné správy* [online]. © Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.smartadministration.cz/clanek/hexagon-efektivni-verejne-spravy.aspx>>

⁷⁵ Blíže viz např. OCHRANA, F., PŮČEK, M. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 39-46.

⁷⁶ Na místech CZECH Point lze: získat výpisy ze základních registrů, informačních systémů veřejné správy (např. obchodní rejstřík, katastr nemovitostí) a dalších evidencí; ověřit kopie listin či podpisy; konvertovat dokumenty apod.

⁷⁷ Blíže viz MV. Odbor strukturálních fondů. *Národní digitální archiv* [online] © 2010 Ministerstva vnitra ČR. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.osf-mvcr.cz/narodni-digitalni-archiv-1>>

členské státy následující stěžejní politické priority:

- uživatelsky příznivé služby elektronické veřejné správy vyvinuté ve spolupráci se třetími stranami, lepší přístup k veřejným informacím a zvýšení průhlednosti politických procesů;
- posílení mobility na jednotném trhu pomocí různorodých služeb elektronické správy v rámci celé Evropské unie;
- snaha o snížení administrativní zátěže, zlepšení organizace a podporu ekonomiky pomocí soustavného využití a rozvoje elektronické správy.⁷⁸

Formulace národní strategie zavádění Smart Administration uvedené priority přejímá a řadou již realizovaných opatření některé z nich nyní naplňuje. Systém elektronické správy je taktéž potřeba neustále podporovat, aktualizovat a přizpůsobovat aktuálním podmínkám ve státě a požadavkům obyvatelstva, aby mohl kontinuálně a efektivně plnit svou praktickou funkci. Domnívám se, že z tohoto důvodu jsou podobné strategické dokumenty přijímány v nezávazné podobě – dají se tak snadno průběžně přizpůsobovat aktuálním potřebám a pomáhají tak formulovat řešení identifikovaných nedostatků. V konečném důsledku je lze přetvořit i do podoby závazného opatření, resp. předpisu. Mimo jiné mají takové dokumenty pozitivní motivační charakter na subjekty, jež je přijímají (zejména v politické rovině v souvislosti s „dodržením slibu daného voličům“).

5.3 Počátky elektronizace zadávání veřejných zakázek v České republice

V odborné literatuře se můžeme setkat s pojmy „elektronizace zadávání veřejných zakázek“ a „eProcurement či e-procurement“⁷⁹. eProcurement, obdobně jako eGovernment, je významově velmi široký, zastřešuje oblast elektronizace veřejných zakázek jako celek a používá se zejména v evropských a mezinárodních dokumentech. Český pojem „elektronizace zadávání veřejných zakázek“ na druhé straně souvisí hlavně se samotným procesem zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách.

Mezi úplně první projekty, které umožnily elektronické zadávání zakázek, patří

⁷⁸ Sdělení Komise (EU) KOM(2010) 743, ze dne dne 15. prosince 2010, Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015, Využívání IKT na podporu inteligentní, udržitelné a inovativní veřejné správy, v konečném znění, s. 3.

⁷⁹ Oboje uvedené pojmy jsou zkratkou anglického termínu „electronic procurement“, v překladu „elektronická zakázka/dodávka“ nebo „elektronická státní zakázka“.

tzv. elektronické tržiště veřejné správy.⁸⁰ K jeho zavedení došlo vládním usnesením v roce 2002, které uložilo orgánům státní správy a samosprávy povinnost nakupovat prostřednictvím tohoto elektronického tržiště informační a komunikační technologie v případě, že hodnota veřejné zakázky nepřesahuje 2 mil Kč bez DPH.⁸¹ Nastavení podmínek virtuálního tržiště se však ukázalo být v rozporu s ustanoveními zákona o veřejných zakázkách č. 199/1994 Sb. Systém proto prošel zásadní revizí a ke konci roku 2007 byl nahrazen nově spuštěným systémem tzv. *e-tržiště*, která rozebírám v kapitole 5.4 této práce.

5.3.1 Stručný přehled zákonné úpravy elektronizace. Pojem elektronického nástroje

Zákonné vymezení elektronizace by mělo vycházet z obecnějších definic zvolených instrumentů s důrazem na jejich účel, a to proto, že technologie prochází nepřetržitým vývojem. Zásadním faktorem je současně vymezení zabezpečení daných elektronických instrumentů v souladu s principem právní jistoty. V českém právním řádu jsou různé prvky elektronizace zakotveny napříč celým spektrem právních předpisů. Zákonodárce se v nich přiklání k zakotvení výchozích definic jednotlivých instrumentů do základního zákona upravujícího určitou oblast, ke stanovení technických prvků a rozhraní elektronických instrumentů jsou využívány hlavně podzákoné prováděcí předpisy ve formě vyhlášek jednotlivých ministerstev a vládních nařízení.

Osobně se přikláním k názoru, že takto diferencovaný způsob zakotvení je přiměřeným řešením, ačkoliv má své nedostatky. Na straně jedné zanechává menší prostor nejasnostem při výkladu zákonných ustanovení, přispívá k právní jistotě, neopomíjí technický ráz elektronizace a nezatěžuje samotný zákon přebytkem rozsáhlých a spleťových definic. Navazující podzákoné předpisy dokážou reagovat na neustálý vývoj v oblasti technologií zcela jistě pružněji než jejich zmocňovací zákony. Na straně druhé velké množství zmíněných podzákoných předpisů ztěžuje adresátům zákonů orientaci, zejména ve vztahu k jejich kontinuálním změnám. Jelikož

⁸⁰ V praxi se spíše lze setkat se zkratkou „GEM“, která označuje „government electronic marketplace“ je anglickým ekvivalentem českého pojmu. Pro provoz GEM byli původně vybráni externí provozovatelé, společnosti B2B Centrum, a.s. a ECONOMY.CZ s.r.o.

⁸¹ Viz čl. I, bod 5, písm. b) usnesení vlády č. 638/2002 ze dne 26. června 2002, o opatřeních ke koordinovanému vynakládání finančních prostředků na informační a komunikační technologie.

elektronické instrumenty jsou si navzájem podobné ve své funkci – umožňují elektronizaci určité činnosti či úkonu – liší se tedy hlavně v technickém a programovém provedení, řešení může spočívat v 1) co nejširší unifikaci pojmosloví pro všechny dotčené právní předpisy, a 2) redukci počtu prováděcích předpisů jejich sjednocením v příbuzných oblastech právní úpravy.

Úprava elektronizace v oblasti veřejných zakázek je přirozeně zakotvena v zákoně o zadávání veřejných zakázek, který je výchozím předpisem i pro elektronizaci koncesního řízení. Elektronický prvek je přítomen u široké škály úkonů, např. oznámení zahájení zadávacího řízení, podávání nabídek, poskytování zadávací dokumentace dodavatelům, prokazování splnění kvalifikačních předpokladů tam, kde to jejich povaha připouští apod. Provádění elektronických úkonů v souladu se zákonem je vesměs vázáno na připojení zaručeného elektronického podpisu⁸² (srov. § 149 odst. 4 ZVZ). Jako zvláštní elektronické postupy v zadávacím řízení jsou definovány dynamický nákupní systém a elektronická aukce pro hodnocení nabídky (blíže viz kapitolu **šestou** a **sedmou** této práce).

Zákonodárce zvolil metodu zakotvení elektronických prvků v rámci jednotlivých úkonů a postupů podle zákona, a proto jsou uvedeny na různých místech zákona (s výjimkou elektronické aukce a dynamického nákupního systému). Tento způsob zakotvení považuji za nevhodné řešení se zřetelem ke snaze o plnou elektronizaci procesu zadávacího řízení. Dále k označení prvků elektronizace jsou zákonem užity různé pojmy. Mezi nimi jsou nejdůležitějšími pojmy „elektronická podoba“ a „elektronický nástroj“, které se vyskytují jak samostatně (srov. např. §17 písm. x) a § 44 odst. 4 písm. b) ZVZ), tak i ve vzájemné kombinaci (srov. např. § 44 odst. 3 písm. i) ZVZ). Vztah těchto dvou pojmů zákon blíže neobjasňuje, avšak s přihlédnutím ke gramatickému výkladu obou pojmů a jejich použití v textu zákona lze dovodit, že elektronická podoba je významově širší než nástroj (srov. § 149 odst. 2 ZVZ). Koneckonců elektronický nástroj z povahy věci nemůže mít jinou než elektronickou

⁸² Elektronický podpis je definován zákonem č. 227/2000 Sb., ze dne 29. června 2000, o elektronickém podpisu, v § 2 písm. a) jako „[...] údaje v elektronické podobě, které jsou připojené k datové zprávě nebo jsou s ní logicky spojené, a které slouží jako metoda k jednoznačnému ověření identity podepsané osoby ve vztahu k datové zprávě“. Zaručený elektronický podpis pak musí splňovat další zákonné požadavky stanovené v § 2 písm. b) citovaného zákona.

podobu. Ustanovení § 149 odst. 1 pro účely zákona taktéž zavádí pojem elektronického prostředku, kterým se rozumí „*sít a služby elektronických komunikací*“, mimo fax. Je třeba dodat, že elektronická a listinná podoba úkonů je zákonem v podstatě zrovnoprávněna v ustanovení § 148 odst. 2, které umožňuje doručení písemnosti mimo jiné „*[...] elektronickými prostředky, prostřednictvím datové schránky nebo jiným způsobem*“⁸³.

Vymezení pojmu elektronického nástroje je, vzhledem k tématu této práce, zcela zásadní. Zákon jej definuje v ustanovení § 149 odst. 2 jako „*[...] programové vybavení, případně jeho součásti, které jsou spojeny se sítí nebo službou elektronických komunikací a umožňují prostřednictvím této sítě nebo služby provádění úkonů v elektronické podobě, včetně zpracování zahrnujícího digitální kompresi a uchování dat*“. Jde tedy o instrument umožňující provedení určitého úkonu v elektronické podobě. Využití elektronických nástrojů je vázáno na dodržení zásady zákazu diskriminace⁸⁴, zároveň musí být „*obecně dostupný a slučitelný s běžně užívanými informačními a komunikačními technologiemi*“ (srov. § 149 odst. 2 věta druhá ZVZ). Elektronické nástroje, které jsou využívány k uskutečnění jednotlivých úkonů v zadávacím řízení, musí kromě zákonných požadavků splňovat i některé další podmínky, stanovené zvláštní prováděcí vyhláškou.⁸⁵

Každý elektronický nástroj, který měl být použit v zadávacím řízení, původně musel projít tzv. atestačním řízením, ve kterém se zkoumal jeho soulad se zákonnými požadavky, nedocházelo však ke zkoušení praktického fungování nástroje. Vydání atestu provádělo pouze Ministerstvo vnitra a bylo zpoplatněno podle multifunkčnosti posuzovaného elektronického nástroje. Obecně platilo – čím více funkcí nástroj plnil, tím dražší byla jeho atestace; podrobnosti atestačního řízení a poplatky, které se pohybovaly v rozmezí desetitísiců korun, určovala další prováděcí vyhláška.⁸⁶ Nutnost

⁸³ V této souvislosti lze uvést zajímavé rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S332/2009/VZ-15412/2009/540/KKo ze dne 5. ledna 2010, ve kterém Úřad konstatoval, že „*[...] doručení písemnosti pomocí e-mailové pošty, nelze považovat za elektronický prostředek podle § 149 zákona, kterým jsou pouze systémy atestované Ministerstvem vnitra, nýbrž spadá svou povahou pod „jiný“ způsob doručení podle § 148 odst. 2 zákona, který však není zákonem speciálně upraven*“.

⁸⁴ Srov. § 6 odst. 1 ZVZ: „*Zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*“

⁸⁵ Vyhláška č. 329/2006 Sb. ze dne 14. června 2006, kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek.

⁸⁶ Vyhláška č. 326/2006 Sb. ze dne 9. června 2006, o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické

atestace i těch nejjednodušších programů kvůli nepřesné definice zákona⁸⁷ a vysoké atestační poplatky, zadavatele od použití elektronických nástrojů vesměs odrazovaly. V reakci na tuto situaci došlo nejdříve k přijetí vyhlášky č. 9/2011 Sb. ze dne 10. ledna 2011, kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody. Vyhláška upravila nové podmínky použití elektronických nástrojů a elektronických úkonů, zavedla novou možnost prokazování shody elektronického nástroje pomocí *certifikátu* vydaného akreditovaným certifikačním orgánem⁸⁸ a zrušila vyhlášku č. 329/2006 Sb., následně došlo i ke zrušení povinnosti provádět atestační řízení vyhláškou č. 172/2011 Sb.

V řízení o udělení certifikátu shody se posuzuje především skutečná, praktická funkčnost nástroje v elektronickém prostředí.⁸⁹ Ke dnešnímu dni je tedy možné prokazovat shodu nástroje se zákonnými požadavky následujícími způsoby (srov. § 149 odst. 9 ZVZ):

1. pomocí certifikátu shody vydaného akreditovaným certifikačním orgánem;
2. pomocí obdobného certifikátu či vlastní dokumentace (např. znalecký posudek), v takovém případě může dojít k situaci, kdy je potřeba prokázat funkčnost elektronického nástroje v praxi a jeho soulad se zákonnými požadavky.

Uváděná novelizace značně ulehčila a zatraktivnila zadavatelům užívání elektronických nástrojů, jednak snížením celkových finančních nákladů na pořízení nástroje, jednak připuštěním různých způsobů prokazování shody nástroje.

5.3.2 Nezávazné dokumenty v oblasti elektronizace zadávání veřejných zakázek

Na národní právní úpravu navazuje celá řada nezávazných strategických dokumentů a programů, účelem kterých je rozvoj různých doplňkových nástrojů a systémů pro usnadnění využití zákonem vymezených elektronických prvků

nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest. Tato vyhláška byla zrušena vyhláškou č. 172/2011 Sb. ze dne 26. května 2011.

⁸⁷ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 771.

⁸⁸ Mezi akreditované certifikační orgány v aktuální době patří: společnost RELSIE s.r.o. a Elektrotechnický zkušební ústav, s.p. Více informací dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/Seznam-certifikacnich-organu>>

⁸⁹ Blíže viz vyhláška č. 9/2011 Sb., příloha „Specifikace požadavků pro prokazování shody elektronických nástrojů“, kapitola II. Úvodní ustanovení.

a instrumentů. Prvním podobným pomocným dokumentem se stal *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010* (dále jen „**Národní plán**“).⁹⁰ Národní plán byl přijat vládním usnesením č. 500/2006 ze dne 10. května 2006, a úzce souvisí s evropskými zadávacími směrnici, jež k elektronizaci zadávání veřejných zakázek členské státy nabádají. Plán vymezil základní realizační principy, mezi nejdůležitější patří:

- princip decentralizace – vychází z uplatnění různých systémů a aplikací za účelem individualizace podle potřeb jednotlivých zadavatelů bez vázanosti na nějaký centrální systém;
- princip elektronické standardizace – v podstatě se jedná o použití jednotných standardů pro vytváření elektronických nástrojů, které usnadňují jejich vzájemnou spolupráci, resp. součinnost (tzv. interoperabilita);
- možnost tvorby elektronických nástrojů zadavateli i externími provozovateli (široká nabídka nástrojů má příznivý vliv na jejich pořizovací náklady a usnadňuje jejich aktualizaci).⁹¹

Národní plán si stanovil za hlavní prioritu podporu všech činností procesu zadávání pomocí informačních a komunikačních technologií a zvýšení povědomí a atraktivity elektronického zadávání pomocí opatření⁹² (zejména na úrovni vybraných ministerstev). Zároveň poměrně realisticky počítal s tím, že uskutečnění cílů vyžadujících legislativní změny se nemusí podařit prosadit, příp. že se tak stane až v pozdějších letech; a že elektronizace bude bržděna neochotou zadavatelů přejít na plnou elektronizaci zadávání zakázek.

Bohužel došlo zejména k naplnění obavy, že zadavatelé budou i nadále používat elektronické nástroje jen k dílčím úkonům, a to hlavně kvůli tomu, že zákon použití elektronických prostředků ve většině případů přímo nenařizuje. Na druhé straně se podařilo splnit záměry spojené s přijetím metodických pokynů, vytvořením podkladů pro zvýšení informovanosti široké odborné veřejnosti. Byl zprovozněn informační Portál o veřejných zakázkách a koncesích, který nabízí vymezení majorit základních

⁹⁰ Úplné znění dokumentu je dostupné z WWW:

<<http://www.portal-vz.cz/Dokumenty/Ke-stazeni?id=c66551d6-56e6-4f85-8c90-a8961e8ffe44>>

⁹¹ MMR. *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010* [online], Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Kapitola 2.3, s. 9-10. [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: viz předchozí poznámka pod čarou.

⁹² Přehled a úplná znění opatření jsou dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/Realizace-Narodniho-planu>>

pojmu elektronizace, přehled souvisejících strategií a metodik, aktuální českou i evropskou legislativu, přehled připravovaných projektů, seznamy kvalifikovaných a certifikovaných dodavatelů atd.⁹³ Za nedůležitější splněné záměry Národního plánu považují:

- přijetí již výše uváděné vyhlášky č. 9/2011 Sb.;
- vymezení legislativního rámce centralizovaného zadávání zakázek pro ústřední orgány státní správy a další určené zadavatele⁹⁴ – tedy zejména pro ministerstva, krajské úřady apod.;
- navržení modelu fungování Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek, neboli NIPEZ – blíže viz následující kapitolu **5.4**.

Na závěr této kapitoly je potřeba zmínit *Zelenou knihu o rozšířeném využití elektronického zadávání veřejných zakázek v EU*⁹⁵ z dílny Evropské komise, jež byla přijata v roce 2010 a vymezuje jednotlivé cíle elektronizace pro období let 2011-2015 – mezi nimi lze jmenovat např. překonávání překážek, které brzdí zavádění elektronizace (např. zmiňovaná neochota zadavatelů využít elektronických prvků); usnadnění přeshraniční účasti na zakázkách nebo monitorování progresu elektronizace. Tento dokument, byť právně nezávazný, významně ovlivnil utváření nové strategie elektronizace veřejných zakázek v České republice.

5.4 Aktuální stav procesu elektronizace zadávání veřejných zakázek

V návaznosti na ukončení plnění cílů Národního plánu, byl v roce 2010 připraven nový dokument, který jej posléze nahradil. Jedná se o *Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*⁹⁶, která byla přijata usnesením vlády č. 5/2011 ze dne 5. ledna 2011 (dále jen „**Strategie**“). Strategie v jedné ze svých analýz⁹⁷ potvrzuje nevěli zadavatelů přistoupit k elektronizaci úkonů nebo účastnit se

⁹³ Viz WWW: <<http://www.portal-vz.cz/>>

⁹⁴ Blíže viz usnesení vlády č. 563/2011 ze dne 20. července 2011, k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy.

⁹⁵ Sdělení Komise (EU) KOM(2010) 571 ze dne 18. října 2010, Zelená kniha o rozšířeném využití elektronického zadávání veřejných zakázek v EU, v konečném znění.

⁹⁶ Úplné znění dokumentu je dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/c9711e98-d3fb-4dd9-8360-836a7a5c3eda/Strategie-elektronizace-zadavani-VZ-2011-2015>>

⁹⁷ Viz MMR. *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Kapitola 2.5, s. 14. Dostupný z WWW: viz předchozí poznámka

elektronických zadávacích řízení. V citované analýze jsou vymezeny i hlavní nedostatky prozatímního procesu elektronizace veřejných zakázek:

- elektronické zadávání je brzděno nedostatečnou provázaností různých aplikací, nepřipravenost informačních systémů na elektronizaci a finanční náklady spojené s použitím elektronických nástrojů;
- nedostatek zkušeností a počítačových znalostí pracovníků zadavatelů i dodavatelů v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek;
- často se měnící legislativa.

Řešení uvedených nedostatků je do jisté míry omezeno jejich povahou – otázka změny legislativy se odvíjí od aktuální vládní strategie; počítačovou gramotnost subjektů lze zvyšovat vzdělávacími akcemi a programy, ale iniciativa musí vycházet také od samotných zadavatelů a dodavatelů. Potenciálně nejlepších výsledků podle Strategie lze dosáhnout při řešení prvního problému – tedy špatné provázanosti aplikací. Řešení tohoto problému si Strategie zařazuje mezi prioritní cíle s tím, že situaci chce vyřešit do roku 2015 tak, že *„100% zadavatelů bude mít v uvedené době k dispozici elektronický nástroj umožňující komplexní podporu celého životního cyklu veřejné zakázky“*.⁹⁸ Kromě toho je mezi hlavní priority zařazen také plán celkově zvýšit podíl využívání elektronických nástrojů. Analogicky k Národnímu plánu Strategie taktéž počítá se zvyšováním informovanosti pomocí vzdělávacích projektů a s vydáváním metodických pokynů.

V současné době se usilovně pracuje na řešení uvedené nedostatečné infrastruktury aplikací. Již během plnění předcházejícího Národní plánu započaly práce na přípravě modelu komplexního elektronického nástroje, který by zadavatelé mohli využít namísto zavádění vlastního či pořizování externího elektronického nástroje. Takto započal projekt „NIPEZ“, neboli „Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek“. NIPEZ tvoří soustava komunikačních systémů rozdělených do tzv. modulů, které elektronické zadávání realizují. Mezi základní, a pro zadavatele nejzajímavější moduly, patří „elektronická tržiště, neboli e-tržiště, pro nákup snadno standardizovatelných komodit“⁹⁹ a „NEN“, neboli „Národní elektronický

pod čarou.

⁹⁸ Tamtéž, s. 15.

⁹⁹ Snadno standardizovatelné komodity jsou vymezeny v usnesení vlády č. 451/2011, ze dne 15. června 2011, příloze 1. Jedná se různé dodávky, služby nebo např. o elektroniku, kancelářské potřeby, ale

nástroj“. Modul Národního elektronického nástroje, jenž má umožnit nákup obtížně standardizovatelných komodit, je stále ve stádiu příprav a jeho spuštění je plánováno na začátek roku 2014.

Pojem elektronických tržišť veřejné správy je znám již téměř deset let. Jejich fungování však s přijetím Strategie prošlo zásadní revizí. Dnes jsou e-tržiště elektronickým nástrojem zcela v souladu s platnými právními předpisy a umožňují zadávání podlimitních zakázek, zakázek malého rozsahu a dílčích zakázek z rámcových smluv¹⁰⁰, a to na základě stanovených pravidel¹⁰¹. Ústřední orgány státní správy a jim podřízené organizace musí při zadávání těchto zakázek e-tržiště využít povinně, kromě případů, kdy předpokládaná hodnota veřejné zakázky nepřesáhne částku 50.000 Kč bez DPH.¹⁰² Ostatní zadavatelé mohou e-tržiště využívat dobrovolně na základě registrace u některého z vybraných provozovatelů e-tržiště. Pro zvýšení konkurenčního prostředí, a tím i dosažení lepších obchodních podmínek a nabídkových cen, byla v koncesním řízení vybrána řada provozovatelů¹⁰³ elektronických tržišť, se kterými Ministerstvo pro místní rozvoj uzavřelo jednotlivé koncesní smlouvy. Provozovatelé e-tržiště provozují, podporují a udržují jejich programové zajištění na vlastní náklady. Správcem elektronických tržišť je Ministerstvo pro místní rozvoj. Modul e-tržišť je tak jeden z příkladů využití partnerství PPP v praxi. K celkovému spuštění všech povolených elektronických tržišť došlo 1. května 2012.

Zavedením modulu e-tržišť zcela nepochybně došlo k výraznému zvýšení transparentnosti průběhu zadávacího řízení u menších veřejných zakázek a zefektivnění využívání peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Povinnost využít e-tržiště pro zadání některých veřejných zakázek však s sebou může přinášet i některé komplikace. Zadavatel může požádat o udělení výjimky z povinnosti, ale v takovém případě se nákup běžně dostupného zboží jenom zbytečně prodlužuje čekáním na udělení této výjimky. Rovněž nabídky jednotlivých uchazečů nemusí nutně zaručovat nejlepší velkoobchodní jednotkovou cenu komodity na trhu (příp. i maloobchodní, pokud cena

i nábytek nebo paliva.

¹⁰⁰ Blíže k pojmu rámcových smluv viz kapitolu 6.2 této práce.

¹⁰¹ Usnesení vlády č. 343/2010 ze dne 10. května 2010, příloha „Pravidla systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit“.

¹⁰² Tamtéž, čl. II, bod 4).

¹⁰³ Blíže viz Portál o veřejných zakázkách a koncesích. *Elektronické tržiště veřejné správy* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, [cit. 2013-03-10]: Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-El-trziste-verejne-spravy>>

jednoho či jen několika kusů dané komodity převyšuje sumu 50.000 Kč bez DPH). Jako jednodušší řešení než zadávání zakázky na tržišti, čekání na nabídky a případné uzavření smlouvy, se pak jeví obyčejná návštěva obchodu (kamenného nebo internetového; v dnešní době je snadné zjistit a porovnat ceny jednotlivých obchodů pro určení nejlepší dostupné ceny). V neposlední řadě v případě, že se do zadávacího řízení žádný uchazeč nepřihlásí, se musí celá zakázka zadávat v rámci e-tržiště znovu. Uvedením těchto příkladů nedostatků současného systému elektronických tržišť se snažím poukázat na prostor pro vylepšení právní úpravy, např. prostřednictvím zakotvení výjimky pro koupi malého množství určité komodity, jejíž aktuální tržní hodnota nepřesahuje určitou stanovenou hranici. Nový systém e-tržišť však funguje jen krátkou dobu a tedy určitá novelizace pravidel obchodování, která by tyto počáteční nedostatky mohla napravit, se dá v dohledné době přepokládat, zejména proto, že Ministerstvo pro místní rozvoj často provádí analýzy funkčnosti zavedených elektronických instrumentů a zpracovává návrhy na potřebné změny.

Za povšimnutí stojí některé výsledky posledního šetření využití elektronických obchodních praktik, uskutečněného Ministerstvem pro místní rozvoj mezi oslovenými zadavateli v roce 2012. Ze zprávy je patrné, že postoj zadavatelů k využívání zákonem nabízených elektronizovaných prostředků zůstává i nadále skeptickým – jen 32% dotazovaných zadavatelů nějaký nástroj využívá (převažují pak větší zadavatelé)¹⁰⁴. V dnešní době však existuje i řada analýz úspor nákladů při užití elektronické podoby zadávání, tudíž elektronizace alespoň některých úkonů řízení prokazatelně přináší předpokládané výhody¹⁰⁵. Více jak polovina zadavatelů však spočítání výše úspor nákladů, které by elektronické nástroje mohly přinést, vůbec neprovádí¹⁰⁶.

V této souvislosti bych chtěla znovu dodat, že dle mého názoru takový postoj zadavatelů způsobuje zejména složitost zákona, nesystematické zařazení prvků elektronizace do zákona namísto jejich seskupení do několika navzájem provázaných

¹⁰⁴ Viz MMR, Odbor veřejného investování. *Vytvoření adekvátního systému získávání informací o legislativních, technických a dalších aspektech souvisejících s elektronickým zadáváním veřejných zakázek a informací od jednotlivých zadavatelů ohledně přijímání elektronických obchodních praktik. Zpráva o výsledcích šetření za rok 2012* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012. Graf 10, s.24. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/getdoc/5f46ec6d-5cdd-4a0a-b87d-205a59532fea/Setreni-elektronizace-2012---vysledky>>

¹⁰⁵ Viz např. ŠTOHANZLOVÁ, J. Komparace listinného a elektronického zadávání veřejných zakázek. *Veřejné zakázky*. 2010, roč. 2010, č. 6, s. 16-19.

¹⁰⁶ Tamtéž (viz poznámka pod čarou č. 102), Graf 19, s. 33.

ustanovení, a současně mnoho prováděcích předpisů. Definice samotného elektronického nástroje je zařazena až mezi poslední ustanovení zákona, přitom umístění v úvodních ustanoveních by posílilo význam nástroje.

Uvedené nedostatky se negativně odráží hlavně na malých a středních podnicích a podnikatelích, kteří mohou mít problémy s interpretací zákona a přitom nemusí disponovat finančními prostředky pro zajištění právního poradenství. Avšak ani využití pomoci právníka či advokátní kanceláře nemusí vždy zaručit, že během zadávání nedojde k nějakým chybám (ať už v souvislosti s interpretací zákona nebo při provádění dílčích úkonů řízení) a následné kontrole (příp. i postihu) ze strany Úřadu. Pro zadavatele může být těžké zanalyzovat, zda se mu vyžití elektronizovaných instrumentů při zadávání jeho zakázky vyplatí, a raději využije klasický způsob zadávání, se kterým má praktické zkušenosti.

Lze polemizovat o tom, zda v důsledku nastavené právní úpravy nedochází k určitému omezování menších dodavatelů, jež se elektronizovaných zadávání většinou zdráhají účastnit, např. z důvodu nedostatku odborně proškoleného personálu nebo nedostatku zkušenosti s takovými zadávacími řízeními. Překvapující není ani skutečnost, že v případě použití nějakého elektronického nástroje subjekty volí ten jednodušší, jenž není podmíněn složitými systémy a komplikovaným provozním prostředím. V zákoně jsou takové nástroje zakotveny hlavně u dílčích kroků zadávacího řízení (např. zveřejnění zadávací dokumentace na webu zadavatele či elektronická komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem). Mírný nárůst ve využívání těchto elektronických nástrojů při plnění některých dílčích úkonů lze ale označit za pozitivní vývoj¹⁰⁷. Pokud v jednom zadávacím řízení je takových nástrojů využito ve větším množství (a některé na sebe časově navazují), lze již hovořit i výraznější elektronizaci daného řízení.

Na závěr zbývá dodat, že zcela elektronizovaný proces zadávání veřejných zakázek tak, jak jej chápou uváděné strategické dokumenty, zůstává podle mého názoru v rámci České republiky cílem, k jehož splnění dojde teprve v budoucnu.

¹⁰⁷ Tamtéž (viz poznámka pod čarou č. 102), Graf 27, s. 42; Graf 28, s. 43.

6. Dynamický nákupní systém

Institut dynamického nákupního systému poprvé zakotvil dnes platný zákon o veřejných zakázkách, který implementoval rámcovou úpravu tohoto instrumentu elektronizace z ustanovení čl. 33 základní zadávací směrnice (je třeba podotknout, že směrnice členským státům neukládá povinnost jej zakotvit). Dynamický nákupní systém (dále jen „systém“ nebo „DNS“) je plně elektronický systém určený pro jednoduché zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je pořízení běžných a obecně dostupných komodit. Jedná se o určitou dobu dlouhodobého elektronického obchodování, které zapojuje výlučně elektronické prostředky (srov. § 93 odst. 8 ZVZ). V širším smyslu lze systém označit za zvláštní elektronický nástroj. Definice pojmu je v zákoně zakotvena až v ustanovení § 17 písm. b), jež vymezuje „další pojmy“ zákona. Zavedení systému i zadávání veřejných zakázek v rámci jeho trvání je upraveno v samostatné hlavě III, ustanoveních § 93 až § 95 zákona. Mezi hlavní charakteristiky systému patří:

- opakované pořizování *běžného, obecně dostupného zboží* (počet komodit v rámci jednoho DNS není zákonem nijak omezen, tudíž se systém nemusí zavádět pro každou komoditu zvlášť);
- systém může použít kterýkoliv zadavatel;
- doba trvání systému je omezena na nejvýše 4 roky, zákon umožňuje prodloužení za dodržení podmínek ustanovení § 93 odst. 4 zákona;
- otevřenost systému, která spočívá v tom, že kterýkoliv dodavatel může podat předběžnou nabídku pro konkrétní předmět zadávané zakázky, a to po celou dobu trvání systému (srov. § 94 odst. 1 ZVZ);
- výlučné použití elektronických prostředků ve všech fázích DNS – elektronická podoba se týká dokumentace i komunikace mezi zadavatelem a uchazeči;
- zjednodušený proces zadávání veřejných zakázek v rámci DNS (srov. § 95 ZVZ) a hodnocení nabídek prostřednictvím *automatické metody hodnocení* (srov. § 74 odst. 2 ZVZ; hodnocení lze provádět i pomocí elektronické aukce – blíže viz kapitolu **sedmou** této práce).

Domnívám se, že DNS není zvláštním druhem zadávacího řízení, ale představuje spíše elektronické prostředí, které slouží k transparentnějšímu, hospodárnějšímu

a jednoduššímu zadávání konkrétních veřejných zakázek. V některé odborné literatuře se lze setkat s označením institutu DNS právě jako *zvláštního druhu řízení, ve kterém se zadávají veřejné zakázky*¹⁰⁸ nebo jako *formy či druhu elektronické veřejné zakázky*¹⁰⁹. Tento přístup považuji za zcela nevhodný, neboť se jím může zkomplikovat vlastní podstata DNS, která je jednoduchá a snadno pochopitelná. Kromě toho je systém zařazen mezi tzv. „zvláštní postupy v zadávacím řízení“ a zadávání jednotlivých zakázek probíhá až v rámci zavedeného systému, což svědčí o tom, že se nejedná o druh veřejnou zakázku či formu zadávacího řízení ve smyslu zákonného vymezení těchto pojmů.

6.1 Podmínky zavedení a fungování dynamického nákupního systému

Předtím než zadavatel začne užívat systém pro zadávání jednotlivých veřejných zakázek, musí ho nejdříve tzv. „zavést“ v otevřeném řízení (srov. § 26 odst. 2 písm. d) a § 93 odst. 1 ZVZ). Podle ustanovení § 93 odst. 3 zákona je „*předpokladem pro zavedení dynamického nákupního systému je uveřejnění této skutečnosti v oznámení otevřeného řízení*“. Podstatné náležitosti oznámení vyjmenovává ustanovení § 93 odst. 7 zákona, avšak nesmí být opomenuty ani některé další podmínky, obecně platné pro oznámení jako takové. Proces zavedení systému je tedy postaven na principech otevřeného zadávacího řízení, v kombinaci se zvláštními ustanoveními zákona. Mezi nejdůležitější náležitosti oznámení lze jmenovat:

1. *druh a předmět veřejných zakázek*, které budou v DNS zadávány (srov. § 93 odst. 7 písm. a) ZVZ);
2. *maximální předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek*, které mají být zadány za celou dobu trvání systému – stanovení této hodnoty je i v tomto případě klíčové pro určení, zda bude systém podléhat režimu zákona nebo ne (na druhou stranu vzhledem k délce trvání systému lze předpokládat, že tato hodnota bude vyšší než finanční limity zakázky malého rozsahu);
3. *podmínky pro zařazení dodavatele do systému*, zejména vymezení kvalifikačních požadavků (srov. § 93 odst. 7 písm. b) ZVZ);

¹⁰⁸ POREMSKÁ, M.: Rámcové smlouvy versus dynamické nákupní systémy. *Právní fórum*. 2012, roč. 9, č. 1, s. 29.

¹⁰⁹ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, xxv, s. 390.

4. *případná hodnotící kritéria*, pokud je to vhodné vzhledem k časovému odstupu do zadávání veřejných zakázek – zadavatel tudíž nemá povinnost kritéria v oznámení přesně vymezit, především proto, že v případě několikaletého provozu systému by to bylo nejen problematické, ale i omezující pro zadavatele i případné dodavatele s ohledem na vývoj vlastností různých komodit na trhu (srov. § 93 odst. 7 písm. c) ZVZ);
5. *veškeré podstatné informace* o systému, včetně pokynů pro podávání předběžných nabídek (srov. § 93 odst. 7 písm. d) a e) ZVZ);
6. *internetová adresa*, na které je všem potenciálním dodavatelům přímo a neomezeně zpřístupněna zadávací dokumentace (srov. § 93 odst. 3 a 6 ZVZ) – k tomu je potřeba dodat, že dokumentace musí být přístupná po celou dobu trvání systému.

Oznámení o zavedení systému slouží jako výzva k podávání předběžných nabídek, určená zájemcům o účast v systému. Podat nabídku může kterýkoliv dodavatel, avšak musí zároveň prokázat splnění kvalifikace vyžadované zadavatelem v oznámení (srov. § 94 odst. 1 a § 52 odst. 1 ZVZ). Pro podávání předběžných nabídek v průběhu zavádění systému platí obecné lhůty pro podání nabídky v otevřeném řízení, stanovené v § 39 odst. 3 zákona, s přihlédnutím k celkové předpokládané hodnotě plánovaných veřejných zakázek v rámci DNS. Zákon nevylučuje situaci, kdy po podání předběžných nabídek a jejich vyhodnocení zadavatel vyzve zařazené účastníky k podání vlastních nabídek pro předmět zakázky vymezený v oznámení, v takovém případě probíhá zadávací řízení zcela podle pravidel otevřeného řízení (srov. § 95 odst. 2 ZVZ). Domnívám se však, že základním účelem fáze zavedení systému je posouzení předběžných nabídek z pohledu splnění podmínek pro zařazení do systému, tudíž se primárně nehodnotí jejich výhodnost, ani se nevybírá uchazeč s nejlepší nabídkou.

Ustanovení § 94 odst. 3 věty první zákona stanovuje zadavateli povinnost *posoudit nabídku do 15 dnů od jejího doručení*. V návaznosti na posouzení zasílá zadavatel příslušnému uchazeči rozhodnutí o jeho zařazení do systému nebo naopak o odmítnutí, které musí odůvodnit (srov. § 94 odst. 4 ZVZ). Odmítnutý uchazeč může podat novou předběžnou nabídku, a to i opakovaně až do doby, kdy splní podmínky pro zařazení do systému a bude do něj zařazen. Zařazení účastníci mohou svoji předběžnou nabídku upravovat během celého trvání DNS, avšak za podmínky, že modifikovaná

nabídka „*zůstane nadále v souladu s podmínkami pro zařazení do systému*“ (srov. § 94 odst. 5 ZVZ). Základní zadávací směrnice v čl. 33 bodu 7 větě třetí dále stanovuje, že „*zúčastněným hospodářským subjektům ani účastníkům systému nesmí být účtovány žádné poplatky*“ – s ohledem na tuto formulaci se domnívám, že je v ni zahrnuta doba od podávání nabídek za účelem zařazení až po vlastní účast subjektů v systému po celou dobu jeho trvání.

Po zavedení systému a ve chvíli, kdy zadavatel začne se zadáváním konkrétních veřejných zakázek na určité komodity, se na jeho postup začne vztahovat ustanovení § 95 zákona. Jednotlivé veřejné zakázky se v rámci systému zadávají na základě uveřejnění zjednodušeného oznámení¹¹⁰, jež je zároveň výzvou k podání předběžných nabídek pro daný předmět veřejné zakázky. Oznámení plní klíčovou roli zejména ve vztahu k těm dodavatelům, kteří se do systému doposud nepřihlásili – dá se říci, že slouží jako „pozvánka“ k zapojení do DNS. Stále tedy platí podmínka, že předběžnou nabídku může podat kterýkoliv zadavatel. Zadavatel ve zjednodušeném oznámení určí lhůtu pro podání předběžných nabídek, podle ustanovení § 95 odst. 3 zákona lhůta „[...] *nesmí být kratší než 15 dnů ode dne uveřejnění zjednodušeného oznámení*“. Po uplynutí lhůty, jež zahrnuje proces posouzení a hodnocení předběžných nabídek zadavatelem podle ustanovení § 94 odst. 2 až odst. 4 zákona, jsou zařazení uchazeči písemně vyzváni k podání vlastních nabídek na daný předmět plnění. Písemná výzva musí obsahovat základní podmínky pro podání nabídek (např. lhůtu nebo místo pro jejich podání) a vymezit základní hodnotící kritérium podle § 78 zákona, pokud tak zadavatel neučinil v oznámení o zavádění DNS (srov. § 95 odst. 5 ZVZ). Další postup zadavatele v zadávacím řízení v rámci DNS obsahuje určitá specifika vůči obecně platnému postupu v zadávacím řízení:

- otevírání obálek s nabídkami v elektronické podobě a jejich kontrola je svěřena zadavateli (srov. § 72 odst. 2 ZVZ), neustavuje se tak komise pro otevírání obálek;
- nedochází k prokazování splnění kvalifikace, jelikož dodavatel tak činí nejpozději při podání předběžné nabídky;

¹¹⁰ Pro uveřejnění se používá „Standardní formulář 9 – Zjednodušené oznámení o zakázce v rámci dynamického nákupního systému“. Dostupný z WWW:
<<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/Content/Documents/FormsOffline/VVZ09F1101.zip>>

- údaje nezbytné pro hodnocení nabídky může dodavatel poskytnout i prostřednictvím *elektronického katalogu* – v podstatě se jedná o ceník s popisem jednotlivých položek a souvisejícími údaji¹¹¹;
- nabídky jsou hodnoceny pomocí *automatické metody hodnocení*¹¹²; neustavuje se hodnotící komise, ani se nepožaduje zpráva o posouzení a hodnocení nabídek (srov. § 80 odst. 4 ZVZ).

Po vyhodnocení všech nabídek zadavatel vybere tu nejvhodnější v souladu s ustanovením § 81 zákona. Nemusí ani čekat na uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky (srov. § 82 odst. 3 ZVZ), tím je zadavateli umožněno uzavřít smlouvu o zadání veřejné zakázky s vybraným uchazečem v podstatě hned po oznámení jeho výběru. Toto omezení práv dodavatelů je vyváжено skutečností, že Úřad, v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, může jako nápravné opatření uložit zákaz plnění dané smlouvy, pokud zjistí, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle zákona (srov. § 118 odst. 2 písm. c) ZVZ). Po uzavření smlouvy o zadání veřejné zakázky musí zadavatel uveřejnit výsledek zadávacího řízení pomocí oznámení v souladu s podmínkami ustanovení § 83 zákona. Vzhledem k tomu, že DNS je koncipován jako dlouhodobý nástroj pro zadávání zakázek, lze oznámení uveřejnit i souhrnně po uplynutí každého čtvrtletí, namísto uveřejňování oznámení pro každé ukončené zadávací řízení zvlášť (srov. § 83 odst. 2 ZVZ).

Nakonec je potřeba dodat, že podle zákonného ustanovení § 93 odst. 4: „*Dynamický nákupní systém nelze zavést pro účely uzavírání rámcových smluv a pro zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.*“ K rámcovým smlouvám viz blíže následující kapitolu **6.2**. V rámci DNS zadavatel nemůže také využít institut jistoty¹¹³ (srov. § 67 odst. 1 ZVZ).

6.2 Rozlišení dynamického nákupního systému a rámcové smlouvy

Zákon při vymezení některých zvláštních postupů při užití institutu DNS, kromě ustanovení hlavy III., v některých případech uvádí spolu použití pro případ rámcových

¹¹¹ Elektronický katalog musí splňovat požadavky stanovené zákonem pro elektronické nástroje, srov. § 149 odst. 7 ZVZ.

¹¹² Zákon blíže automatickou metodu hodnocení nedefinuje. V praxi půjde o hodnocení založené na určitém matematickém vzorci, jež průběžně hodnotí nabídky a seřazuje je podle zvoleného kritéria.

¹¹³ Jistotu může vyžadovat zadavatel ve většině druhů řízení, a to za účelem zajištění plnění povinností dodavatele, které vyplývají z jeho účasti v zadávacím řízení. Blíže viz § 67 ZVZ.

smluv (např. stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky podle ustanovení § 13 odst. 7 ZVZ). V odborných publikacích se lze setkat se srovnáváním těchto dvou zákonných institutů.¹¹⁴ Vzhledem k jejich určité podobnosti považují za důležité uvést stručnou charakteristiku rámcových smluv a jejich odlišností od dynamických nákupních systémů.

Rámcová smlouva je podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona „[...] *písemná smlouva mezi zadavatelem a jedním či více uchazeči uzavřená na dobu určitou, která upravuje podmínky týkající se jednotlivých veřejných zakázek na pořízení opakujících se dodávek, služeb či stavebních prací s obdobným předmětem plnění zadávaných po dobu platnosti rámcové smlouvy, zejména pokud jde o cenu a množství*“. Smlouva tedy vymezuje základní smluvní vztah a související smluvní podmínky mezi účastníky a zadavatelem. Institut rámcových smluv je dalším ze skupiny „zvláštních postupů v zadávacím řízení“ a podrobné předpoklady pro využití těchto smluv zákon zakotvuje v hlavě II, ustanoveních § 89 až § 93. Rámcová smlouva se podobně jako DNS uzavírá na dobu určitou – obvykle na nejvýše 4 roky, zákon však připouští i delší trvání za podmínek ustanovení § 89 odst. 5. Na rozdíl od dynamických nákupních systémů lze rámcové smlouvy uzavírat jak v listinné, tak i elektronické podobě – v každém případě půjde o druh inominátní smlouvy¹¹⁵, která slouží jako základní východisko pro následné zadávání veřejných zakázek.

Rámcovou smlouvu nelze uzavřít bez dalšího s jakýmkoliv uchazečem, zadavatel musí dodržet ustanovení platná pro zadávání veřejných zakázek (srov. § 11 odst. 2 ZVZ) – postupuje tedy, jako kdyby zadával standardní veřejnou zakázku s tím, že v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení uvede svůj záměr uzavřít rámcovou smlouvu (srov. § 89 odst. 1 ZVZ). Zadavatel může uzavřít smlouvu buď jen s jedním uchazečem, nebo s více uchazeči – v takovém případě však zákon stanovuje

¹¹⁴ Viz např. POREMSKÁ, M.: Rámcové smlouvy versus dynamické nákupní systémy. *Právní fórum*. 2012, roč. 9, č. 1, s. 22-30.

¹¹⁵ V této souvislosti viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 32 Cdo 24/2010 ze dne 28. června 2011, ve kterém soud konstatoval, že „[...] tzv. *rámcová smlouva nezakládá závazkový vztah a pohledávky a závazky smluvních stran z ní tudíž nevznikají. Význam této nepojmenované smlouvy (srov. § 269 odst. 2 obch. zák.), jež je mezi podnikateli v obchodním styku běžně uzavírána, spočívá v tom, že strany tam, kde předpokládají dlouhodobější obchodní vztah, stanoví jejím prostřednictvím základní pravidla, jimž budou podléhat všechny konkrétní (tzv. realizační) smlouvy na jejich základě v budoucnu uzavřené, nebude-li v té či oné realizační smlouvě ujednáno jinak. Takto smlouvená základní pravidla pak nejsou ničím jiným než jinými (jinými než všeobecnými) obchodními podmínkami, na něž pamatuje ustanovení § 273 odst. 1 obch. zák.*“

minimální počet tří uchazečů¹¹⁶ a ukládá zadavateli povinnost uvést v oznámení či výzvě počet uchazečů, příp. jejich maximální počet a/nebo objektivní způsob stanovení konkrétního počtu (srov. § 89 odst. 2 ZVZ). Zadavatel musí v takovém případě rovněž uvést text návrhu smlouvy do zadávacích podmínek (srov. § 89 odst. 4 ZVZ). Při výběru uchazečů postupuje obdobně jako při výběru nejvhodnější nabídky, nepořizuje se však závěrečná zpráva o hodnocení a posouzení nabídek (srov. § 80 odst. 4 ZVZ).

V konečné fázi zadávacího řízení se uzavírá rámcová smlouva s vybranými dodavateli či dodavatelem (bez ohledu na jejich počet se vždy uzavírá pouze jedna rámcová smlouva) a na jejím základě může zadavatel přistoupit k zadávání dílčích veřejných zakázek, za dodržení smluvních podmínek a postupu vymezeného v ustanoveních § 91 a § 92 zákona.¹¹⁷

Hlavními společnými rysy při zadávání na základě rámcových smluv a dynamických nákupních systémů jsou tedy: 1) opakované pořízení komodit s obdobným plněním, 2) zvláštní zjednodušený postup upravený ve zvláštních ustanoveních zákona, a 3) možnost využití těchto dvou institutů všemi zadavateli.

Převažují však odlišnosti; nejvýznamnějšími odlišnostmi rámcové smlouvy oproti zadávání v DNS jsou:

- možnost použít různé druhy zadávacích řízení pro účely uzavření rámcové smlouvy za předpokladu, že jsou splněny zákonné podmínky pro jejich užití;
- omezený počet dodavatelů, příp. jen jeden dodavatel;
- plnění rámcové smlouvy je přesně stanoveno, nelze jej vymezit rámcově a následně konkretizovat v rámci zadávání dílčích veřejných zakázek jako v případě DNS;
- smluvní podmínky plnění jsou vymezeny v rámcové smlouvě a ze zákona je nelze podstatně měnit (srov. § 89 odst. 8 a § 92 odst. 5 ZVZ);
- možnost zadavatele stanovit si vlastní lhůty při zadávání dílčích zakázek;
- není uložena zákonná povinnost využívat elektronické prostředky;
- rámcovou smlouvu lze uzavřít za účelem zadání veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti (srov. § 89 odst. 5 písm. b) ZVZ);

¹¹⁶ Výjimkou je ustanovení § 90 odst. 2 ZVZ.

¹¹⁷ Zákon stanovuje určité výjimky pro sektorové zadavatele, srov. § 89 odst. 6 písm. b) ZVZ.

Na závěr lze dodat, že při srovnání zadávání veřejných zakázek v rámci jednotlivých institutů, se rámcové smlouvy mohou ukázat jako finančně méně nákladné (alespoň v počáteční fázi) a rychlejší řešení, avšak z dlouhodobého hlediska jsou rámcové smlouvy rigidnějším institutem a řízení s nimi spojené je celkově administrativně náročnější. Dynamické nákupní systémy na druhé straně nabízí plně elektronizované flexibilní řešení; specifické odlišnosti DNS oproti rámcovým smlouvám vylepšují a usnadňují jeho průběh a provoz, především ve vztahu k otevřenosti systému, jeho transparentnosti a možnosti velké míry individualizace každé zadávané veřejné zakázky.

6.3 Praktické využití dynamického nákupního systému. Rozhodovací praxe

Mezi nesporné výhody DNS patří již uváděná otevřenost širokému okruhu dodavatelů, nenáročný průběh a flexibilita obchodních podmínek. V rámci systému lze pořizovat komodity, které nevyžadují prokazování zvláštní kvalifikace dodavatelů, jelikož mají podobné vlastnosti a funkci nezávisle na tom, kdo komoditu dodává. S ohledem na fakt, že DNS je elektronizovaným obchodním prostředím, vyžaduje určité programové a technické zázemí, které může zadavatel zajistit za pomoci vlastního řešení a prostředků; v praxi však zadavatel spíše využije služeb externího poskytovatele určitého komerčního řešení, které je certifikovaným elektronickým nástrojem a podporuje provoz DNS. Tato volba zadavatele je logická – jedná se o méně nákladnou variantu, externí provozovatel většinou zajišťuje nejen poskytnutí služby nástroje, ale i technickou podporu a školení pracovníků zadavatele pro práci se systémem. Zadavatel v takovém případě má vlastně na výběr mezi zakoupením licence pro elektronický nástroj, nebo placením poplatků za jednorázové či vícenásobné zpřístupnění nástroje pro účely zadávacího řízení¹¹⁸. V současné době nabízí kompletní řešení provozu DNS několik poskytovatelů¹¹⁹ za pomoci vlastních elektronických nástrojů, které podporují celou škálu různých elektronických úkonů a institutů.

Dynamické nákupní systémy dnes užívají, příp. užívaly v minulých letech, spíše

¹¹⁸ BROŽ, Pavel. Kdy bude možné zadávat veřejné zakázky přes internet? *Veřejné zakázky*. 2006, roč. 2006, č. 1, s. 6.

¹¹⁹ Mezi největší poskytovatele patří např. společnost QCM, s.r.o. s elektronickým nástrojem E-ZAK., nebo společnost B2B Centrum a.s. s elektronickým nástrojem Softender. Blíže viz WWW: <<http://www.ezak.cz/verejne-zakazky>>, <<https://www.softender.cz/home/clanek/o-softenderu>>

veřejnoprávní instituce a subjekty; mezi nimi např. Ministerstvo pro místní rozvoj, Vojenské lesy a statky, s.p., Masarykova univerzita v Brně či Univerzita Palackého v Olomouci. Subjektů, které systém v praxi uplatnily, je prozatím nesmírně málo. Zadavatelé se zdráhají vytvářet vlastní nástroje pro podporu systému nebo prozatím nemají důvěru v řešení nabízená na trhu; DNS je také institutem relativně novým a na národní úrovni poskrovnu odzkoušeným. Zároveň je potřeba mít na paměti, že DNS lze zavést pouze pro pořízení běžného obecně dostupného plnění. Domnívám se, že do budoucna, paralelně s rozvojem užívání elektronických tržišť, rozšířením nabídky provozovatelů (a získáním referencí od stávajících zákazníků) a zavedením elektronického nástroje NEN, lze očekávat vyšší podíl využívání dynamických nákupních systémů v praxi.

Proces zavedení a užívání DNS bohužel naráží na poměrně složitou právní úpravu. Ačkoli vymezení základního rámce zadávání dílčích zakázek v rámci DNS lze označit za zdařilé, úprava procesu zavedení systému postrádá přehlednost a vyvolává nejasnosti. Největší komplikací v tomto ohledu je nutnost postupovat podle pravidel platných pro otevřené řízení. Problém však nespočívá ve volbě daného druhu zadávacího řízení, ale v tom, že zákon blíže nespecifikuje, jaká přesná ustanovení by se použít měla. Zároveň je použit termín „předběžná nabídka“ jak pro proces zavádění DNS, tak i pro zadávání jednotlivých zakázek v rámci DNS. Je proto těžké se v procesu zavedení systému orientovat. Vzniklou situaci lze vyřešit jasným vymezením a oddělením fáze zavedení od fáze samotného zadávání konkrétních zakázek, a to zejména ve vztahu k § 95 odst. 2 zákona, které umožňuje zadat veřejnou zakázku již na základě oznámení o otevřeném řízení, jež má DNS zavést. Přitom ustanovení § 93 odst. 7 písm. a) zákona, jež specifikuje náležitosti oznámení, hovoří o vymezení *druhu a předmětu veřejných zakázek, které mají být zadávány v dynamickém nákupním systému* (tedy ve fázi *po* jeho zavedení). Pokud by k navrhovanému oddělení jmenovaných fází došlo, mohla by „předběžná nabídka“ ve fázi zavedení být přejmenována na „příhlášku do dynamického nákupního systému“ nebo „žádost o registraci v dynamickém nákupním systému“. Tím by došlo k odstranění nejistoty ohledně okamžiku zavedení systému a odlišení jednotlivých fází od sebe.

Další problematickou oblastí jsou lhůty pro zavedení systému. Vzhledem k tomu,

že zadávací řízení musí vycházet ze lhůt platných pro otevřené řízení v závislosti na předběžné hodnotě zakázky, zavedení systému může trvat zbytečně dlouhou dobu. Efektivitu systému by zvýšila celkové zkrácení lhůt, příp. samostatná úprava lhůt pro jeho zavedení systému.

Zákon postrádá úpravu zrušení systému nebo vyřazení účastníka z něj. Zadavatel může uvažovat o zrušení systému, pokud mu již nechodí žádné předběžné nabídky pro dílčí veřejné zakázky; nebo v případě, kdy již nepředpokládá další zadávání, jelikož se zadavateli podařilo pořídit všechny plánované komodity v kratší době, než na kterou byl systém zaveden. O vyřazení uchazeče může zadavatel uvažovat v případě, kdy uchazeč např. opakovaně odmítá uzavřít smlouvu o zadání veřejné zakázky nebo nedodává plnění včas. Lze dovodit, že absence právní úpravy ponechává zadavateli prostor pro vymezení těchto možností v zadávacích podmínkách. Domnívám se, že zákon by měl dané oblasti zakotvit alespoň v základním měřítku za účelem posílení právní jistoty adresátů zákona.

Fungování systému závisí i na jeho „obchodních podmínkách“ mezi zadavatelem a účastníky, příp. i mezi zadavatelem a provozovatelem systému. Otázka podmínek je aktuální zejména ve vztahu k jejich dodržování účastníky systému. Zadavatel není ve stanovení obchodních podmínek pro dodavatele nijak zásadně omezen, mezi jeho hlavní zájmy patří zejména stanovení dodacích lhůt pro určitou komoditu.

Rozhodovací praxe v souvislosti s institutem DNS a zadávání zakázek v rámci jeho trvání v současné době na národní úrovni chybí (podle znalostí autorky této práce). Tato skutečnost souvisí hlavně s minimální mírou použití tohoto elektronického institutu. Velkou roli hraje také skutečnost, že DNS je systém, který musí fungovat na základě certifikovaného elektronického nástroje a provoz systému je automatický (pomineme-li jeho technické a programové zabezpečení a údržbu). Jednotlivé úkony zadavatele i dodavatelů podstatu fungování systému nijak neovlivňují. Vzniká tak malý prostor pro pochybení. Na závěr lze dodat, že vzhledem k individualizaci institutu DNS v rámci členských států Evropské unie, a pouze rámcovému vymezení institutu v základní zadávací směrnici, nevzniká významný prostor ani pro rozhodování sporů před Soudním dvorem Evropské unie.

7. Elektronická aukce

Aukce či dražba patří mezi nejstarší podoby soutěžního obchodování. S nástupem nových technologií a zavedením elektronické formy obchodování¹²⁰, se vedle klasické aukce vyvinuly i různé formy elektronické aukce v závislosti na oblasti jejich použití. V oblasti zadávání veřejných zakázek byla elektronická aukce zakotvena do platného zákona o veřejných zakázkách již v jeho původním znění. Je zařazena mezi zvláštní postupy v zadávacím řízení; úpravě použití a průběhu aukce je věnována hlava IV zákona. Zákonné vymezení pojmu je obsaženo v ustanovení § 17 písm. c) zákona, které definuje elektronickou aukci především jako prostředek pro hodnocení nabídek. Česká právní úprava vychází z rámcové úpravy institutu elektronické dražby, zakotveného v ustanovení čl. 54 základní zadávací směrnice, který umožňuje členským státům, obdobně jako u dynamických nákupních systémů, dobrovolně zakotvit tento institut do vlastních právních řádů.

Elektronické aukce používané v zadávacích řízeních veřejných zakázek fungují na obdobných principech jako klasické dražby¹²¹ uskutečňované v aukčních síních, vyznačují se však charakteristickou výměnou rolí kupujícího a prodávajícího – proto jsou někdy označovány jako aukce *reverzní*¹²². Jako dražitel v aukci totiž vystupuje zadavatel, který poptává předmět zakázky, jako účastníci aukce vystupují naopak dodavatelé, kteří navzájem soutěží pomocí svých nabídek. Účel elektronických dražeb tedy spočívá v první řadě ve vylepšení nabídek dodavatelů. Dodavatelé mají proto možnost ovlivňovat klíčové atributy své nabídky v průběhu aukce (tedy ve fázi „hodnocení nabídky“), což při standardním postupu v zadávacím řízení možné není.

¹²⁰ Elektronické obchodování, anglicky „electronic commerce“, je celosvětově užívaným pojmem, který v sobě zahrnuje různé typy obchodů, které probíhají za použití elektronických komunikačních prostředků. Této oblasti věnuje pozornost i Evropská unie – základní aspekty tohoto obchodování byly zakotveny do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000, o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ Blíže viz např. KRISHNA, Vijay. *Auction theory* [online]. San Diego: Academic Press, ©2002. s. 1-10. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10185970>>

¹²² Toto označení se používá hlavně v souvislosti s nejnižší nabídkovou cenou jako hodnotícím kritériem. Blíže viz např. OECD. *Electronic reverse auctions under the new ec procurement directives*. 16-Jun-2005. [online]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. GOV/PGC/ETH/RD(2005)2. s. 3-5. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <[http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD\(2005\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD(2005)2&docLanguage=En)>

7.1 Podmínky použití elektronické aukce a její průběh

Elektronické aukce může využít jakýkoliv zadavatel, za dodržení zákonem stanovených podmínek. Tyto podmínky lze rozdělit do dvou skupin, a to ve vztahu k 1) druhu zvoleného zadávacího řízení, a 2) plnění předmětu veřejné zakázky. Co se týče první podmínky, zákon umožňuje zadavateli zavést aukci v otevřeném, užším a zjednodušeném podlimitním řízení; ale také v jednacím řízení za splnění podmínek v § 22 odst. 1 a § 96 odst. 1 zákona. Elektronické aukce lze taktéž využít v rámci dynamického nákupního systému i při zadávání na základě rámcové smlouvy (srov. § 96 odst. 2 ZVZ). V případě požadavků na předmět plnění, zákon znemožňuje využít aukce u veřejných zakázek na služby či stavebních práce, jež nějakým způsobem souvisí s právy duševního vlastnictví (srov. §96 odst. 1 ZVZ). Ve vztahu k dodávkám jako předmětu veřejné zakázky, zákon žádná omezení nestanovuje. Celkově lze shrnout, že elektronickou aukci lze užít ve většině případů běžného zadávání veřejných zakázek.

Zákon do ustanovení § 96 odst. 5 zakotvuje povinnost veřejných zadavatelů použít aukci při *zadání veřejných zakázek na dodávky zboží vymezeného prováděcím předpisem*. Toto ustanovení je v současnosti neaplikovatelné, jelikož prováděcí předpis dosud nebyl přijat.¹²³ Domnívám se však, že požadavek zákona by mohl splňovat systém elektronických tržišť veřejné správy, o kterém bylo pojednáno v kapitole 5.4, prostřednictvím kterého někteří veřejní zadavatelé dnes povinně pořizují některé snadno standardizované komodity.

Pokud se zadavatel rozhodne ve svém zadávacím řízení použít aukce pro hodnocení nabídek, musí tuto skutečnost uvést v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení a zadávacích podmínkách (srov. § 96 odst. 3 a odst. 4 ZVZ). Mezi povinné informace, které zadavatel musí v podmínkách minimálně uvést, patří:

- *postup při elektronické aukci, vč. informací ohledně elektronických a komunikačních prostředků či programů, které budou použity či jsou vyžadovány pro zapojení do aukce – např. internetový prohlížeč (srov. § 96 odst. 4 písm. d) a f) ZVZ);*

¹²³ Blíže viz MMR, Odbor veřejného investování. *Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb.* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012. s. 77-78. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4a8f1340-08f5-4f95-8661-fb825e4837e3>>

- kvantifikovatelná *hodnotící kritéria* – tyto hodnoty budou předmětem aukce, zákon je označuje jako „aukční hodnoty“, obvykle se jedná o nabídkovou cenu, výši smluvní pokuty, záruční či dodací lhůtu (srov. § 96 odst. 4 písm. a) ZVZ);
- *případné omezení aukčních hodnot* – aby aukce plnila svůj účel, je často potřeba stanovit určité limity nových aukčních hodnot, aby nenastala situace, kdy uchazeč začne nabízet hodnoty, které jsou nesmyslné – např. záruční doba ve stovkách let (srov. § 96 odst. 4 písm. b) ZVZ);
- *podmínky pro podávání nových aukčních hodnot*, příp. i minimální hodnoty pro rozdíl mezi původní a novou aukční hodnotou (srov. § 96 odst. 4 písm. e) ZVZ);
- *další informace*, které budou účastníkům aukce poskytnuty, buď v průběhu aukce, nebo v jiné stanovené době (srov. § 96 odst. 4 písm. c) ZVZ).

Elektronická aukce nenahrazuje obecně platný proces posuzování a hodnocení nabídky. Průběh zadávacího řízení až do chvíle zahájení hodnocení probíhá v souladu se zákonnými pravidly platnými pro vybraný druh řízení, a to včetně fáze posouzení a hodnocení nabídek uchazečů, ať už hodnotící komisí nebo zadavatelem. Odchylna je stanovena pouze u otevírání obálek, které v případě použití aukce probíhá bez přítomnosti uchazečů (srov. § 71 odst. 8 ZVZ). O průběhu posouzení a hodnocení nabídek se pořizuje zpráva v souladu s ustanovením § 80 zákona. Až po pořizení této zprávy je možné přistoupit k uskutečnění elektronické aukce. Pro účely elektronické aukce je standardní hodnocení nabídek označeno jako „předběžné“. Výsledky předběžného hodnocení nabídek slouží jako výchozí hodnoty při zahájení elektronické aukce (srov. § 97 odst. 5 ZVZ).

Po provedení předběžného hodnocení zadavatel vyzývá uchazeče, kteří nebyli vyloučeni, za pomoci elektronických prostředků k podávání nových aukčních hodnot do aukce (srov. § 97 odst. 2 ZVZ). Ve výzvě musí zadavatel uvést všechny podstatné údaje tak, aby se uchazeči mohli elektronické aukce bez problémů zúčastnit (pokud tyto údaje nejsou uvedeny v zadávací dokumentaci). Jedná se zejména o datum a čas, kdy se bude aukce konat; vymezení způsobu jejího ukončení; případný počet kol aukce, jejich délka a související podrobnosti; údaje pro připojení k elektronickému nástroji, jež aukci technicky zajišťuje, atd. Ustanovení § 97 odst. 5 zákon navíc stanovuje, že elektronickou aukci nelze zahájit „[...] dříve než 2 pracovní dny po odeslání všech

výzve [uchazečům]“. Aukční hodnoty se posuzují podle základních hodnotících kritérií (srov. § 78 ZVZ), mohou proto nastat dvě situace. Pokud je zvoleno kritérium nejnižší nabídkové ceny, tak při hodnocení výraznější komplikace nevznikají, jelikož se průběžné i výsledné pořadí nabídek sestavuje pouze na základě nabízených cen. Pokud je zvoleno kritérium ekonomické výhodnosti nabídky, je situace o poznání složitější. Za prvé musí zadavatel v každé výzvě informovat příslušného uchazeče o výsledku předběžného hodnocení jeho nabídky. Dále zadavatel musí stanovit a uvést do výzvy *matematický vzorec pro určení automatických změn v pořadí na základě nově podaných aukčních hodnot* v souladu s hodnotícími a dílčími kritérii (srov. § 97 odst. 4 písm. b) ZVZ). Zatímco hodnotící kritéria lze číselně vyjádřit podobně jako v případě nejnižší nabídkové ceny, kritéria dílčí takto vyjádřit nejde. Slouží totiž k hodnocení těch atributů nabídky, která nekvantifikovatelná nejsou. Z tohoto důvodu nejsou ani předmětem aukce, nemohou se v jejím průběhu měnit a jsou hodnoceny klasickým způsobem.

V rámci trvání elektronické aukce zadavatel musí uchazeči na požádání sdělit jeho aktuální pořadí nebo nejlepší aukční hodnoty; zadavatel může během aukce sdělovat i další informace o jejím průběhu, nesmí však prozradit totožnosti jednotlivých účastníků, a to za žádných okolností (srov. § 97 odst. 7 ZVZ). Zákon účastníkům elektronické aukce neukládá povinnost podávat další nové aukční hodnoty, tudíž dodavatel nemusí po vložení svých aukčních hodnot je již dále měnit. Výsledek elektronické aukce lze analogicky přirovnat ke standardnímu výběru nejvhodnější nabídky podle ustanovení § 81 zákona, ačkoliv zákon k tomu blíže nic neuvádí.

Ukončení aukce zadavatel vymezuje v zadávacích podmínkách, příp. i výzvě – aukce může skončit v předem stanovené době, ukončením všech aukčních kol nebo v zadavatelem stanovené době, pokud nedošlo k přijetí nových přijatelných aukčních hodnot od posledních hodnot. Po ukončení aukce se zadavatel znovu řídí ustanoveními platnými pro příslušný druh zvoleného zadávacího řízení.

Samotný průběh elektronické aukce je fakticky interaktivním online procesem, který zapojuje elektronickou komunikaci a odehrává se v prostředí Internetu, který je z hlediska dostupnosti, rozšířenosti a spojení mezi subjekty pro uskutečnění aukce skutečně nejlepším zázemím.

7.2 Praktické využití elektronické aukce. Rozhodovací praxe

Elektronické aukce je jedním z instrumentů elektronizace, který nepochybně přispívá k vyšší transparentnosti, urychlení průběhu zadávacího řízení a úspoře finančních nákladů. Jejich užitečnost pro zadavatele, kromě zmíněných důsledků, spočívá v prvé řadě ve vytvoření vysoce soutěžního prostředí mezi dodavateli v reálném čase. Přináší výhody i dodavatelům, neboť jim poskytuje možnost reagovat na nabídky konkurenčních dodavatelů a soupeřit s nimi o lepší umístění v pořadí. Zadavatelé, podobně jako v případě dynamických nákupních systémů, mohou zajistit elektronickou aukci pomocí vlastního řešení (resp. elektronického nástroje), nebo se mohou obrátit na externího poskytovatele elektronického nástroje.

Domnívám se, že právní úprava elektronické aukce je dostatečně přehledná a zahrnuje všechny potřebné základní informace pro použití institutu elektronické aukce. Ve srovnání s dynamickými nákupními systémy je aukce užívána více¹²⁴, a v praxi se s ní lze setkat často v rámci hospodaření obcí a měst.¹²⁵

Použití elektronické aukce může mít i určitá úskalí. Předtím, než se zadavatel rozhodne institut elektronické aukce využít, potřebuje zvážit, zda se mu pořízení příslušného elektronického nástroje finančně vyplatí. Pokud zadavatel plánuje pouze individuální zadání veřejné zakázky malého rozsahu a nepředpokládá v delším časovém horizontu zadávání dalších zakázek, při kterých by elektronické aukce mohl využít; klasické hodnocení nabídek se může ukázat jako finančně výhodnější řešení. Zadavatel by rovněž měl postupovat s opatrností při určování hodnotících a dílčích kritérií, zejména ve vztahu k principům zákazu diskriminace a nerovného zacházení. Užití elektronické aukce by také nemělo vést k upřednostňování ceny na úkor kvality provedení předmětu zakázky. Zřejmě z tohoto důvodu zákon určuje, že aukci nelze užít

¹²⁴ Užití dynamických nákupních systémů je oproti elektronickým aukcím natolik malé, že není ani zařazován do průzkumů prováděných Ministerstvem pro místní rozvoj.

Bližší k použití elektronických aukcí viz: MMR, Odbor veřejného investování. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 2012. Tabulka 7 a 8, s. 14. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:

<<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=48ab476b-8289-4109-957a-e9b081064a46>>

¹²⁵ Viz např. Magistrát hl. m. Prahy. *Magistrát ušetřil 36 milionů díky elektronické aukci* [online]. Tisková zpráva ze dne 25. června 2012. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:

<http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/magistrat_usetril_36_milionu_diky.html>

pro hodnocení nabídek na služby či stavební práce týkajících se práv duševního vlastnictví, jak již bylo zmíněno výše.

Bezproblémový průběh aukce zcela závisí na programovém vybavení a technické podpoře elektronického nástroje, proto může dojít k situaci, kdy určitý prvek nástroje nefunguje zcela bezchybně. V takovém případě lze doporučit vyzkoušení elektronické aukce s uchazeči „nanečisto“ ještě předtím, než dojde k jejímu skutečnému zahájení. Ačkoliv taková zkouška s sebou může přinést dodatečné peněžní náklady, zároveň dokáže odhalit některé chyby elektronického nástroje, které by mohly aukci narušit a vést k nespokojenosti dodavatelů, což v důsledku může vyústit i v návrh na přezkum postupu zadavatele před Úřadem. Zákon zadavateli ukládá povinnost zajistit technickou podporu a servis pro případ poruchy elektronického nástroje v § 149 odst. 6 písm. j), u elektronické aukce se pak takové technické zabezpečení bude vztahovat na celý její průběh. Nejasnosti však vyvolává neexistence zákonného ustanovení, které by upravovalo případ, kdy se zadavatel rozhodne elektronické aukce nevyužít, ačkoliv to původně plánoval a řádně uvedl, a nabídky nakonec bude hodnotit standardně. Takovou možnost by zadavatel zřejmě musel uvést do zadávací dokumentace, jinak by nedošlo k dodržení zásady rovného zacházení a transparentnosti.

Ačkoliv elektronická aukce je sama o sobě automatickou metodou hodnocení, nelze zcela vyloučit případy, kdy skupina uchazečů se před zapojením do zadávacího řízení předem domluví mezi sebou nebo i se zadavatelem na určitých aukčních hodnotách.¹²⁶ Ve fázi hodnocení nabídek pak tito uchazeči, pokud nebyli vyloučeni, zadávají domluvené aukční hodnoty tak, aby se navzájem poznali a jeden z nich elektronickou aukci „vyhrál“. Takový nezákonný postup je však kvůli interaktivnímu a anonymnímu průběhu aukce těžko prokazatelný. V tomto ohledu právní úprava nemůže zcela efektivně zamezit takové situaci – vhodným řešením by mohlo být zavedení určité počítačové či technické kontroly, svěřené do kompetence některému ze správních úřadů nebo nezávislých institucí; příp. zákonná povinnost zadavatele detailně zaznamenávat průběh aukce s uvedením totožnosti účastníků pro případ pozdější kontroly.

¹²⁶ V této souvislosti viz např. BIS. *Výroční zpráva za rok 2011* [online]. Bezpečnostní informační služba. Praha, 2011. Kapitola 2.1. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>>

Rozhodovací praxe, zkoumající použití a průběhu elektronické aukce přímo, je zatím poměrně ojedinělá a čítá pouze řadu mimosoudních rozhodnutí Úřadu (podle znalostí autorky této práce). Chybí i významnější judikatura Soudního dvora Evropské unie, tato skutečnost má stejný základ jako v případě institutu dynamických nákupních systémů. V rámci České republiky navrhovatelé přezkumného řízení napadají hlavně zadavatelův postup při stanovení podmínek elektronické aukce nebo vlastní průběh aukce, a to ve vztahu k porušování základních zadávacích zásad použitím elektronického nástroje (srov. § 6 a § 149 odst. 2 ZVZ). V této souvislosti lze uvést následující zajímavá rozhodnutí Úřadu:

1) Rozhodnutí Č. j.: ÚOHS-S503/2012/VZ-23126/2012/514/JNv ze dne 6. prosince 2012, ve kterém Úřad konstatoval, že *„Zadavatel – Všeobecná fakultní nemocnice v Praze, IČ 00064165, U Nemocnice 2, 128 08 Praha 2 – nedodržel postup stanovený v ustanovený v § 96 odst. 4 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů a § 96 odst. 4 písm. e) citovaného zákona v návaznosti na § 6 citovaného zákona tím, že: nejednoznačným způsobem stanovil informace týkající se postupu při elektronické aukci a podmínky, za kterých budou uchazeči oprávněni v rámci elektronické aukce podávat nové aukční hodnoty, tj. podmínky za kterých bude systém elektronické aukce akceptovat nové aukční hodnoty zadávané ke konci aukčního kola, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy.“*

2) Rozhodnutí Č. j.: ÚOHS-S52/2012/VZ-4178/2012/510/ASh ze dne 20. dubna 2012, ve kterém Úřad konstatoval, že *„[...] zadavatel se odchýlil od podmínek stanovených v zadávací dokumentaci, když vyžadoval od uchazečů, aby v průběhu zadávacího řízení dne 14. 12. 2011 v časovém rozpětí od 7:00 do 9:30 hodin, v kole pro vkládání nabídek v elektronické podobě, podali vstupní aukční hodnoty do elektronické aukce, přičemž v zadávací dokumentaci bylo jasně stanoveno, že výchozí hodnoty budou zadány administrátorem elektronické aukce. [...] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky zásadu transparentnosti zadávacího řízení stanovenou v § 6 zákona tím, že se odchýlil od pravidel týkajících se postupu při elektronické aukci stanovených v zadávacích podmínkách na základě § 96 odst. 4 písm. d) zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a dosud nedošlo k uzavření smlouvy. [...] Úřad konstatuje, že*

zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky postup stanovený v § 97 odst. 2 zákona tím, že neodeslal výzvu všem uchazečům, kteří nebyli v rámci předběžného hodnocení vyloučeni, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a dosud nedošlo k uzavření smlouvy.“

Na závěr kapitoly je třeba dodat, že elektronická aukce si od svého zakotvení v zákoně postupně získala důvěru zadavatelů a stává se poměrně oblíbeným řešením při hodnocení nabídek. Dosavadní užití elektronické aukce se prozatím pohybuje jen okolo 2% ve všech zadávacích řízeních.¹²⁷ Její použití v zadávacích řízeních však za poslední léta zaznamenalo určité navýšení, a domnívám se, že pokračování tohoto pozitivního trendu lze očekávat i do budoucna.

¹²⁷ Tamtéž (viz poznámku pod čarou č. 121).

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo přiblížit oblast elektronického zadávání veřejných zakázek prostřednictvím obecného výkladu a následného prozkoumání dvou zvláštních postupů v zadávacím řízení – dynamického nákupního systému a elektronické aukce. Vzhledem k tomu, že oba uvedené právní instituty nenahrazují zadávací řízení v celku, zvolila jsem metodu komplexnějšího výkladu s vymezením základních pojmů zákona o veřejných zakázkách, stručným přehledem zadávacího řízení a souvisejících ustanovení, a přiblížením relevantní platné národní a evropské právní úpravy. V práci jsem se podrobně věnovala i postupné elektronizaci veřejné správy a veřejných zakázek, z tohoto jsem považovala za vhodné uvést na úvod i stručný historický přehled právního zakotvení zadávání zakázek, jelikož se domnívám, že zavádění elektronizace lze označit za jednu z vývojových etap české právní úpravy.

Není potřeba zdůrazňovat, že mezi nejvýznamnější priority každé vlády od prvního zakotvení zákonného rámce zadávání veřejných zakázek v České republice patří zvyšování transparentnosti zadávacího řízení a vymýcení nezákonného jednání z oblasti zadávání veřejných zakázek. Důvěra v potřebnost a účelnost institutu veřejných zakázek je podlamována mnoha případy nezákonného postupu v rámci zadávacího řízení, nebo zadáváním zakázek vybranému dodavateli bez jakékoliv soutěže; a to ve velké míře těmi zadavateli, jež mají ostatním jít příkladem. Současná právní úprava na takové případy bohužel není schopna adekvátně reagovat; vlastní složitostí a neustále se zvyšujícím počtem ustanovení přispívá k právní nejistotě zadavatelů i dodavatelů. Reakcí na tyto skutečnosti je ustavičná snaha právní úpravu nějakým způsobem upravit, avšak tento přístup je znovu vnímán odbornou veřejností spíše negativně. V této souvislosti lze dodat, že zákon doposud neobsahuje žádné ustanovení, jež by ukotvilo v praxi zmiňované zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti zadávání veřejných zakázek. Zastávám názor, že tyto zásady jsou stejně důležité jako základní zásady zadávacího řízení, a proto by je zákonná úprava měla obsáhnout.

Poslední velká novela zákona o veřejných zakázkách provedená zákonem č. 55/2012 Sb., přikládá velký význam užívání elektronických prvků v zadávacím řízení ve snaze o jeho zprůhlednění a zefektivnění. Avšak k celkové elektronizaci zadávacího

řízení, jež je hlavní prioritou současné vládní strategie, zásadně nepřispívá. Na druhou stranu je nutné dodat, že k podpoře celkové elektronizace nemůže stačit jen zakotvení potřebné právní úpravy. Činnost Ministerstva pro místní rozvoj nepochybně pomáhá zavádění elektronizace v praktickém měřítku, ale myslím si, že na státní úrovni dosud chybí zásadní iniciativa, resp. program či opatření, která by přiměla zadavatele elektronizaci zadávacího řízení vážně zvážit a zavést. Celý proces elektronizace zároveň závisí na dostupné infrastruktuře, která by byla schopna elektronizaci podpořit, a redukcí administrativních nároků na zadavatele i dodavatele.

Současný stav elektronizace je z mého pohledu stále nedostačující vzhledem k požadavkům jednotlivých subjektů, samotné právní úpravy i strategickým plánům na elektronizaci na úrovni Evropské unie. Permanentní úsilí příslušných odpovědných státních institucí o hodnocení a vylepšení stavu elektronizace považují za slibný a pozitivní vývoj, který však potřebuje silnější oporu, např. v závazném právním předpise. Za velký pokrok ve vztahu k oblasti elektronického zadávání v oblasti veřejných zakázek považuji dlouho očekávané zprovoznění vydávání elektronických výpisů z relevantních rejstříků na pobočkách kontaktních míst veřejné správy.

Zákonnou právní úpravu veřejných zakázek považuji za spletitou, ztotožňuji se s všeobecným názorem akademické obce i odborné veřejnosti, který platný zákon o veřejných zakázkách označuje za složitý a příliš obsáhlý. Zejména úprava právního institutu elektronického nástroje, hlavně v důsledku zrušení povinnosti atestačního řízení a zavedení certifikace, dodnes vyvolává určité rozpaky, ačkoliv nová prováděcí vyhláška, nahrazující atesty přístupnějším instrumentem certifikace, je účinná již přes dva roky. Použití elektronických nástrojů přesto zůstává i nadále ojedinělé, jak je uvedeno na závěr kapitoly 5.4 této práce. Řešení spatřuji v uložení zákonné povinnosti provádění alespoň některých elektronických právních úkonů. Jelikož rozsah povinností, které zákon jeho adresátům aktuálně ukládá, je v současné době velice rozsáhlý, zároveň by mělo dojít buď ke zjednodušení zákonných ustanovení, nebo k poskytnutí určitých výhod při využití elektronické podoby úkonu, jak je tomu např. v případě zadávání dílčích zakázek v rámci DNS. Zastávám názor, že potřebná iniciativa použití elektronických prvků musí směřovat hlavně od zadavatelů. Nesmírně důležitou roli hraje i přístup státu k této otázce – z tohoto důvodu považují naplnění cílů projektu NIPEZ, zejména zavedení Národního elektronického nástroje, za zcela zásadní.

Co se týče zkoumaných institutů dynamického nákupního systému a elektronické aukce – jak jsem již konstatovala v příslušných kapitolách o jejich praktickém využití, oba instrumenty patří mezi elektronické nástroje používané výjimečně a prakticky vždy za pomoci technické podpory externího provozovatele, který nástroj poskytuje. Využití služeb poskytovatelů elektronického nástroje však považují za velmi výhodné pro zadavatele – čím více různých řešení se na trhu nabízí, tím větší možnost výběru zadavatel má, zejména ve vztahu k ceně nástroje. Zakoupení takového nástroje mu snižuje vlastní náklady a šetří čas, tudíž má kladný vliv i na jeho postoj k elektronickým prvkům zadávacího řízení obecně. Právní úprava se zdá být pro tuto chvíli dostačující alespoň ve vztahu k funkčnosti elektronických aukcí a dynamických systémů, a podmínkám jejich použití. Domnívám se však, že potřebuje revizi zejména v případě dynamického nákupního systému, s ohledem na délku a způsob jeho zavádění. Není bez zajímavosti, že příslušná zákonná ustanovení upravující tyto instituty dosud nedoznala změny a jsou platná ve své původní podobě od přijetí zákona (s výjimkou vyřazení možnosti zadávat veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti). Neochotný přístup zadavatelů k využívání těchto instrumentů nelze řešit pouze uložením povinnosti – domnívám se, že lepším řešením je přezkoumání platných zákonných ustanovení a jejich zjednodušení, příp. změna formulace. Jsem však přesvědčena, že do budoucna lze legitimně očekávat častější využití nejen elektronické aukce, ale i dynamických nákupních systémů, a to v reakci na úspěšné užívání obou těchto institutů některými veřejnými subjekty, a zprávy o prokazatelných výhodách, jež s sebou přináší.

Seznam zkratek

| | |
|------------------------------------|---|
| DNS, systém | - dynamický nákupní systém |
| DPH | - daň z přidané hodnoty |
| ISVS | - informační systém veřejné správy |
| MMR | - Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky |
| MV | - Ministerstvo vnitra České republiky |
| Národní plán | - Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010 |
| Obchodní zákoník | - zákon č. 513/1991 Sb., ze dne 5. listopadu 1991, obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů |
| Sektorová zadávací směrnice | - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů |
| Strategie | - Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015 |
| ÚOHS, Úřad | - Úřad pro ochranu hospodářské soutěže |
| Základní zadávací směrnice | - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších předpisů |
| Základní zadávací zásady | - zásady postupu zadavatele podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., ze dne 14. března 2006, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů |
| ZVZ, zákon | - zákon č. 137/2006 Sb., ze dne 14. března 2006, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů |

Použité prameny a literatura

Knížní publikace a monografie

1. BERGEROVÁ, Eva. *Veřejné zakázky v České republice*. Eurolex Bohemia, s.r.o., Praha, 2005, 150 s. ISBN 80-86861-84-8.
2. JURČÍK, Radek a KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Veřejné zakázky a PPP projekty - potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15.-16.5. 2008*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 506 s. ISBN 978-80-7380-121-2.
3. JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xxv, 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9.
4. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xviii, 832 s. ISBN 978-80-7179-222-2.
5. KRČ, Robert, Karel MAREK a Michal PETR. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, 702 s. ISBN 978-80-7201-711-9.
6. KRISHNA, Vijay. *Auction theory*. San Diego: Academic Press, ©2002, s. 1-10. ISBN: 978-0-12-426297-3. Dostupný také z WWW: <<http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10185970>>
7. MRAVCOVÁ, Jana, ed. a JURČÍK, Radek, ed. *Průvodce zadáváním veřejných zakázek: nové možnosti zhodnocení veřejných prostředků*. [Praha]: Otevřená společnost, ©2009. 62 s. ISBN 978-80-87110-16-4. Dostupný také z WWW: <http://www.otevrenaspolecnost.cz/download/files/Pruvodce_zadavanim_vz.pdf>
8. NOP, Michal. *Elektronické zadávání veřejných zakázek v členských státech EU*. Praha, 2009. 124 s. Vedoucí práce Luboš Tichý.
9. OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 246 s. ISBN 978-80-7357-667-7.
10. OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
11. OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek:*

- (*ekonomická analýza*). 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008, 153 s. ISBN 978-80-86929-46-0.
12. OCHRANA, František, PAVEL, Jan a VÍTEK, Leoš. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
 13. PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, 105 s. ISBN 978-80-86729-47-3.
 14. PODEŠVA, Vilém ... [et al.]. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, xvi, 631 s. ISBN 978-80-7357-636-3.
 15. RAUS, David a NERUDA, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. Praha: Linde, 2007, 895 s. ISBN 978-80-7201-677-8.
 16. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xx, 304 s. ISBN 978-80-7400-313-4.
 17. VEDRAL, Jiří. *Anglicko-český slovník veřejných zakázek CPV*. 1. vyd. Praha: VJV, 2011. 136 s. ISBN 978-80-7457-017-9.

Elektronicky publikované zdroje

1. JACKSON, Penny. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. OECD Development Co-operation Directorate. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, May 2012. Dostupný z WWW:
<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf>>
2. OECD: *Electronic reverse auctions under the new ec procurement directives*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005. GOV/PGC/ETH/RD(2005)2. Expert Meeting on Integrity in Public Procurement, 20-21 June 2005. Dostupný z WWW:
<[http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD\(2005\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD(2005)2&docLanguage=En)>
3. MMR, Odbor veřejného investování. *Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona č.137/2006 Sb.* Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 2012, 335 s. Dostupný z WWW:
<<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4a8f1340-08f5-4f95->

8661-fb825e4837e3>

4. MMR. *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 2006, 36 s. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/Dokumenty/Ke-stazeni?id=c66551d6-56e6-4f85-8c90-a8961e8ffe44>>
5. MMR. *Seznam komodit vhodných pro automatickou metodu hodnocení a elektronické aukce*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 2012, 27 s. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/efb60624-f77c-4d4f-a3c4-66d8a21aa14c/Seznam-komodit-vhodnych-pro-automat-metodu-hodnoceni-a-e-aukce.pdf>>
6. MMR. *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 2011, 29 s. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ddc75064-617c-4a8d-a97b-d1e98d1b2305>>
7. MMR, Odbor veřejného investování. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 2012, 25 s. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=48ab476b-8289-4109-957a-e9b081064a46>>
8. MMR, Odbor veřejného investování. *Vytvoření adekvátního systému získávání informací o legislativních, technických a dalších aspektech souvisejících s elektronickým zadáváním veřejných zakázek a informací od jednotlivých zadavatelů ohledně přijímání elektronických obchodních praktik. Zpráva o výsledcích šetření za rok 2012*. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012. 70 s. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/getdoc/5f46ec6d-5cdd-4a0a-b87d-205a59532fea/Setreni-elektronizace-2012---vysledky>>
9. MV. *Komentář k zákonu č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů: Co je a co není informační systém veřejné správy*. Verze 2.0 ze dne 20. dubna 2009. Ministerstvo vnitra ČR. 13 s. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/co-je-a-co-neni-isvs.aspx>>

10. PANÁČEK, Tomáš. *Dynamický nákupní systém – Metodika zadávání v rámci DNS*. Ministerstvo vnitra ČR. Praha, 2012, 8 s. Dostupný z WWW:
<www.mvcr.cz/soubor/kivs-metodika-k-dns-120726-pdf.aspx>

Články

Odborné časopisecké články

1. BROŽ, Pavel. Kdy bude možné zadávat veřejné zakázky přes internet? *Veřejné zakázky*. 2006, č. 1, s. 6-7.
2. BROŽ, Pavel. Elektronická aukce. *Veřejné zakázky*. 2006, č. 3, s. 6-7.
3. BROŽ, Pavel. Dynamický nákupní systém: usnadní zadavatelům život? *Veřejné zakázky*. 2006, č. 2, s. 8-9.
4. DOLEŽALOVÁ, Hana. Historie zadávání veřejných zakázek. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 9, s. 800-816.
5. MIŠŮR, Peter. Právo zadávání veřejných zakázek EU čeká komplexní modernizace. *Obchodněprávní revue*. 2012, roč. 4, č. 6, s. 181-184.
1. POREMSKÁ, Michaela. Elektronické zadávání veřejných zakázek a jeho bezpečnost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 12, s. 250-257.
2. POREMSKÁ, Michaela. Rámcové smlouvy versus dynamické nákupní systémy. *Právní fórum*. 2012, roč. 9, č. 1, s. 22-30.
3. POREMSKÁ, Michaela. Rozhodovací praxe v elektronizaci veřejných zakázek. *Právní rádce*. 2011, roč. 19, č. 11, s. 12-15.
4. ŠTOHANZLOVÁ, Jana. Komparace listinného a elektronického zadávání veřejných zakázek. *Veřejné zakázky*. 2010, č. 6, s. 16-19.
5. ZEJDA, Daniel. Delší a složitější. *Euro* [online]. 2004, č. 13. Dostupný z WWW:
<<http://euro.e15.cz/archiv/delsi-a-slozitejsi-802883>>
6. [autor neuveden]. Využívání ICT ve veřejné správě. *Veřejné zakázky*. 2007, č. 5, s. 36-38.

Další elektronické články

7. BIS. *Výroční zpráva za rok 2011* [online]. Bezpečnostní informační služba. Praha, 2011. Dostupné z WWW:
<<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocnizprava-2011.html>>

8. Česká tisková kancelář. *Registr aut po napojení na základní registry místy zkolaboval* [online]. Zpráva ze dne 13. prosince 2012. Dostupný z WWW: <<http://www.financninoviny.cz/zpravy/registr-aut-po-napojeni-na-zakladni-registry-misty-zkolaboval/877727>>
9. Magistrát hl. m. Prahy. *Magistrát ušetřil 36 milionů díky elektronické aukci* [online]. Tisková zpráva ze dne 25. června 2012. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: <http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/magistrat_usetril_36_milionu_diky.html>
10. URBAN, L. *Lisabonská strategie a vnitřní trh* [online]. Euroskop.cz, © 2005-13 Vláda České republiky. Dostupný z WWW: <<https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie-a-vnitri-trh/>>

České právní předpisy

1. Zákon č. 40/1964 Sb. ze dne 26. února 1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 273/1996 Sb. ze dne 11. října 1996, o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 513/1991 Sb. ze dne 5. listopadu 1991, obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 199/1994 Sb. ze dne 28. září 1994, o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 40/2004 Sb. ze dne 17. prosince 2003 o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 137/2006 Sb., dne 14. března 2006, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 139/2006 Sb. ze dne 14. března 2006, o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 300/2008 Sb. ze dne 17. července 2008, o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 320/2001 Sb., ze dne 9. srpna 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

předpisů.

10. Vyhláška č. 326/2006 Sb. ze dne 9. června 2006, o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest.
11. Vyhláška č. 329/2006 Sb. ze dne 14. června 2006, kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek.
12. Vyhláška č. 9/2011 Sb. ze dne 10. ledna 2011, kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody.
13. Vyhláška č. 172/2011 Sb. ze dne 26. května 2011, kterou se zrušuje vyhláška č. 326/2006 Sb., o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest.
14. Nařízení vlády České republiky ze dne 25. února 2008 č. 77, 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.
15. Usnesení vlády České republiky ze dne 10. května 2006 č. 500, o Národním plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010.
16. Usnesení vlády České republiky ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků.
17. Usnesení vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 č. 5, o Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015.
18. Usnesení vlády České republiky ze dne 15. června 2011 č. 451, o Seznamu komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště, o Vzorovém provozním řádu elektronických tržišť, o Metodickém pokynu k vybraným chybám v klasifikaci CPV a o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při

vynakládání finančních prostředků.

19. Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 563, k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy.

Evropské právní předpisy

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002, o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV), ve znění nařízení Komise (ES) č. 213/2008.
2. Nařízení Komise (ES) č. 1564/2005 ze dne 7 září 2005, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES.
3. Nařízení Komise (ES) č. 2083/2005 ze dne 19. prosince 2005, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek.
4. Nařízení komise (ES) č. 1150/2009 ze dne 10. listopadu 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1564/2005, pokud jde o standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnic Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS.
5. Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 842/2011 ze dne 19. srpna 2011, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 1564/2005.
6. Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/66/ES.
7. Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, ve znění směrnice Evropského parlamentu

- a Rady č. 2007/66/ES.
8. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 99/93/ES ze dne 13. prosince 1999, o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, ve znění pozdějších předpisů.
 9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000, o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu.
 10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění směrnice 2005/51/ES, nařízení 1422/2007, nařízení 213/2008 a rozhodnutí 2008/963/ES.
 11. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění směrnice 2005/51/ES, směrnice 2005/75/ES, nařízení 1422/2007, nařízení 213/2008 a rozhodnutí 2008/963/ES.
 12. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.
 13. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 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.
 14. Communication from the Commission COM(2003) 567 final, 26th September 2003, The Role of eGovernment for Europe's Future.
 15. Sdělení Komise KOM(2006) 173 ze dne 25. dubna 2006, Akční plán „eGovernment“ v rámci iniciativy i2010: Urychlování zavádění elektronické veřejné správy v Evropě ve prospěch všech. v konečném znění.
 16. Interpretační sdělení Komise ze dne 12. dubna 2008, týkající se uplatňování právních předpisů Společenství v oblasti veřejných zakázek a koncesí na institucionalizovaná partnerství veřejného a soukromého sektoru (IPPP), 2008/C 91/02, v konečném znění.
 17. Sdělení Komise (EU) KOM(2010) 571 ze dne 18. října 2010, Zelená kniha

o rozšířeném využití elektronického zadávání veřejných zakázek v EU, v konečném znění.

18. Sdělení Komise KOM(2010) 743 ze dne 15. prosince 2010, Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015. Využívání IKT na podporu inteligentní, udržitelné a inovativní veřejné správy, v konečném znění.
19. Sdělení Komise KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010, Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, v konečném znění.
20. Sdělení Komise KOM(2011) 15 ze dne 27. ledna 2011, Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek směrem k efektivnějšímu evropskému trhu veřejných zakázek, v konečném znění.
21. Sdělení Komise KOM(2011) 206 ze dne 13. dubna 2011, Akt o jednotném trhu. Dvanáct nástrojů k podnícení hospodářského růstu a posílení důvěry „Společně pro nový růst“, v konečném znění.
22. Sdělení Komise KOM(2012) 179 ze dne 20. dubna 2012, Strategie pro elektronické zadávání veřejných zakázek, v konečném znění.

Rozhodovací praxe

1. Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 6/98 ze dne 14. října 1998. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/nalez-ustavniho-soudu-jmenem-ceske-republiky-1971.html>>
2. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 32 Cdo 24/2010 ze dne 28. června 2011. Dostupný z WWW: <http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/A21C7A067A4EF A1AC1257A4E00670298?openDocument&Highlight=0,>
3. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: VZ/S18/05-153/1498/05-Va ze dne 29. března 2005. Dostupný z WWW: <<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-5303.html>>
4. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: S117/2006-10647/2006/530-Va ze dne 12. června 2006. Dostupný z WWW: <<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-5946.html>>
5. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S332/2009/VZ-15412/2009/540/KKo ze dne

5. ledna 2010. Dostupný z WWW:
<<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-8226.html>>
6. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S601/2011/VZ-3394/2012/520/JOn, ze dne 11. dubna 2011. Dostupný z WWW:
<<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9535.html>>
7. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S52/2012/VZ-4178/2012/510/ASh ze dne 20. dubna 2012. Dostupné z WWW:
<<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9548.html>>
8. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-R75/2012/VZ-9879/2012/310/JRa, ze dne 19. července 2012. Dostupný z WWW:
<<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9716.html>>
9. Rozhodnutí ÚOHS Č. j.: ÚOHS-S503/2012/VZ-23126/2012/514/JNv ze dne 6. prosince 2012. Dostupný z WWW:
<<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-10064.html>>
10. Soudní dvůr EU. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 20 September 1988. Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands. Case 31/87. Dostupný z WWW:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CJ0031:EN:PDF>>
11. Soudní dvůr EU. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 17 September 1998. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. Case C-323/96. Dostupný z WWW:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0323:EN:PDF>>

Internetové zdroje

1. <<http://portal.gov.cz/portal/obcan/>>
(Portál veřejné správy)
2. <<http://www.portal-vz.cz>>
(Portál o veřejných zakázkách a koncesích)
3. <<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz>>

- (Věstník veřejných zakázek)
4. <<http://www.smartadministration.cz>>
(Informační portál o Smart Administration)
 5. <<http://www.szrcr.cz>>
(Oficiální stránky Správy základních registrů ČR)
 6. <<http://www.czechpoint.cz>>
(Informační portál o Czech POINT)
 7. <<http://www.uohs.cz>>
(Oficiální stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže)
 8. <http://ec.europa.eu/index_cs.htm>
(Oficiální stránky Evropské komise)
 9. <<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>>
(Portál EUR-Lex – přístup k právu Evropské unie)
 10. <<http://www.strukturalni-fondy.cz>>
(Informační portál o strukturálních fondech EU)

Resumé

Zadávání veřejných zakázek – dynamický nákupní systém a elektronická aukce

Veřejné zakázky mají za účel sloužit jako prostředek pro efektivní a účelné vynakládání veřejných prostředků při pořízení určitého plnění v souladu s veřejným zájmem. Z tohoto důvodu je proces zadávání veřejných zakázek právem vymezen.

Hlavním cílem této diplomové práce je prozkoumání a vyhodnocení elektronizace práva zadávání veřejných zakázek se zaměřením na dynamické nákupní systémy a elektronické aukce. Diplomová práce vychází z právní úpravy platného zákona o veřejných zakázkách, č. 137/2006 Sb., a je rozdělena do sedmi kapitol.

První kapitola se zaměřuje na vývoj zadávání veřejných zakázek a poskytuje stručný historický nástin s důrazem na národní právní úpravu.

Kapitola druhá se zabývá platnou právní úpravou v oblasti zadávání veřejných zakázek, jež je s ohledem na téma diplomové práce relevantní. První část kapitoly se věnuje nejdůležitějším právním dokumentům na mezinárodní úrovni, druhá část pokračuje přehledem práva Evropské unie. Třetí část kapitoly uvádí souhrnný přehled platného zákona o veřejných zakázkách.

Třetí kapitola obsahuje vymezení nejpodstatnějších základních pojmů zákona. První část se věnuje samotnému pojmu veřejné zakázky, jejímu předmětu, druhům a předpokládané hodnotě. Veřejná zakázka je především smluvním vztahem mezi osobami zadavatele a dodavatele, a těm se věnuje část druhá. Na závěr kapitoly je uveden souhrnný přehled výjimek z působnosti zákona.

Kapitola čtvrtá je rozdělena na dvě části. První popisuje základní zadávací zásady a průběh zadávacího řízení v jeho obecně platné rovině. Druhá část navazuje popisem možností obrany dodavatele vůči nezákonnému postupu zadavatele, a přibližuje také hlavní působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Kapitola pátá zkoumá elektronizaci veřejné správy a zadávání veřejných zakázek ve čtyřech částech. První dvě části kapitoly poskytují přehled postupné právní implementace prvků elektronizace do veřejné správy na národní i evropské úrovni. Navazující dvě části se zabývají elektronizací zadávacího procesu veřejných zakázek od počátků až po současnou strategii komplexní elektronizace všech fází zadávacího řízení.

Taktéž vymezují koncept elektronického nástroje podle zákona. Kapitola vytváří základ pro navázání zkoumání právních institutů dynamického nákupního systému a elektronické aukce.

Šestá kapitola se zaměřuje na pojem dynamického nákupního systému. Systém umožňuje plně elektronické zadávání veřejných zakázek s běžně dostupným předmětem plnění. První část kapitoly vymezuje právní rámec zavádění a provozu systému. Část druhá jej odlišuje od rámcových smluv. V závěrečné části je vyhodnoceno praktické užití systému, s tím, že je prozatím jen ojedinělé.

Sedmá kapitola zkoumá elektronickou aukci, která slouží k hodnocení nabídek v rámci zadávacího řízení. První část vymezuje právní rámec použití aukce a její průběh. Závěrečná druhá část se zaměřuje na užití aukce v praxi a poskytuje stručné shrnutí rozhodovací praxe v dané oblasti.

Proces plné elektronizace zadávacího řízení zůstává nadále cílem, který prozatím nebyl naplněn. Ačkoliv zákon přímo zakotvuje elektronické prvky již několik let, zadavatelé elektronických instrumentů jako jsou dynamický nákupní systém a elektronická aukce, dodnes využívají zřídka a poměrně neochotně.

Abstract

Public tenders procedure – a dynamic purchase system and electronic auction

The purpose of public tenders is to serve as an instrument of effective and efficient distribution of public funds, in order to acquire specific goods or services in accordance with the public interest. Therefore, the law defines the process of awarding public tenders.

The main purpose of this thesis is to explore and analyze the electronization of the public tenders procedure with an emphasis on dynamic purchase systems and electronic auction. The thesis is based on the current provisions of the Act on Public Tenders No. 137/2006 Coll., and is divided into seven chapters.

Chapter one focuses on evolution of public tenders, or public procurement, providing a brief historical outline with an emphasis on national legal regulations.

Chapter two explores public procurement law regulations in force that are significant in relation to the aim of the thesis. The first part of the chapter highlights the most important legal documents on the international level, and the second part proceeds with an overview of European Union law. Part three presents a summary of the Act on Public Tenders in force.

The third chapter contains a definition of the most essential terms of the Act. Part one deals with the instrument of the public tender itself, including its object and types, and estimated value of the tender. A public tender is primarily a contractual relation between purchasing authority and suppliers, who are described in part two. The chapter is concluded with a concise synopsis of statutory exceptions.

Chapter four is divided into two parts. The first part describes the basic principles of public procurement and the procedure of public tenders in general. The second part continues with the suppliers' defense options against any unlawful practices of the purchasing authority; the part also illustrates the main competence of the Office for the Protection of Competition in this area.

Chapter five explores the electronization of public administration and public tenders procedure in four parts. The first two parts of the chapter provide an overview of the gradual legal implementation of electronic elements into public administration on

the national and European level. The latter two parts follow with a survey of the beginning of the electronization of public tenders procedure up until the current program of complete electronization of all stages of the procedure. A definition of the electronic instrument concept according to the Act is included. The chapter creates a foundation for examination of dynamic purchase system and electronic auction as legal instruments.

Chapter six focuses on the concept of dynamic purchase system. The system enables a fully electronic public tender on the subject of commonly accessible products. The first part of the chapter outlines the legal regulation of establishment and operation of the system. The second part distinguishes the system from the framework agreements. The final part evaluates the practical application of the system with stating that it is, at present, rare.

Chapter seven examines electronic auction, which is used to evaluate offers in the public tenders procedure. Part one outlines the legal regulation of auction application and procedure. Finally part two focuses on the practical usage of the auction and provides a brief summary of the decisions of the respective authority in this area.

The process of full electronization of the tenders procedure still remains to be only a goal not yet fulfilled. Even though the Act explicitly covered electronic elements several years ago, up to the present day the purchasing authorities rarely and rather reluctantly use electronic instruments such as dynamic purchase system and electronic auction.

Klíčová slova / Key words

Věřejné zakázky / Public procurement

Dynamický nákupní systém / Dynamic purchase system

Elektronická aukce / Electronic auction