

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Monika Prudilová

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Rigorózní práce

Olomouc 2018

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Předpokládaná hodnota veřejné zakázky“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Praze dne 1. 10. 2018

.....
Monika Prudilová

Seznam použitých zkratk

DNS	dynamický nákupní systém ve smyslu § 138 a násl. ZZVZ
Směrnice	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Výběrové řízení	postup vedoucí k zadání veřejné zakázky malého rozsahu
Zadávací proces	jákykoliv způsob zadávání veřejné zakázky, tedy jak postup v zadávacím řízení podle ZZVZ, tak postup ve výběrovém řízení vedoucí k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu, tak postup dle výjimek z povinnosti zadávat veřejnou zakázku v zadávacím řízení
Zadávací zásady	zásady dle § 6 ZZVZ, tj. zásada transparentnosti, zákazu diskriminace, přiměřenosti a rovného zacházení
ZVZ 2006	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
ZZVZ nebo Zákon	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
3E	zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti dle § 2 písm. m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	9
1 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky	12
1.1 Režim veřejné zakázky	13
2 Způsob stanovení předpokládané hodnoty	15
2.1 Zakázky stejného či podobného předmětu plnění	17
2.1.1 Prvek reálnosti výše předpokládané hodnoty	19
2.2 Průzkum trhu vs. předběžné tržní konzultace	21
2.3 Finanční rezerva u výše předpokládané hodnoty	24
2.4 Moment stanovení předpokládané hodnoty	26
2.5 Další náklady zahrnované do předpokládané hodnoty	28
2.6 Změna stanovené předpokládané hodnoty	31
3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky malého rozsahu	36
4 Uveřejnění předpokládané hodnoty	41
5 Institutu související s výší předpokládané hodnoty	44
5.1 Výše jistoty	44
5.2 Ekonomická kvalifikace	45
5.2.1 Rámcová dohoda	46
5.2.2 Dynamický nákupní systém	47
5.3 Maximální nabídková cena	49
6 Předpokládaná hodnota podle druhu veřejné zakázky	51
6.1 Veřejné zakázky na dodávky	51
6.2 Veřejné zakázky na služby	53
6.3 Veřejné zakázky na stavební práce	53
7 Předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy	55
7.1 Vymezení veřejné zakázky pravidelné povahy	56
7.2 Vymezení nahodilých nákupů	59
7.3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky dle § 19 odst. 1 ZZVZ	62
7.4 Předpokládaná hodnota nahodilých nákupů	64
8 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky dělené na části	67
9 Stanovení předpokládané hodnoty ve zvláštních případech	72
9.1 Dynamický nákupní systém	73
9.2 Rámcová dohoda	74

9.3	Řízení o inovačním partnerství	77
10	Předpokládaná hodnota u veřejných zakázek zadávaných na základě výjimky	79
10.1	Výjimka dle § 29 ZZVZ	82
10.2	Výjimka dle § 30 ZZVZ	84
10.3	Výjimka dle § 31 ZZVZ	85
	Závěr	87
	Seznam zdrojů	90
	Abstrakt	95
	Seznam klíčových slov	96

Úvod

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky v sobě zahrnuje ekonomický a právní rozměr. Pohledem ekonoma v ní může být spatřován primárně finanční odhad spojený s realizací plánované veřejné zakázky. V kontextu právní úpravy zadávání veřejných zakázek však předpokládaná hodnota dostává především rozměr právní a procesní, který z ní vytváří klíčovou informaci rozhodující o volbě způsobu zadávání veřejné zakázky.

Impulzem pro zvolení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jako tématu této práce se autorovi stala často slýchaná tvrzení zadavatelů, administrátorů i kontrolorů zadávání veřejných zakázek, kteří právě stanovení předpokládané hodnoty označují za nejvíce opomíjený krok zadavatelů při přípravě zadávání veřejných zakázek. Nedůsledné stanovení předpokládané hodnoty však může v průběhu zadávání veřejné zakázky způsobovat značné komplikace, které lze jen velmi obtížně napravit. Přestože jsou pravidla způsobu stanovení předpokládané hodnoty stanovena poměrně pregnančně včetně dané posloupnosti způsobů jejího stanovení, zadavatelé tyto způsoby volí v zásadě nahodile, bez promyšlení a snahy dostat závazným pravidlům s ohledem na jejich skutečný význam. Takovému přístupu by však dle názoru autora mělo být učiněno za dost, a to nejen vynucením odpovědného přístupu zadavatelů pod hrozbou sankcí, ale též prostřednictvím náležitě odborné osvěty a propagace významu tohoto tématu.

Autor se v oblasti veřejných zakázek pohybuje aktivně již několik let, přičemž se dostává do všech tří relevantních pozic, tedy zadavatele, kontroly, příp. i dodavatele bránícího se neoprávněnému postupu zadavatele či vykládajícího zadávací podmínky ze strany subjektu, vůči němuž jsou adresovány. Autor měl též možnost aktivně přihlížet tvorbě a přijímání zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který je stěžejním právním předpisem pro tuto právní oblast. Právní úprava zadávání veřejných zakázek je však velmi specifická. Dominantní roli v ní hrají zadávací zásady, které mají ve srovnání s jinými právními oblastmi nebývalý význam, neboť konkrétní zákonná pravidla významně dotváří a mnohá posouzení oprávněnosti postupů zadavatele jsou na nich přímo postavena.

Tématem této práce je tedy předpokládaná hodnota veřejné zakázky, kdy cílem bude uchopit ji komplexně, ovšem se zaměřením především na klíčové aspekty, které přinesla jednak nová právní úprava (ZZVZ) ve srovnání s právní úpravou předchozí (ZVZ 2006), a jednak na aspekty, které bývají v odborné literatuře a dostupných odborných zdrojích opomíjeny. Autor si proto neklade za cíl pojmenovávat již pojmenované a zabývat se tak těmi aspekty předpokládané hodnoty, o nichž není sporu a u nichž by byl nucen přistoupit

pouze k popisné metodě. Zaměří se naopak na otázky problematické nebo doposud neřešené, jejichž zodpovězení vyžaduje podrobné prozkoumání příslušných právních norem v kontextu výkladové praxe nejen kontrolních orgánů, ale též odborné veřejnosti. Stěžejními zdroji proto bude vedle zákonných ustanovení a souvisejících právních předpisů též rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, výchozí a určující evropská právní úprava a všechny dostupné výkladové zdroje především z oblasti komentářové literatury. Autor se nebude vyhýbat ani zahraničním zdrojům včetně zahraničního srovnání tam, kde jej k tomu povedou dosavadní nejasné přístupy, ve snaze dobrat se co nejpřesvědčivějšího výsledku.

Snahou autora bude členit tuto práci tak, aby byla uskupena do logických částí prostřednictvím dílčích kapitol, které na sebe budou navazovat a přirozeně gradovat směrem od obecného základu ke specifikům, která jsou při zadávání veřejných zakázek zdánlivě okrajová, ovšem o to více opomíjená. Struktura této práce tedy bude členěna do deseti samostatných kapitol, v nichž budou jednotlivá témata uceleně uchopena a vzájemně pak napříč prací v různých kontextech provázána, aby tvořila jeden konzistentní celek. Pomocí výchozí deskriptivní metody, prostřednictvím níž autor uchopí a pojmenuje výchozí právní normy a souvislosti, za následného použití metody explanace, bude přikročeno k jejich kritické analýze. Vyhodnocením všech dostupných souvislostí včetně použití komparace, bude záměrem autora nalézt odpovědi na položené vědecké otázky, které si v textu bude přímo i nepřímo pokládat. Autor se nebude vyhýbat ani vlastním úvahám a kritickým analýzám, které bude vyjadřovat napříč celým textem tak, aby korespondovaly s tématem dané kapitoly, včetně úvah *de lege ferenda*.

Klíčovými pro celou práci budou již úvodní kapitoly týkající se samotného charakteru předpokládané hodnoty, způsobu a momentu jejího stanovení. Rozebrány budou dále přesahy předpokládané hodnoty do zadávacích institutů, které význam předpokládané hodnoty ještě více umocňují. Autor se pozastaví též nad libovůli zadavatelů ohledně ne/uveřejnění výše předpokládané hodnoty včetně dopadů takového rozhodnutí zadavatele na zachování možnosti dodavatelů napadat stanovení předpokládané hodnoty obrannými prostředky. Podrobně bude analyzováno stanovení předpokládané hodnoty u veřejných zakázek pravidelné povahy, včetně tzv. nahodilých nákupů. Pozornost bude dále zaměřena na zvláštní postupy zadavatelů při zadávání veřejných zakázek mimo zadávací řízení, tedy veřejných zakázek malého rozsahu nebo zákonných výjimek, na základě kterých je zadavatel z přísného postupu v zadávacím řízení osvobozen. Jsou to totiž právě veřejné zakázky malého rozsahu vzbuzující v praxi zadavatelů nejvíce otázek, jelikož jejich právní úprava je

v zásadě velmi strohá, kdy zákonodárce reguluje postup zadavatele ve výběrovém řízení toliko prostřednictvím zadávacích zásad, které jsou z povahy věci velmi neurčité a pro zadavatele proto těžko uchopitelné. Předpokládaná hodnota je však v tomto ohledu výjimkou a zadavatelé naopak stanoví velmi specifická závazná pravidla pro její stanovení, přestože převažující výklad těchto pravidel je z pohledu autora velmi nepřesvědčivý. Opomenuty nebudou ani další zvláštní případy stanovení předpokládané hodnoty v závislosti na volbě druhu zadávacího řízení nebo dalších zvolených způsobů zadávání.

Autor je toho názoru, že oblast veřejných zakázek je na akademické půdě poměrně opomíjena, přestože si zasluhuje pozornost již s ohledem na výši finančních prostředků, které jsou prostřednictvím trhu veřejných zakázek každoročně vynakládány.¹ Domnívá se současně, že pozornost jí věnovaná ze strany kontrolních orgánů, posílena poskytovateli dotace, zásadně nekoresponduje s nezávislými akademickými zdroji, které by zadavatelům přinášeli dostatek kvalitních odborných podkladů pro nalezení rozhodujících a správných výkladových závěrů, což nelze hodnotit jinak než jako značně nežádoucí, neboť pro oprávněné ukládání sankcí by mělo existovat dostatečné množství odborných a kritických myšlenek a polemik, jež pro ně zakládají relevantní a pevné zázemí.

Smělým cílem autora je na důležitost a důsledky stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky touto prací upozornit a zadavatelům jakožto adresátům povinností souvisejících se stanovením předpokládané hodnoty, ale též kontrolorům veřejných zakázek a odborné veřejnosti včetně akademické obce, poskytnout širší teoreticko-analytické zázemí pro kritické posouzení stávajících pravidel a též i upozornit na možné budoucí novelizace aktuálního stavu *de lege lata*. Vedle tohoto cíle je přáním autora posloužit všem čtenářům jednoznačným a uchopitelným pojetím předpokládané hodnoty, jež z teoretického základu dospěje k problematickým prvkům, u nichž se pokusí dovést nejhodnější řešení. Ostatně právě v tom autor spatřuje krásu práva. V rigidnosti, pregnantnosti i mnohé kontrastní neurčitosti právních norem vytrvale a tvrdošijně hledat řešení.

Mnohdy skrytá až za horizontem, přesto vždy na dosah.

¹ V roce 2017 tvořil v ČR trh veřejných zakázek 11,06 % podílu na HDP, což představovalo asi 559 miliard Kč. Viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017* [online]. Portal-vz.cz, Praha [cit. 2018-09-09].

1 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je pojem, se kterým se setkává každý zadavatel napříč všemi druhy veřejných zakázek a všemi druhy zadávacích řízení, jelikož stanovení předpokládané hodnoty je povinným krokem zadavatele před zahájením zadávání veřejné zakázky. Přestože je stanovení předpokládané hodnoty svojí povahou jednorázový úkon, jehož primárním účelem je nasměrovat zadavatele k volbě režimu veřejné zakázky, důsledky tohoto stanovení se zrcadlí v celém zadávacím procesu. Na zadavatelích proto leží již v přípravné fázi², kam stanovení předpokládané hodnoty zpravidla patří, velká odpovědnost za správnost stanovení předpokládané hodnoty, neboť ta je základní determinantou pro správnost postupu zadavatele v celém zadávacím procesu. Stanovení předpokládané hodnoty proto předurčuje celý osud veřejné zakázky.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je dle zákonné definice *předpokládaná výše úplaty zadavatele za plnění veřejné zakázky v Kč bez DPH*.³ Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky je třeba odlišovat od ceny, kterou zadavatel za předmět veřejné zakázky uhradí vybranému dodavateli, se kterým byla uzavřena smlouva. Podobně je třeba předpokládanou hodnotu odlišovat také od nabídkové ceny dodavatele, která bývá předmětem hodnocení nabídek. Všechny tři uvedené hodnoty jsou hodnotami odlišnými a reprezentují jiný životní cyklus veřejné zakázky. Předpokládanou hodnotu je třeba zařadit do přípravné fáze veřejné zakázky, nabídkovou cenu do fáze průběhu zadávacího řízení a cenu, kterou zadavatel za obdržené smluvní plnění skutečně uhradí⁴, do fáze realizace veřejné zakázky. Tyto tři hodnoty jsou na sebe vzájemně navázány a měly by se sobě co nejvíce blížit. V takovém případě se totiž zadavatel přesvědčí o tom, že předpokládaná hodnota vypovídala o reálné hodnotě poptávaného plnění.

Před zahájením zadávání veřejné zakázky je zadavatel povinen definovat, co je předmětem veřejné zakázky. Tento krok zadavatel činí ještě před tím, než stanoví předpokládanou hodnotu, jelikož předpokládaná hodnota je až finančním vyjádřením předmětu veřejné zakázky.

Zákon dělí veřejné zakázky podle jejich předmětu na tři druhy, a to na dodávky, služby

² Přípravná fáze veřejné zakázky je považována za její nejtěžejnější část též z pohledu kontrolorů veřejných zakázek. Viz MACHÁT, Jiří. Největší riziko dotovaných projektů – veřejné zakázky. *Interní auditor*, 2014, Ročník 18, s. 21-24.

³ Viz § 16 odst. 1 ZZVZ.

⁴ Viz § 219 odst. 3 ZZVZ.

a stavební práce.⁵ Zákon ovšem přesně nestanoví, co vše má být považováno za jednu veřejnou zakázku, co za více samostatných částí jedné veřejné zakázky a co pak za více zcela samostatných veřejných zakázek. Předmět veřejné zakázky ovšem hraje zásadní roli při určení správného postupu zadavatele před započítím zadávání veřejné zakázky a při nastavování konceptu zadávání veřejné zakázky vůbec.⁶

Předpokládaná hodnota by obecně měla pokrývat všechny možné smluvní varianty, fáze a možná obnovení, podobně jako všechny související lidské zdroje, režijní náklady či dopravu související s plněním předmětu veřejné zakázky.⁷ Účelem předpokládané hodnoty je především to, aby podle ní zadavatel určil, zda bude veřejná zakázka zadávána v režimu nadlimitním, podlimitním nebo se uplatní výjimka z povinnosti postupovat v zadávacím řízení pro tzv. veřejné zakázky malého rozsahu nebo podlimitní výjimky.⁸

Správné stanovení předpokládané hodnoty je tudíž základním stavebním kamenem úspěšného a legitimního zadání veřejné zakázky, jemuž by proto měla být věnována náležitá pozornost všech zadavatelů.

1.1 Režim veřejné zakázky

Režim veřejné zakázky vyjadřuje především míru přísnosti a šíře pravidel pro zadávání veřejné zakázky. Režim veřejné zakázky tedy slouží jako první a základní ukazatel míry práv a povinností zadavatele a je determinantou pro následné určení druhu zadávacího řízení.

Režimy veřejných zakázek existují tři: nadlimitní režim, podlimitní režim a zjednodušený režim. Dle režimů veřejných zakázek je částečně koncipována struktura Zákona, jelikož podlimitní, nadlimitní a zjednodušený režim mají své vlastní části. Režim veřejné zakázky zadavatel určuje při zahájení zadávacího řízení a musí být zachován po celou dobu zadávání.⁹ I pokud by byl zadavatel oprávněn postupovat v jiném (mírnějším) režimu, musí po celou dobu zadávání dodržovat pravidla toho režimu, který si při zahájení zadávání stanovil. Tento princip je odbornou veřejností označován jako *princip neměnnosti režimu*.¹⁰

Režim veřejné zakázky je jako pojem a institut zakotven v § 24 ZZVZ. Toto zákonné

⁵ Viz § 2 odst. 2 ZZVZ.

⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment* [online]. February 2018 [cit. 01. 9. 2018].

⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment* [online]. February 2018 [cit. 01. 9. 2018].

⁸ Výše předpokládané hodnoty má však několik dalších dopadů na zadávání veřejné zakázky, které budou dále v kapitole 4 této práce rozebrány.

⁹ Srov. § 24, druhá věta ZZVZ.

¹⁰ DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 138.

ustanovení zakotvuje pouze způsob, jakým se režim veřejné zakázky určuje, aniž by definoval tento pojem samotný. Základním ukazatelem pro určení režimu veřejné zakázky je výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Podle této výše zadavatel určí, zda bude veřejná zakázka zadávána jako veřejná zakázka malého rozsahu¹¹, veřejná zakázka podlimitní zadávaná v režimu podlimitním anebo veřejná zakázka nadlimitní zadávaná v režimu nadlimitním. Zcela mimo tuto koncepci stojí zjednodušený režim, který od výše předpokládané hodnoty odhlíží a rozhodující je pro něj věcné vymezení předmětu veřejné zakázky.¹²

Rozlišení mezi veřejnou zakázkou malého rozsahu, podlimitní a nadlimitní, je prováděno prostřednictvím finančních limitů. Veřejné zakázky malého rozsahu jsou takové veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhla u dodávek a služeb 2 000 000 Kč bez DPH a u stavebních prací 6 000 000 Kč bez DPH.¹³ Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky jsou uvedeny v prováděcím právním předpisu k Zákonu a jsou měněny pravidelně každé dva roky. Limit pro nadlimitní veřejné zakázky se liší v závislosti na druhu zadavatele dle § 4 ZZVZ.¹⁴ Veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou odpovídající rozmezí veřejné zakázky malého rozsahu a veřejné zakázky nadlimitní jsou veřejnými zakázkami podlimitními.

Zákonná pravidla vycházejí primárně z evropské právní úpravy, která je koncipována pouze jako regulace zadávání nadlimitních veřejných zakázek. Zákonná pravidla týkající se veřejných zakázek podlimitních a veřejných zakázek malého rozsahu jsou tedy pouze národní právní úpravou. Pro podlimitní režim je největším specifikem zvláštní druh zadávacího řízení (zjednodušené podlimitní řízení) a kratší zákonné lhůty.¹⁵ U veřejných zakázek malého rozsahu se na základě výjimky dle § 31 ZZVZ uplatňuje výjimka z povinnosti zadávat je v zadávacím řízení, avšak zadavatel při jejich zadávání musí dodržovat zadávací zásady dle § 6 ZZVZ.

¹¹ Přestože v případě veřejné zakázky malého rozsahu ZZVZ nehovoří o režimu, z praktického pohledu na něj je možné takto pohlížet, neboť také prostřednictvím zadávacích zásad stanoví základní pravidla postupu zadavatele, přestože tento se odvíjí od konkrétního způsobu zadávání (typicky přímé zadání/uzavřená výzva/otevřená výzva). Pojem *režim veřejné zakázky malého rozsahu* však neodpovídá zákonné terminologii, přesto v praxi je často používán.

¹² Viz § 129 ZZVZ a služby uvedené v Příloze č. 4 k ZZVZ.

¹³ Viz § 27 ZZVZ.

¹⁴ Viz Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

¹⁵ Viz § 54 ZZVZ.

2 Způsob stanovení předpokládané hodnoty

Stanovení předpokládané hodnoty spočívá především ve stanovení její samotné výše. Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky totiž tvoří fakticky pouze konkrétní finanční hodnota (číslo). Předpokládaná hodnota se stanovuje v korunách českých¹⁶ bez hodnoty odpovídající výši sazby daně z přidané hodnoty.¹⁷ Výše předpokládané hodnoty je zpravidla jediným údajem o předpokládané hodnotě, který bývá uveřejňován v zadávací dokumentaci.¹⁸

Způsoby, jakými může být předpokládaná hodnota stanovena, jsou spolu s dalšími pravidly pro její správné určení, vymezeny především v § 16 ZZVZ. Konkrétní výši předpokládané hodnoty však stanovuje sám zadavatel. Zákonná pravidla se nijak nevypořádávají s pravidly zaokrouhlování nebo s vymezením nezbytné přesnosti stanovení výše předpokládané hodnoty.

Vycházet lze z definice předpokládané hodnoty obsažené v § odst. 16 odst. 1 ZZVZ, kdy se jedná o *zadavatelem předpokládanou výši úplaty za plnění veřejné zakázky*. Z tohoto vymezení je patrné, že předpokládaná hodnota je odhadem zadavatele.¹⁹

Dle názoru autora je pro odhad či předpoklad v obecné rovině příznačné, že je stanoven za aktuálních, nikoliv nutně konečných okolností, že je stanoven s určitou mírou rezervy a že je též zaokrouhlen. Zadavatel by tudíž při stanovování předpokládané hodnoty měl být natolik přesný, aby měla konkrétní výše předpokládané hodnoty dostatečnou vypovídací hodnotu, ale zároveň svojí konkrétností nezpochybňovala skutečnost, že se jedná o „pouhý“ předpoklad.

Bez ohledu na chybějící výslovná zákonná pravidla je zřejmé, že není nezbytné stanovovat předpokládanou hodnotu s přesností na koruny, či tisíce. Při zaokrouhlování by

¹⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA, *Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek* [online], Poslanecká sněmovna, 414 s. [cit. 2018-08-26]. Sněmovní tisk 637.

¹⁷ Srov. § 16 ZZVZ in fine.

¹⁸ Někteří zadavatelé ovšem uveřejňují spolu se samotnou výší předpokládané hodnoty také způsob jejího stanovení. Autorovi však není známo, z jakého důvodu. Výjimkou je případ, kdy je předpokládaná hodnota stanovena na základě předběžných tržních konzultací ve smyslu 33 ZZVZ, kdy tato informace v zadávací dokumentaci být uvedena musí, a to s odkazem na § 36 odst. 4 ZZVZ. I v tomto případě se ovšem dá polemizovat nad tím, zda je zadavatel v takovém případě povinen zveřejnit samotnou výši předpokládané hodnoty, anebo je povinen tak učinit pouze ve smyslu § 36 odst. 4 ZZVZ, tedy výlučně za podmínky, že se rozhodne předpokládanou hodnotu uveřejnit. Autor je toho názoru, že dle jazykového znění předmětných zákonných ustanovení takto zadavatel není povinen činit, jelikož nezveřejněná předpokládaná hodnota nemůže být součástí zadávací dokumentace, a tudíž není naplněna hypotéza právní normy obsažené v předmětném § 36 odst. 4 ZZVZ. Vzhledem ke smyslu a účelu zákonných pravidel a s ohledem na zachování zásady transparentnosti nicméně i přesto uveřejnění předpokládané hodnoty autor doporučuje provést vždy.

¹⁹ Pro srovnání Směrnice používá pojem *odhadovaná hodnota* namísto předpokládané hodnoty. Dále pak výpočet výše odhadované hodnoty vztahuje výslovně k odhadu zadavatele (srov. Čl. 5 odst. 1 Směrnice).

ovšem dle názoru autora zadavatel měl zohlednit, o jak vysokou hodnotu se řádově jedná, neboť lze očekávat, že s vyšší předpokládanou hodnotou bude nezbytnost přesnosti jejího stanovení co do jednotlivých řádů (tisíců, stovek) spíše klesat.

Vzhledem k obecné působnosti zadávacích zásad také na tuto část zadávacího procesu,²⁰ se lze dle přesvědčení autora domnívat, že se při stanovení konkrétní výše předpokládané hodnoty uplatní především zásada přiměřenosti. Rozhodujícím prvkem pro její zachování může být mj. způsob stanovení předpokládané hodnoty a konkrétnost informace, z níž zadavatel při jejím stanovování vycházel. V tomto ohledu lze uvažovat tak, že čím konkrétnějšími informacemi a hodnotami zadavatel disponuje, tím by stanovená předpokládaná hodnota měla být přesnější. Naopak tam, kde zadavatel není schopen stanovit přesnější hodnotu a vychází pouze z částek orientačních, případně předmět veřejné zakázky může být zejména co do technických podmínek, příp. množství, v průběhu zadávání veřejné zakázky měněn, bude předpokládaná hodnota méně přesná a více zaokrouhlena.²¹

Způsoby stanovení předpokládané hodnoty jsou vyjmenovány v § 16 odst. 6 ZZVZ. Všechny zde uvedené způsoby lze pomyslně rozdělit na dva okruhy odlišné podle toho, v jakém pořadí by měly být aplikovány. První, favorizovaný způsob stanovení předpokládané hodnoty, spočívá ve využití údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění. Stanovení předpokládané hodnoty tedy zadavatel na prvním místě provede za využití těchto údajů a informací, a proto jej lze označit jako jakýsi základní privilegovaný způsob stanovení předpokládané hodnoty. Tento závěr vyplývá z § 16 odst. 6 ZZVZ, který další způsoby stanovení předpokládané hodnoty uvádí slovy „*nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje nebo informace*“.²² Až za těmito úvodními slovy jsou vyjmenovány další (alternativní) způsoby stanovení předpokládané hodnoty využitelné za předpokladu, že nebylo postupováno podle první části ustanovení § 16 odst. 6 ZZVZ.

Alternativními způsoby stanovení předpokládané hodnoty jsou výslovně označeny průzkum trhu, předběžné tržní konzultace a blíže nedefinovaný jiný vhodný způsob. Alternativní způsoby jsou tedy vyjmenovány příkladně a zadavateli umožňují zvolit i jiný

²⁰ O čem nemůže být sporu především u zásady transparentnosti a zásady přiměřenosti, neboť lze vycházet z díky § 6 odst. 1 ZZVZ, který stanoví „*Zadavatel při postupu podle tohoto zákona (...)*“. Oproti díce § 6 odst. 2 ZZVZ „*Ve vztahu k dodavatelům (...)*“. Byť by bylo možné o těchto rozdílech dále polemizovat, ve věci stanovení předpokládané hodnoty je zjevné, že se nemusí jednat o vztah k dodavatelům, ale jistě se jedná o *postup podle tohoto zákona*.

²¹ Např. v případě jednacího řízení s uveřejněním nebo řízení se soutěžním dialogem.

²² Tento závěr vyplývá také z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008, podle nějž „*Základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jsou podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, údaje sbromážděné zadavatelem ohledně veřejných zakázek se stejným nebo obdobným předmětem plnění. Má-li zadavatel takové informace a údaje, zásadně již ohledně této otázky nemusí provádět průzkum trhu ani uskutečňovat jiné další kroky.*“

vhodný způsob. Ten by mohl být uplatněn kupříkladu u ojedinělých předmětů veřejných zakázek, které nejsou standardně nakupovány, jako veřejné zakázky v oblasti výzkumu a vývoje²³, či bude-li předmět veřejné zakázky natolik uzpůsoben potřebám zadavatele, že žádný obdobný předmět v daný moment neexistuje. V takových případech by mohla být zvolena varianta např. znaleckého posudku. Jako další možný alternativní způsob stanovení předpokládané hodnoty připadá v úvahu cenový předpis.

Alternativní způsoby nemají předurčenu žádnou posloupnost použití, volba konkrétního způsobu tedy závisí na zadavateli. Byť se může jevit jako jednoznačné, že zadavatel vybírá jeden ze způsobů stanovení předpokládané hodnoty a tímto je následně vázán, existují také názory, podle kterých mohou být jednotlivé způsoby vzájemně kombinovány. To by znamenalo, že zadavatel má možnost předpokládanou hodnotu stanovit s větší přesností, neboť např. tam, kde jeho zkušenost s předchozí veřejnou zakázkou zcela nekoresponduje s aktuální veřejnou zakázkou, si dopomůže např. provedením průzkumu trhu. I přes to, že z jazykového výkladu § 16 odst. 6 ZZVZ vyplývá spíše vázanost jedním zvoleným způsobem, s přihlédnutím ke smyslu a účelu celého ustanovení lze i v možnosti kombinace spatřovat jisté opodstatnění a prospěšnost.²⁴ V každém případě by dle názoru autora volba způsobu stanovení předpokládané hodnoty měla být určována především podle toho, jaký ze způsobů má zadavatel reálně k dispozici a jaký z nich, pokud je jich více, má nejvyšší vypovídací hodnotu a může být proveden co nejpresněji. Za zmínku v tomto ohledu stojí evropská právní úprava, která žádné konkrétní způsoby stanovení předpokládané hodnoty neobsahuje a hovoří toliko o odhadu zadavatele; výběr metody stanovení je ponechán na volbě zadavatele s tím, že nesmí být provedena s úmyslem vyloučit veřejnou zakázku z působnosti Směrnice.²⁵

2.1 Zakázky stejného či podobného předmětu plnění

Prvním a prioritním způsobem stanovení předpokládané hodnoty je stanovení na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění. Jak již bylo uvedeno, jedná se o prioritní způsob, který by měl zadavatel využít vždy, když má takové údaje nebo informace k dispozici.²⁶

²³ Pokud jde o veřejné zakázky zadávané v inovačním partnerství, způsob stanovení předpokládané hodnoty je stanoven speciálně v § 23 odst. 2 ZZVZ.

²⁴ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 101.

²⁵ Čl. 5 odst. 1 a 3 Směrnice.

²⁶ HERMAN, Pavel a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2016, s. 47; viz též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. srpna 2009 sp. zn. 62 Ca 34/2008,

Vzhledem k tomu, že Zákon nehovoří výslovně o zakázkách zadavatele, ale pouze o zakázkách (tj. kohokoli), může být otázkou, jakou aktivitu by měl zadavatel vynaložit, aby takové informace získal a zákonnou povinnost přednostně vycházet z těchto údajů splnil.

V tomto ohledu může docházet k překrývání aktivity zadavatele vedoucí k získání údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění s průzkumem trhu. Průzkum trhu je však jedním z výslovně uvedených alternativních způsobů stanovení předpokládané hodnoty, a proto pokud by aktivita zadavatele musela pro získání takových údajů a informací dosahovat této intenzity, už by se pravděpodobně jednalo o stanovení předpokládané hodnoty na základě průzkumu trhu.²⁷ Rozlišení mezi průzkumem trhu a získáním údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění ovšem může záviset na pouhých nuancích. Dle názoru autora bude rozhodujícím prvkem rozlišení to, zda zadavatel vychází z vlastních zdrojů (z vlastních zakázek), a pak by se jednalo o prioritní způsob stanovení předpokládané hodnoty, anebo vychází z cizích zdrojů (cizích zakázek), a pak by se jednalo spíše o průzkum trhu. Podobně rozhodující by mohlo být také získání informací od jiného zadavatele, čímž není nijak dotčena hospodářská soutěž, zatímco získání informací od dodavatelům nezbytně vtahuje do procesu také samotný trh, což tedy svědčí spíše o průzkumu trhu.

V souvislosti se základním způsobem stanovení předpokládané hodnoty je třeba poukázat na to, že Zákon nehovoří o povinnosti zadavatele vycházet z údajů a informací o „veřejných zakázkách“, ale pouze o „zakázkách“. Vzhledem k definici pojmu veřejná zakázka uvedené v § 2 odst. 2 ZZVZ je zřejmé, že zákonodárce použitím pojmu „zakázka“ umožňuje zadavateli vycházet jak z údajů a informací o získaných plněních, která nebyla porížena na základě veřejné zakázky, tak údajů a informací o plněních realizovaných na základě zadání veřejných zakázek.²⁸ V případě zakázky se bude jednat o údaje ze standardní soukromoprávní smlouvy uzavřené na základě obchodního styku. Lze si představit také soukromoprávní smlouvu spotřebitelskou. Dalším určujícím prvkem bude to, že taková smlouva nemusela být uzavřena výhradně zadavatelem, který ji pro stanovení předpokládané hodnoty hodlá využít. Stejně tak tímto subjektem nemusí být ani osoba se statutem zadavatele, ale jakákoliv jiná osoba, jelikož Zákon ve vztahu k tomu, o čí zakázku se musí

podle nějž pokud zadavatel má možnost stanovit předpokládanou hodnotu podle předchozích zakázek, nemusí činit další kroky, jako např. průzkum trhu. Podmínkou ovšem je, že takové zakázky musely být skutečně stejného nebo obdobného předmětu plnění a na těchto hodnotách lze výši předpokládané hodnoty zadávané veřejné zakázky objektivně založit.

²⁷ Informace o obdobných zakázkách lze získat např. z registru smluv nebo z údajů o předpokládané hodnotě uvedených v uveřejněných zadávacích dokumentacích nebo na profilech jiných zadavatelů.

²⁸ HERMAN, Pavel a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2016, s. 47.

jednat, zadavatele nijak nelimituje.²⁹ Bez ohledu na výše uvedené lze předpokládat, že takto široké rozpětí *zakázky* zadavatelé v praxi spíše nevyužívají a vycházejí především ze zakázek vlastních. Vzhledem k tomu, že zadavatel může využít pouze takové údaje, které vyplývají ze zakázek stejného nebo podobného předmětu plnění, je logické, že se též u předchozích zakázek zadavatele bude jednat o veřejné zakázky.

Ke znaku stejného či podobného předmětu plnění je třeba přistupovat tak, že jeho naplnění musí být posouzeno vždy individuálně ve vztahu k veřejné zakázce, pro kterou je předpokládaná hodnota stanovována. Autor je toho názoru, že se i v tomto ohledu uplatní zásada přiměřenosti a zadavatel bude povinen použité údaje či informace přizpůsobit okolnostem plánované veřejné zakázky, míře odchýlení se od předmětu plnění zakázky, z níž vychází, stejně tak jako možnému vývoji cen na trhu či smluvním podmínkám.

2.1.1 Prvek reálnosti výše předpokládané hodnoty

Široké rozpětí údajů a informací, z nichž může zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty vycházet, dále souvisí také s časovým posouzením, kdy je ještě zakázka, z níž bude zadavatel vycházet, relevantní. Právní vakuum v tomto ohledu jistě neznamená, že zadavatel může využít zakázky neomezeně staré, u nichž např. vývoj na relevantním trhu zaznamenal za uplynulé období markantní posun, a proto je jejich vypovídací hodnota zcela neaktuální. Avšak ani u starších údajů nelze a priori říct, že je není možné využít. Není proto až tak rozhodující stáří zakázky, ale reálnost její vypovídací hodnoty v daném čase.

S časovým aspektem lze spojit také prvek reálnosti předpokládané hodnoty, který je jedním z nezbytných ukazatelů při posuzování správnosti jejího stanovení. Předpokládaná hodnota totiž musí být vždy stanovena tak, aby její výše odpovídala podmínkám příslušného trhu, věcnému vymezení předmětu veřejné zakázky a jejímu rozsahu.³⁰ Otázkou proto může být, zda je zadavatel, stanovící tímto základním způsobem předpokládanou hodnotu, dále povinen podrobit ji přezkumu co do její reálnosti pohledem aktuálních podmínek na trhu.

Zákon takovou povinnost zadavateli výslovně neukládá, a proto musí být dle názoru autora dovozována ze smyslu a účelu právní úpravy a mj. právě z prvku reálnosti předpokládané hodnoty. Nejzásadněji pak tento požadavek vystupuje v případě stanovení

²⁹ Zpracovatel upozorňuje na závěry v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008. I když se tento rozsudek vztahuje na předchozí ZVZ 2006, § 13 odst. 2 ZZVZ používal taktéž pojem *zakázky* nikoliv *veřejné zakázky*. I přes to je v textu rozsudku uvedeno, že základem stanovení předpokládané hodnoty jsou údaje vyplývající z *veřejných zakázek*, na jiném místě jsou pak zmiňovány pouze *zakázky*. Tuto rozdílnost autor považuje za poněkud zmatečnou a nešťastnou.

³⁰ JURČÍK, Radek, *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck. 2015, s. 165-166.

předpokládané hodnoty podle zakázek stejného či podobného předmětu plnění. Již z podstaty tohoto pravidla je totiž zřejmé, že zadavatel musí čerpat vždy z minulosti.³¹

Další neurčitost zákonné dikce § 16 odst. 6 ZZVZ spočívá v tom, že není zřejmé, co vše lze pod použité pojmy „*údajů a informací*“ podřadit. Zda se může jednat o nabídkové ceny všech účastníků zadávacího řízení, čímž se samozřejmě průměrná výchozí hodnota pro stanovení předpokládané hodnoty zvyšuje, zda pouze o nabídkovou cenu vybraného dodavatele, se kterým bude uzavřena smlouva, či o cenu skutečně uhrazenou ze smlouvy. Nebo dokonce o předpokládanou hodnotu dané veřejné zakázky. Z uvedeného výčtu lze pravděpodobně za hodnotu nejlépe vypovídající o reálném finančním závazku zadavatele za realizaci veřejné zakázky označit skutečně uhrazenou cenu. Autor se však v této věci domnívá, že již samotné hodnoty nabídkových cen všech dodavatelů, kteří podali nabídku na tutéž veřejnou zakázku reálně vypovídají o poměrech na aktuálním trhu, kdežto nabídková cena vybraného dodavatele vypovídá toliko o nejlevnějším dostupném plnění v daném čase a místě, a proto zadavatel může vycházet i z nabídkových cen všech účastníků zadávacího řízení. Pokud by totiž zadavatel vyšel z nabídkové ceny vybraného dodavatele, příp. též ze skutečně uhrazené ceny, stanovil by předpokládanou hodnotu ve výši nižší, než by byla např. za využití váženého průměru nabídkových cen všech dodavatelů. Vzhledem k tomu, že vybraný dodavatel mohl být motivován jakýmikoli různými důvody pro stanovení nabídkové ceny v konkrétní výši, včetně důvodů, pro které se zadavatel mohl rozhodnout přijmout zdůvodněné mimořádně nízké nabídkové ceny³², autor nepovažuje za dostatečné vycházet pouze z takového jednoho údaje. K tomuto závěru přispívá také skutečnost, že je možné zohlednit údaje a informace nejen z předchozích veřejných zakázek, ale také ze zakázek, u nichž logicky k žádné soutěži mezi dodavateli nemuselo dojít a smlouva mohla být uzavřena napřímo.

Časové hledisko v podobě reálnosti předpokládané hodnoty je třeba uplatnit vždy. Bez něj by totiž mohlo dojít k tomu, že zadavatel uplatní základní způsob stanovení předpokládané hodnoty (s ohledem na to, že jej bude považovat na základě dikce § 16 odst. 6 ZZVZ jako preferovaný), avšak využije údaje a informace ze zakázek, které byly uskutečněny s velkým časovým odstupem. Pokud je takových zakázek více, může být

³¹ Z textu rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008 ovšem vyplývá následující: „*Stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tj. výlučně na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění, lze pouze tehdy, pokud se tyto údaje a informace týkají skutečně stejného či podobného předmětu plnění, a zároveň pokud jde o takové údaje a informace, na nichž lze závěr o výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky objektivně založit. (...) Má-li zadavatel takové informace a údaje, zásadně již obledně této otázky nemusí provádět průzkum trhu ani uskutečňovat jiné další kroky.*“

³² Stov. § 113 ZZVZ.

otázkou, jak přesně by měl zadavatel jednotlivé údaje a informace zpracovat a jakou váhu by při stanovení předpokládané hodnoty měly mít.

Bezpochyby každá zakázka má svá specifika a žádná nebude zcela identická jako je ta, kterou zadavatel aktuálně hodlá zadávat a pro níž předpokládanou hodnotu stanoví. Řešením by proto mohlo být rozdílnou míru přiléhavosti na plánovanou veřejnou zakázku zohlednit prostřednictvím váženého průměru všech využitých údajů a informací. Takový vážený průměr by měl mít logický, objektivní základ a měl by být transparentně zaznamenán. Údaj vzešlý jako výsledek provedeného váženého průměru by měl být následně podroben přezkoumání z pohledu prvku reálnosti. Ten si lze představit jako zohlednění cenového vývoje na trhu od doby, od níž údaje a informace pochází, až po současnost. Cenový vývoj na trhu lze přezkoumat kvalifikovaným odhadem odborně způsobilé osoby nebo např. pomocí statistických údajů o vývoji cen na trhu. V úvahu připadá také provedení standardního průzkumu trhu. Za takového postupu by zadavatel v zásadě stanovil předpokládanou hodnotu na základě dvou samostatných způsobů, resp. jejich kombinací. Ani takovou možnost však ZZVZ přímo nevylučuje.³³

2.2 Průzkum trhu vs. předběžné tržní konzultace

Pojem průzkum trhu je uveden v § 16 odst. 6 ZZVZ, kde se stanoví, že zadavatel vychází z informací získaných průzkumem trhu, pokud nemá za účelem stanovení předpokládané hodnoty k dispozici údaje a informace o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění. Zákon průzkum trhu uvádí na prvním místě v řadě alternativních způsobů stanovení předpokládané hodnoty. Pojem jako takový však Zákon nikde blíže nedefinuje a jeho vymezení je tedy velmi neurčité.

ÚOHS na svých webových stránkách v sekci preventivních kroků zadavatele před zahájením zadávání veřejné zakázky definuje průzkum trhu tak, že se jedná o „sběr informací o škále produktů a/nebo služeb dostupných na trhu, které by uspokojily požadavky zadavatele, stejně jako informací o potenciálních dodavatelích těchto produktů“.³⁴ Pojem průzkum trhu je dle citovaného vymezení z pohledu ÚOHS zjevně daleko širší, než co by bylo možné dovodit ze znění § 16 odst. 6 ZZVZ, neboť zde je vztažen toliko k předpokládané hodnotě.

Přestože je pro účely této práce rozhodující především vztah průzkumu trhu

³³ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 100.

³⁴ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Prevence, Být maximálně informován před vyhlášením zadávacího řízení*. Uohs.cz, Brno [cit. 2018-08-29].

ke stanovení předpokládané hodnoty, autor považuje za nezbytné znát jeho širší význam, aby bylo možné vymezit průzkum trhu a předběžné tržní konzultace odlišně a nikoliv tak, že mají obdobný význam. Pokud by tomu tak bylo, zákonodárce by je jistě neuváděl vedle sebe.

Předběžné tržní konzultace může zadavatel využít za účelem přípravy zadávacích podmínek nebo za účelem informovat dodavatele o svých plánech a požadavcích a získat od nich zpětnou vazbu.³⁵ V této souvislosti vzniká otázka, zda je zadavatel oprávněn provádět předběžné tržní konzultace pouze před zahájením zadávacího řízení, anebo též v jeho průběhu. Z odborné literatury vyplývá, že předběžné tržní konzultace mohou být realizovány i v průběhu zadávacího řízení.³⁶ Znění Směrnice je však ve stanovení momentu provádění předběžných tržních konzultací jednoznačné, jelikož je řadí do fáze před zahájením zadávacího řízení.³⁷ Oproti tomu Zákon časový moment jejich provedení vůbec neobsahuje a hovoří toliko o oprávnění předběžné tržní konzultace vést bez dalšího.³⁸ Autor je přesvědčen, že se jedná o příklad nedůsledných překladů Směrnice, kterými je snížena určitost pravidel vyplývajících ze Směrnice a Zákonu proto neprospívají. Nepřesnou transpozici unijního pravidla do znění Zákonu proto autor považuje za pochybení českého zákonodárce. I přes tyto odlišnosti autor zastává názor, že předběžné tržní konzultace by měly být vedeny výlučně před zahájením zadávacího řízení, což nemusí znamenat bezprostředně před zahájením, ale kdykoliv v přípravné fázi.³⁹

Obecně jsou předběžné tržní konzultace využitelné zejména tam, kde zadavatel potřebuje vyřešit určitý nejasný aspekt zadávacích podmínek, k jejichž stanovení např. nemá dostatečně odborné kapacity, anebo takové informace není schopen získat z veřejně dostupných zdrojů.⁴⁰ Způsobů provedení předběžných tržních konzultací může být více, typicky se může jednat o dotazník, kontakt prostřednictvím webových stránek (kontaktních formulářů), dny otevřených dveří, cílené osobní setkání nebo telefonický rozhovor.⁴¹ Oprávněné využití ústních forem komunikace lze zdůvodnit právě tím, že předběžné tržní

³⁵ § 33 ZZVZ.

³⁶ „The advice may be used by the contracting authority to plan the tender procedure and also during the tender procedure, provided that this does not have the effect of distorting competition or violating the principles of non-discrimination and transparency.“

LÓPEZ, MIÑO Antonio. *Preliminary market consultations in innovation procurement: A principled approach and incentives for anticompetitive behaviours* [online] Ius-publicum.com 2016 [cit. 2018-08-24].

³⁷ Obdobně anglické znění Směrnice používá slovo *before*.

³⁸ Srov. § 33 ZZVZ in principio.

³⁹ HILL, Karen, *Market Analysis, Preliminary Market Consultations, and Prior Involvement of Candidates/Tenderers* [online]. Sigmaweb.org 2016 [cit. 2018-08-24].

⁴⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Předběžné tržní konzultace*. Portal-vz.cz [online]. Praha [cit. 2018-09-09].

⁴¹ EAST INSTITUTE OF CARDIOVASCULAR DISEASE, *Prior market consultations* [online]. Ec.europa.eu 2016 [cit. 2018-09-02].

konzultace jsou realizovány před zahájením zadávacího řízení, a proto se na jejich postup pravidlo týkající se písemné komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacím řízení, která musí být od 18. října 2018 také elektronická, neuplatní.⁴² Nicméně, § 33 ZZVZ obsahuje výslovný odkaz na § 211 ZZVZ, což tedy znamená, že povinností zadavatele je primárně komunikovat písemnou formou, resp. že postup zadavatele musí být písemně zaznamenán.⁴³

Otázkou zůstává, zda je zadavatel oprávněn stanovovat předpokládanou hodnotu veřejné zakázky jak na základě provedeného průzkumu trhu, tak předběžné tržní konzultace, a zda je v těchto pojmech vůbec obsahový rozdíl.⁴⁴ Lze se setkat s názory, kdy se o předběžné tržní konzultace jedná, jakmile je s dodavatelem ve věci předpokládané hodnoty komunikováno širěji než výlučně pasivně.⁴⁵ Z dosavadní praxe používání těchto pojmů je autor spíše přesvědčen, že zadavatelé nemají příliš velké povědomí o jednotlivých významech těchto pojmů a v zásadě je zaměňují, aniž by se jejich odlišnostmi blíže zabývali. To platí i přes to, že s oběma pojmy jsou spojeny jiné povinnosti zadavatelů, neboť pokud bude zadavatel realizovat „pouze“ průzkum trhu namísto předběžných tržních konzultací, nebudou se na něj vztahovat navazující zákonná pravidla týkající se především označení takto získaných informací v zadávací dokumentaci.⁴⁶

Rozlišovací prvek mezi průzkumem trhu a předběžnými tržními konzultacemi autor spatřuje v aktivním zapojení dodavatele. Předběžné tržní konzultace v sobě totiž beze sporu zahrnují variantu, kdy zadavatel s dodavatelem aktivně jedná a dodavatele přímo oslovuje, angažuje a vyžaduje od nich zpětnou vazbu, kterou využije pro stanovení zadávacích podmínek. Naopak v případě průzkumu trhu jsou dodavatelé zapojeni pouze pasivně takovým způsobem, že zadavatel toliko využívá a zpracovává od nich pocházející informace, aniž by s nimi aktivně jednal nebo je přímo oslovoval.

Typickým průzkumem trhu proto bude internetový průzkum např. technických parametrů předmětu veřejné zakázky uvedených na webových stránkách, v katalogích nebo

⁴² Srov. § 211 ZZVZ.

⁴³ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Veřejné zakázky v novém* [online]. Uohs.cz 2016 [cit. 2018-08-20].

⁴⁴ Viz např. MINISTERSTVO FINANČÍ. *Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. [online]. Mfcr.cz [cit. 2018-08-20].

Zde jsou pojmy v zásadě směřovány, jelikož i u průzkumu trhu je uváděno, že se může jednat o oslovení konkrétních potenciálních dodavatelů.

⁴⁵ HAVLOVÁ, Adéla, ČURILLA, Ondřej. *Předběžná tržní konzultace - cesta ke správnému zacílení zadávacího řízení*. *Veřejné zakázky v praxi*, 2018, s. 5.

⁴⁶ Viz § 36 odst. 4 ZZVZ.

jiných dostupných zdrojích výrobců či prodejců. Dodavatelé v takovém případě nejsou do průzkumu trhu nijak přímo vtaženi a zadavatel jej v zásadě provádí zcela sám.

Druhou odlišností předběžné tržní konzultace od průzkumu trhu může být dle názoru autora to, že k předběžným tržním konzultacím Zákon přímo uvádí, že vlivem jejich využití nesmí být narušena hospodářská soutěž.⁴⁷ Autor proto v tomto korektivu spatřuje implicitně zakotvený důvod pro rozlišování průzkumu trhu a předběžných tržních konzultací, prostřednictvím nějž zákonodárce poukazuje na vyšší dopad předběžných tržních konzultací na budoucí soutěž dodavatelů a potenciál jejího ovlivnění. Zatímco provedením průzkumu trhu zůstává hospodářská soutěž nedotčena, a proto jeho provedení není spojeno s žádnými navazujícími povinnostmi.

Právě pravidlo obsažené v § 36 odst. 4 ZZVZ, které zadavateli ukládá povinnost označit údaje v zadávací dokumentaci, které jsou výsledkem předběžné tržní konzultace, způsobuje, že zadavatel je povinen rozlišit, zda provádí průzkum trhu, nebo předběžné tržní konzultace, jelikož v opačném případě není schopen této povinnosti dostát. Již z tohoto důvodu autor považuje za nezbytné se rozlišením těchto dvou institutů zabývat a nepřístupovat k nim nahodile či nedůsledně, přičemž znaky umožňující zadavateli toto rozlišení provést autor výše definoval.

2.3 Finanční rezerva u výše předpokládané hodnoty

Charakter předpokládané hodnoty veřejné zakázky jako pouhý odhad zadavatele se z podstaty dostává do kontrastu se schopností a povinnostmi zadavatele stanovit předpokládanou hodnotu přiměřeně přesně. Diskutabilní souvislostí při stanovení předpokládané hodnoty může být to, zda má zadavatel možnost do předpokládané hodnoty započíst určité procento předpokládané hodnoty jako finanční rezervy.⁴⁸

K finanční rezervě u stanovení předpokládané hodnoty se vyjádřil ve svém stanovisku ÚOHS.⁴⁹ Byť je toto stanovisko vztaženo k ZVZ 2006, lze jej považovat za aktuální i nyní,

⁴⁷ HILL, Karen, Market Analysis, Preliminary Market Consultations, and Prior Involvement of Candidates/Tenderers [online]. Sigmaweb.org 2016 [cit. 2018-08-24].

⁴⁸ Autor u této problematiky nemůže nezmínit, že veškeré tyto úvahy jsou relevantní především, pokud zadavatel použil pro zadávací řízení také další instituty na předpokládanou hodnotu navázané, jelikož v opačném případě je výše předpokládané hodnoty rozhodující v zásadě pouze pro zvolení správného režimu veřejné zakázky, a proto, pokud nejsou finanční limity veřejných zakázek dotčeny, zadavateli z pohledu Zákona nic nebrání případnou rezervu započítat.

⁴⁹ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Výkladové stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, k problematice zahrnutí „finanční rezervy“ do nabídkové ceny.* Uohs.cz, Brno. [cit. 01. 9. 2018].

neboť není navázáno přímo na konkrétní zákonné ustanovení. ÚOHS v něm v první řadě konstatuje, že finanční rezerva není součástí předpokládané hodnoty a jejím navýšením si zadavatel pouze ztěžuje podmínky zadávání. Za neoprávněné by takové započtení považoval tehdy, pokud by při kalkulaci jistoty zadavatel vycházel z předpokládané hodnoty stanovené součtem její reálné výše a finanční rezervy.

Z tohoto výkladu lze pravděpodobně dovodit, že ÚOHS potvrzuje závěry autora, kdy pro posouzení přípustnosti výše zaokrouhlení, započtení finanční rezervy či nepřesnosti, může být rozhodující především to, zda zadavatel uplatnil u veřejné zakázky zákonné instituty související s výší předpokládané hodnoty. ÚOHS výslovně zmiňuje institut jistoty, stejně tak by se ovšem dle názoru autora mohlo jednat o ekonomickou kvalifikaci nebo vyhrazenou změnu závazku.

Nutno podotknout, že způsob stanovení předpokládané hodnoty nebývá napadán obrannými prostředky. Důvodem je především to, že dodavatelé nemají údaje o způsobu stanovení předpokládané hodnoty k dispozici. Nesprávný způsob stanovení předpokládané hodnoty proto musí být natolik flagrantní, aby v dodavatelích vzbudil reálné pochybnosti, zda předpokládaná hodnota byla správně stanovena. Typicky se tak může stát při nezahrnutí určité části veřejné zakázky nebo jiné povinně započitatelné částky do předpokládané hodnoty. V ostatních případech jako je využití irelevantních hodnot jakožto údajů a informací o zakázkách stejného či obdobného předmětu plnění, nepřesnost těchto hodnot nebo braní v potaz takových zakázek, které zakázkami stejného či obdobného předmětu nejsou, už rozpoznatelné být nemusí, a proto taková pochybení zadavatelů nemohou být rozpoznána a následně napadnuta.

Dalším případem, kdy je dodavatelům fakticky znemožněno stanovení předpokládané hodnoty napadnout, je zadávání veřejné zakázky dělené na části v samostatných zadávacích řízeních, kdy dodavatel nemusí být schopen další zadávací řízení jiné části veřejné zakázky identifikovat a spojit s tou, které se hodlá účastnit. Ani tyto příklady, které by zakotvení povinnosti uveřejnění předpokládané hodnoty zdůvodňovaly, však nemění nic na znění právní úpravy, z níž vyplývá, že zadavatel zásadně není povinen předpokládanou hodnotu uveřejnit. Ani nanejvýš oprávněným výkladem dovozujícím povinnost uveřejnit předpokládanou hodnotu nemůže být stanovena přímá zákonná povinnost. Pouhý titul výkladu by nutně vedl by k porušení čl. 2 Listiny základních práv a svobod⁵⁰, a proto je dle názoru autora nepřipustný.

⁵⁰ Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.

2.4 Moment stanovení předpokládané hodnoty

Dalším klíčovým aspektem při stanovení předpokládané hodnoty je moment, k němuž je zadavatel povinen předpokládanou hodnotu stanovit. Z podstaty základního smyslu a účelu institutu předpokládané hodnoty je patrné, že ke stanovení předpokládané hodnoty musí dojít zásadně před tím, než zadavatel započne se zadáváním veřejné zakázky, jelikož v opačném případě by nebyl schopen určit, v jakém režimu bude veřejnou zakázku zadávat a jaký druh zadávacích řízení může zvolit.

Základní východisko lze spatřovat v § 16 odst. 1 in principio ZZVZ, který obecně zakotvuje, že zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu před zahájením zadávacího řízení.⁵¹ Toto pravidlo je ovšem dále rozvedeno v odstavci 5 tohoto ustanovení, které moment stanovení vztahuje k okamžiku zahájení zadávacího řízení.⁵² Zadavatel je tedy poněkud uveden v nejistotu, k jakému momentu je povinen předpokládanou hodnotu stanovit, zda před zahájením nebo k okamžiku zahájení zadávacího řízení. Byť se tento rozdíl může zdát jako bezvýznamný, nemající na faktický postup zadavatele reálný dopad, zůstává otázkou, proč by byl v Zákoně obsažen a zda zákonodárce s jistotou zamýšlel v obou časových momentech docílit stejného pravidla.

Za předpokladu, že jednotlivé odstavce § 16 ZZVZ dále konkretizují obecné pravidlo § 16 odst. 1 ZZVZ, by měl zadavatel vycházet z pravidla v § 16 odst. 5 ZZVZ, které bude jako pravidlo speciální uplatněno přednostně vůči pravidlu obecnému, tj. zadavatel bude stanovovat předpokládanou hodnotu „*k okamžiku zahájení zadávacího řízení*“. Autor se domnívá, že právě tento okamžik může být projevem zmiňovaného prvku reálnosti⁵³ předpokládané hodnoty. Toto speciální pravidlo tak lze vykládat spíše jako prvek zajištění aktuálnosti výše předpokládané hodnoty.⁵⁴ Ostatně je zřejmé, že zadavatel nikdy nebude stanovovat předpokládanou hodnotu přesně k momentu zahájení zadávacího řízení, jelikož by nebyl reálně schopen určit režim veřejné zakázky. Dle názoru autora proto zadavatel fakticky stanoví předpokládanou hodnotu před zahájením zadávacího řízení, a k momentu

⁵¹ Moment zahájení zadávacího řízení je odlišný podle toho, o jaký druh zadávacího řízení se jedná, typicky je však spjat s okamžikem zveřejnění úmyslu zadavatele zadat veřejnou zakázku. Např. zjednodušené podlimitní řízení je dle § 53 odst. 1 ZZVZ zahájeno uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele; otevřené řízení odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.

⁵² MALÁČOVÁ, Hana, *Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle nového zákona* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-20].

⁵³ Dále rozebráno v kapitole 1.2.1 této práce.

⁵⁴ K podobnému závěru lze částečně dospět na základě znění Důvodové zprávy k ZZVZ, s. 317-318. Zde je uvedeno, že „*To neznamená, že by zadavatel musel stanovit předpokládanou hodnotu v den zahájení zadávacího řízení (v praxi bude předpokládaná hodnota stanovovaná v předstihu), ale měla by být k okamžiku zahájení zadávacího řízení stále aktuální.*“

zahájení zadávacího řízení tuto pouze přezkoumá z pohledu zachování prvku reálnosti, tedy aktuálnosti výše předpokládané hodnoty k okamžiku zahájení zadávacího řízení.⁵⁵

Zajímavé srovnání dané problematiky přináší porovnání Zákona, Směrnice v české jazykové verzi a anglické jazykové verzi. Zatímco česká verze Směrnice zní „*Tento odhad hodnoty veřejné zakázky se musí vztahovat k okamžiku, kdy je odesílána výzva k účasti v soutěži, [...]*“⁵⁶, anglické jazykové znění zní „*That estimated value shall be valid at the moment at which the call for competition is sent, or, [...]*“. Autor je toho názoru, že české znění Směrnice je v této větě ne zcela výstižně přeloženo, kdy je tato nuance určující právě pro správný moment stanovení předpokládané hodnoty. Zatímco spojení „*shall be valid*“ užitě v anglickém znění Směrnice spíše evokuje princip, kdy je zadavatel povinen předpokládanou hodnotu k momentu zahájení zadávacího řízení „aktualizovat“, resp. zajistit její platnost a aktuálnost k danému momentu, české znění svědčí spíše o opaku, tj. že předpokládaná hodnota se k momentu zahájení zadávacího řízení stanoví sama o sobě, tj. poprvé.⁵⁷

V rámci dalšího srovnání lze odkázat na slovenskou právní úpravu, která se více blíží anglickému znění Směrnice, kdy byl překlad proveden jako „*Predpokladaná hodnota zakázky je platná v čase odoslania oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania [...]*“.⁵⁸ Je proto otázkou, z jakého důvodu český zákonodárce tento překlad zvolil, když dle znění Důvodové zprávy⁵⁹ k Zákonu svým výkladem sám doslovnou dikci Zákona popírá. Autor je přesvědčen, že ponechání přesného překladu pojmu „*shall be valid*“ jako „*je platná*“, by bylo daleko výstižnější a zákonodárce by proto de lege ferenda mohl moment stanovení předpokládané hodnoty lépe zkonkretizovat a zpřesnit.

Stanovení předpokládané hodnoty je vždy předmětem kontroly kontrolních orgánů. Již z tohoto důvodu by mělo v zadavatelích vzbuzovat náležitou ostražitost a pozornost. Kontrola bývá prováděna prostřednictvím dokumentace o zadávacím řízení. Povinnost zadavatele uchovat dokumentaci o zadávacím řízení⁶⁰ se sice dle výslovné dikce Zákona vztahuje pouze na dokumenty, jejichž pořízení je v průběhu zadávacího řízení dle Zákona

⁵⁵ Lze však usuzovat, že povinnost stanovit předpokládanou hodnotu k danému momentu poprvé, je pravidlo přísnější, než je dovozeno v Důvodové zprávě k ZZVZ, které se přiklání spíše k povinnosti pouze ji k danému momentu aktualizovat. Obdobný názor lze identifikovat také v právní úpravě Velké Británie. Viz TELLES, Pedro. *Regulation 6 – Methods for calculating the estimated value of procurement, Commentary* [online]. Pcr2015.uk 2016 [cit. 2018-08-24].

⁵⁶ Srov. Čl. 5 odst. 4 Směrnice.

⁵⁷ Další srovnání přináší např. právní úprava Velké Británie. 2015 No. 102 Public procurement The Public Contracts Regulations 2015, Regulation 6, kde je toto pravidlo uvedeno tak, že *The estimated value shall be calculated as at the moment at which the call for competition is sent or [...]*.

⁵⁸ § 6 Zákon č. 343/2015 Z. z. Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁹ Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 318. § 16 ZZVZ.

⁶⁰ Srov. § 216 ZZVZ.

povinné, což u předpokládané hodnoty výslovně stanoveno není, povinnost písemného zaznamenání je možné dovodit v důsledku působení zásady transparentnosti a nezbytnosti zachovat řádnou auditní stopu. Na tomto závěru dle přesvědčení autora nemění nic ani to, že povinnost uchování dokumentace o zadávacím řízení je výslovně vztažena pouze k dokumentům pořízeným v průběhu zadávacího řízení, případně po jeho ukončení, zatímco stanovení předpokládané hodnoty spadá zásadně do fáze přípravné, tedy před zahájení zadávacího řízení. Zásada transparentnosti se totiž dle znění § 6 odst. 1 ZZVZ vztahuje na postup podle Zákona, nikoliv výlučně na postup v zadávacím řízení. Dokumenty o zadávacím řízení pak musí být samozřejmě datovány, z čehož může být zpětně kontrolováno právě splnění časového aspektu stanovení předpokládané hodnoty. Znamená to tedy, že zadavatel by měl v záznamu o stanovení předpokládané hodnoty uvést nejen způsob stanovení a výši předpokládané hodnoty před zahájením zadávacího řízení, ale následně tento údaj aktualizovat k momentu zahájení zadávacího řízení, což by mělo být deklarováno novým datem, tj. datem zahájení zadávacího řízení. Autor předpokládá, že opodstatněnost těchto úvah nastává zejména u těch veřejných zakázek, které zadavatel započne připravovat s velkým časovým předstihem, kdy od momentu prvotního stanovení předpokládané hodnoty uplyne ke dni zahájení zadávacího řízení velký časový odstup.⁶¹

Nutno podotknout, že výše uvedená pravidla se vztahují pouze na veřejné zakázky zadávané v zadávacím řízení. V případě výjimek a veřejných zakázek malého rozsahu platí pravidla speciální, o nichž bude v této práci taktéž pojednáno.

2.5 Další náklady zahrnované do předpokládané hodnoty

Stanovení předpokládané hodnoty je postaveno na předpokládaném výdaji zadavatele souvisejícím s realizací plnění veřejné zakázky, ke kterému se dodavatel zaváže uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Jádro předpokládané hodnoty by proto mělo představovat výdaj přímo spojený a vyplývající z potřeby zadavatele. Předpokládaná hodnota ovšem musí současně pokrývat všechny varianty, které mohou v souvislosti s veřejnou zakázkou nastat. Zadavatel proto z důvodu dílčích pravidel pro započítávání dalších plateb a hodnot do předpokládané hodnoty musí přemýšlet výrazně prozíravě a zohledňovat všechny možné skutečnosti, které mohou být s veřejnou zakázkou spjaty.

⁶¹ Autor dále podotýká, že povinnost postupovat podle výše předpokládané hodnoty stanovené při zahájení zadávacího řízení, nikoliv před zahájením, vyplývá dále i z § 24 ZZVZ.

Základní pravidlo týkající se šíře plnění, které má zadavatel do předpokládané hodnoty započíst, je obsaženo v § 16 odst. 2 ZZVZ. Toto pravidlo zadavateli určuje povinnost zahrnout do předpokládané hodnoty všechna plnění, která mohou ze smlouvy na veřejnou zakázku vyplývat. Pojetí tohoto pravidla je natolik široké a obecné, že na zadavatele klade povinnost plnění vyplývající ze smlouvy pečlivě zanalyzovat, aby byl schopen všechna další potenciální plnění identifikovat a následně do předpokládané hodnoty zahrnout.

Zákonodárce v předmětném ustanovení § 16 odst. 2 ZZVZ používá spojení „*všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy*“, což postavení zadavatele o to více stěžuje, neboť k povinnosti započtení všech plnění, která mohou ze smlouvy vyplývat, je dostačující pouhá potenciální možnost plnění. K ní lze zařadit i plnění vyplývající ze zcela výjimečných případů, u nichž bude zadavatel předpokládat, že s vysokou pravděpodobností nenastanou.

Tímto pravidlem je dle názoru autora částečně popřen základní charakter stanovení předpokládané hodnoty, a to postihnutí všech nejpravděpodobnějších finančních výdajů zadavatele souvisejících s plněním veřejné zakázky. Uvedené pravidlo totiž zadavateli ukládá povinnost zahrnout v zásadě všechna potenciální plnění bez ohledu na to, s jakou pravděpodobností zadavatel očekává, že nastanou. Naplnění takového pravidla může výši předpokládané hodnoty značně zkreslit, snižovat její vypovídající hodnotu a působit vůči dodavatelům nečitelně. Natož pak, pokud zadavatel uveřejní předpokládanou hodnotu jako jednu sumu, z níž poté dodavatelé nemohou být schopni identifikovat její jednotlivé složky. V takovém případě je autor toho názoru, že započtení způsobí nečitelnost předpokládané hodnoty, která by mohla hraničit až s porušením zásady transparentnosti.

V praxi mohou nastat problémy v závislosti na tom, jaké smluvní instituty zadavatel využije ve smlouvě na veřejnou zakázku. Například, pokud zadavatel využije indexaci smluvní ceny, jejíž navýšení nelze předvídat v době stanovení předpokládané hodnoty, či jiný ukazatel nezávislý na vůli smluvních stran, ovšem podstatný pro výši úplaty za poskytnuté plnění, je otázkou, jak by zadavatel měl tuto potencialitu v rámci stanovení předpokládané hodnoty zohlednit.

Podobně si lze představit smlouvu na dobu neurčitou, kde je smluvní cena stanovena např. jako hodinová sazba za poskytované služby, které ovšem zadavatel bude využívat podle svých potřeb. Dle pravidla v § 21 ZZVZ by zadavatel předpokládanou hodnotu stanovil za 48 měsíců trvání smlouvy. Otázkou ovšem je, zda tak zadavatel může učinit bez dalšího, aniž by použil pravidlo § 16 odst. 2 ZZVZ, pokud ví, jaký je maximální strop čerpání služeb ze smlouvy, avšak již neví, ve kterém období realizace smlouvy je bude odebírat. V takovém případě se totiž nemusí jednat o rámcovou dohodu, neboť zadavatel by se mohl zavázat

k odběru konkrétních služeb v konkrétním množství a pouze by předem nevěděl, v jakém časovém období je bude čerpat. Autor se spíše kloní k závěru, že v takovém případě by obecné pravidlo ustoupilo pravidlu speciálnímu a zadavatel by tedy postupoval dle § 21 ZZVZ. V tomto ohledu nelze ovšem opomenout, že zadavatel by nebyl schopen určit, jaké množství služeb pro prvních 48 měsíců bude odebírat, a tedy předpokládanou hodnotu dle § 21 ZZVZ by stanovil jen velmi obtížně. Současně by však nemělo být odhlíženo od toho, že základním charakterem předpokládané hodnoty je odhad zadavatele. Nelze proto od předpokládané hodnoty očekávat, že bude sloužit jako ukazatel přesného a úplného vymezení vynaložených prostředků v souvislosti s realizací veřejné zakázky.

Zadavatel je dále povinen do předpokládané hodnoty započíst změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, kterou si předem vyhradil v souladu s § 100 ZZVZ. V takovém případě zadavatelem stanovená předpokládaná hodnota opět zahrnuje také výdaje, které mohou, ale nemusí při plnění veřejné zakázky nastat.

Zákon u vyhrazené změny závazku dle § 100 odst. 3 ZZVZ jednak stanoví povinnost započíst výši této změny do předpokládané hodnoty veřejné zakázky, a jednak povinnost uveřejnit předpokládanou hodnotu vyhrazeného plnění. To znamená, že zadavatel nemá povinnost uveřejnit předpokládanou hodnotu celkovou, ale pouze tu odpovídající výši vyhrazené změny. Pokud by zadavatel chtěl uveřejnit také předpokládanou hodnotu celkovou, měl by z ní část odpovídající vyhrazenému plnění vyčlenit a samostatně ji identifikovat. Vůči dodavatelům může působit poněkud nekoncepčně, že výše předpokládané hodnoty vyhrazené změny bez uvedení předpokládané hodnoty celkové znemožňuje poměrově srovnat vyhrazenou změnu vůči předpokládané hodnotě veřejné zakázky celkové. Taková možnost však zadavatelům dle názoru autora ze Zákona přímo vyplývá.

Do předpokládané hodnoty se naopak od vyhrazených změn nezahrnuje změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku provedená dle § 222 ZZVZ. Pro tyto změny je obecně charakteristické, že je zadavatel při plánování veřejné zakázky nemohl předvídat, a proto je nezačlenil do předpokládané hodnoty, ani do předmětu veřejné zakázky.

V neposlední řadě je povinností zadavatele započíst do předpokládané hodnoty také případné výše cen, odměn nebo jiných plateb, které dodavatelé od zadavatele obdrží v souvislosti s jejich účastí v zadávacím řízení. Těchto motivačních prostředků nicméně zadavatelé v praxi často nevyužívají, a to, dle názoru autora, s ohledem na nezbytnost

dodržení pravidel 3E a možnosti využít jednací řízení bez uveřejnění nebo jednací řízení s uveřejněním.⁶²

2.6 Změna stanovené předpokládané hodnoty

Zadávací podmínky jsou v souladu s legální definicí uvedenou v § 28 odst. 1 písm. a) ZZVZ veškeré zadavatelem stanové podmínky související především s průběhem a účastí dodavatele v zadávacím řízení. S tímto pojmem souvisí pojem „*zadávací dokumentace*“ definovaný v § 28 odst. 1 písm. b) ZZVZ jako veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky vč. formulářů podle § 212 ZZVZ a výzev podle přílohy č. 6 k ZZVZ sdělované nebo zpřístupňované účastníkům při zahájení zadávacího řízení.

Zadavatel je obecně oprávněn vysvětlit či měnit zadávací podmínky během plynutí lhůty pro podání nabídek. Konkrétní podmínky pro vysvětlení, doplnění nebo změnu jsou blíže formulovány v § 98 a § 99 ZZVZ. Obecným účelem těchto pravidel je umožnit zadavateli provést na základě vlastního zjištění nebo na základě žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace objasnění, změnu či doplnění zadávací dokumentace, resp. v ní obsažených zadávacích podmínek, které původně stanovil nepřesně, chybně, zmatečně, neúplně či je zcela opomněl.

Z pohledu předpokládané hodnoty může být zásadní posouzení, zda je stanovená předpokládaná hodnota zadávací podmínkou či nikoliv a v návaznosti na toto pak posouzení, jestli je změna předpokládané hodnoty změnou zadávacích podmínek, kterou má zadavatel povinnost uveřejnit a případně prodloužit lhůtu pro podání nabídek.

Z definice zadávacích podmínek lze dle názoru autora dovozovat, že se jedná o podmínky, které jsou rozhodující pro účast dodavatelů v zadávacím řízení a které postup zadavatele v zadávacím řízení vymezují. Realizace a dodržení zadávacích podmínek dodavatelé v praxi od zadavatelů oprávněně očekávají, a proto pokud dojde k potřebě jejich úpravy, zadavatel by měl provést objasnění, doplnění nebo změnu zadávacích podmínek.

S ohledem na základní účel a smysl stanovení předpokládané hodnoty, kterým je volba režimu veřejné zakázky, se autor domnívá, že změna výše předpokládané hodnoty by na dodavatele mohla mít vliv obdobně jako změna zadávací podmínky, pokud by takovou změnou došlo k překročení výše limitu pro zvolený režim veřejné zakázky. Tedy

⁶² Zadavatel jednak může v případě pouze jednoho účastníka zadávacího řízení využít možnosti zrušení zadávacího řízení dle § 127 odst. 2 písm. h) ZZVZ a jednak může z důvodu neobdržení žádné nabídky uplatnit důvod pro zahájení jednacího řízení s uveřejněním dle § 60 odst. 2 ZZVZ nebo jednacího řízení bez uveřejnění dle § 63 odst. 1 písm. a) ZZVZ.

předpokládaná hodnota by byla navýšena a veřejná zakázka by již neodpovídala podlimitnímu režimu, ale nadlimitnímu. Za těchto okolností by zadavatel nemohl provést pouze změnu zadávacích podmínek, kterou by stanovil novou výši předpokládané hodnoty, jelikož by při následném postupu dle původně zvoleného režimu postupoval v rozporu se Zákonem (nezadával by veřejnou zakázku v režimu odpovídajícím výši předpokládané hodnoty). V souvislosti s touto změnou by totiž nebylo možné provést také změnu režimu veřejné zakázky, jelikož volba druhu zadávacího řízení a režimu veřejné zakázky se provádí při zahájení zadávacího řízení a z logiky věci nemůže být v průběhu zadávacího řízení měněna. Tento krok by tedy byl krokem fatální povahy. Pokud zadavatel dospěje v průběhu zadávacího řízení k závěru, že musí změnit režim veřejné zakázky z důvodu změny výše předpokládané hodnoty, důsledkem musí být zrušení zadávacího řízení a vyhlášení nového v odpovídajícím režimu.

Pokud by byla změna výše předpokládané hodnoty provedena tak, že stále odpovídá limitu téhož režimu, ve kterém bylo zadávací řízení zahájeno, dopad takové změny na dodavatele by nebyl v podstatě žádný. To platí pouze, pokud nebyl využit žádný z institutů Zákona, pro něž je výše předpokládané hodnoty určující.⁶³ V takovém případě totiž může mít změna výše předpokládané hodnoty zásadní dopad na správnost stanovení dalších institutů Zákona, které by tudíž měly být měněny spolu se změnou výše předpokládané hodnoty.

Uvedené lze reflektovat např. na příkladu institutu jistoty. Jistota se stanoví v absolutní částce ve výši do 2 % předpokládané hodnoty.⁶⁴ Pokud zadavatel stanoví výši jistoty blížíící se jejímu maximálnímu limitu a následně dospěje k závěru, že je nezbytné snížit předpokládanou hodnotu, mohl by se dostat do situace, kdy by snížení předpokládané hodnoty muselo vést současně také ke snížení požadované výše jistoty. Pokud by obě změny provedl současně, nedošlo by k žádnému porušení Zákona. Pokud by však provedl pouze změnu předpokládané hodnoty a opomenul by promítnout tuto změnu také do souvisejících institutů Zákona, takový postup by již mohl být v rozporu se Zákonem.

Oba tyto případy jsou nicméně přezkoumatelné, pokud zadavatel provede změnu předpokládané hodnoty veřejně, tedy uveřejní ji jako změnu zadávacích podmínek na profilu zadavatele v souladu s § 99 ZZVZ. Pak lze na tuto změnu pohlížet tak, že zadavatel v důsledku změny výše předpokládané hodnoty mění zadávací podmínku týkající se jistoty. Pokud by ovšem jistotu stanovil ve výši, na jejíž zákonnost nebude mít navýšení

⁶³ Viz Kapitola 4 této práce.

⁶⁴ Resp. dle konkrétních pravidel podle § 41 ZZVZ.

předpokládané hodnoty vliv, povinnost uveřejnit samotnou změnu předpokládané hodnoty by bylo možné dovodit tehdy, pokud by byla předpokládaná hodnota zadávací podmínkou.

Pokud by předpokládaná hodnota nebyla zadávací podmínkou, Zákon zadavateli neukládá žádnou povinnost (ani možnost) uveřejnit její změnu, jelikož § 99 ZZVZ se vztahuje toliko ke změně zadávacích podmínek.⁶⁵ Pokud by v důsledku ní byly měněny navazující instituty, jak bylo popsáno výše, zadavatel může provést změnu zadávací podmínky a novou výši předpokládané hodnoty uveřejnit jako související údaj bez nutnosti označit jej či jakkoli blíže identifikovat či vůbec posuzovat, zda se jedná o zadávací podmínku či nikoliv. V opačném případě, kdy by zadavatel měl měnit pouze předpokládanou hodnotu, postup tak jednoznačný není.

V modelové situaci, přesto z praxe autora zcela reálné, může dojít k tomu, že zadavatel v průběhu zadávacího řízení zjistí, že předpokládanou hodnotu stanovil chybně a její výše neodpovídá předmětu veřejné zakázky. Otázkou proto bude, zda je v takové případě povinen změnu předpokládané hodnoty uveřejnit. V tomto ohledu je vhodné podotknout, že Zákon spojuje v § 98 ZZVZ vysvětlení se zadávací dokumentací, zatímco změnu nebo doplnění v § 99 ZZVZ se zadávacími podmínkami. Z tohoto rozlišení by bylo možné dovodit, že zadavatel může měnit prostřednictvím § 99 ZZVZ pouze ty údaje v zadávací dokumentaci, které jsou zadávací podmínkou. Z tohoto důvodu by pro dovození povinnosti uveřejnit změnu předpokládané hodnoty muselo být posouzeno, že předpokládaná hodnota je zadávací podmínkou.

Jak vysvětlení zadávací dokumentace, tak změna nebo doplnění zadávací dokumentace (zadávacích podmínek), je ovšem v Zákoně uvedena jako možnost zadavatele, nikoliv výslovná povinnost. Povinností by se však mohla stát v souvislosti s dodržáním zásady transparentnosti. Autor nicméně doplňuje, že předpokládaná hodnota nemusí být vůbec uveřejněna, protože by zadavatel, který se rozhodl ji neuveřejnit, logicky ani nebyl povinen provést tuto změnu navenek, tedy uveřejňovat jakoukoliv informaci o změně její výše, byť by tak např. v rámci vlastní dokumentace zadávacího řízení, nebo spíše spisu k veřejné zakázce, provedl.

Povinnost uveřejnit změnu předpokládané hodnoty dle názoru autora nelze přesvědčivě dovodit ani na základě argumentu, že legitimním zájmem dodavatelů je, aby o změně předpokládané hodnoty byli informováni. Za použití argumentem a maiori ad minus totiž nemohou očekávat ani vyžadovat uveřejnění předpokládané hodnoty původní, natož pak

⁶⁵ Tento závěr vyplývá především z první věty § 99 odst. 1 ZZVZ. Autor ovšem musí upozornit na znění věty druhé tohoto ustanovení, které obsahuje zjevnou chybu, když uvádí: „Změna nebo doplnění zadávací dokumentace podmínek musí být uveřejněna [...]“.

změněné. Nejedná se proto o informaci nezbytnou pro účast dodavatelů v zadávacím řízení či o informaci nezbytnou pod podání nabídky, byť může mít zcela zásadní povahu při přezkoumání zákonnosti nastavení zadávacích podmínek a v širším kontextu dalších institutů Zákona.

Další úhel pohledu může spočívat v naplnění Zákonem stanoveného momentu stanovení předpokládané hodnoty. Autor považuje za nezbytné vycházet ze znění § 16 odst. 1 a 5 ZZVZ, který zmiňuje moment stanovení předpokládané hodnoty před a k okamžiku zahájení zadávacího řízení. Zadavatel, který dodržel tato pravidla, postupoval zcela v souladu se Zákonem. Zákon mu v průběhu zadávacího řízení nikde neukládá, aby předpokládanou hodnotu měnil, natož pak ji jako změnu zadávacích podmínek uveřejňoval.

Dále je dle názoru autora třeba zohlednit, že předpokládaná hodnota není přesnou hodnotou závazku vyplývajícího z veřejné zakázky, ale hodnotou odhadovanou, která nebývá ani nemá být konkrétním přesně vymezeným číslem, a proto k ní nemůže být přistupováno tak, že bezvýhradně odpovídá předmětu veřejné zakázky.

Autor je s ohledem na doposud uvedené při posouzení povinnosti uveřejnit změnu předpokládané hodnoty toho názoru, že zadavatel by měl v první řadě posoudit, zda je předpokládaná hodnota zadávací podmínkou, či nikoliv. Pokud ano, může provést změnu předpokládané hodnoty jako změnu zadávacích podmínek dle § 99 ZZVZ. Pokud ne, může provést změnu předpokládané hodnoty prostřednictvím doplňující informace ke změně předmětu veřejné zakázky nebo jiné zadávací podmínky, jak např. zmiňované změny výše jistoty.

Poslední možností by bylo neuveřejnit změnu předpokládané hodnoty z důvodu, že se nejedná o zadávací podmínku a Zákon zadavatelé určuje povinnost stanovení její výše k okamžiku zahájení zadávacího řízení, a tento zadavatel splnil.⁶⁶ Riziku následného zadávání v nesprávném režimu z důvodu změny předpokládané hodnoty by bylo předejito tím, že zadavatel by byl při změně předpokládané hodnoty, která jej neopravňuje postupovat dále v původně zvoleném režimu, nucen zrušit zadávací řízení. Byť tento závěr nevyplývá explicitně ze znění Zákona, byl několikrát vyjádřen gestorem Zákona. Tímto důsledkem by byla zachována jistota dodavatelů, že zadavatel i po provedení změny zadávacích podmínek stále zadává veřejnou zakázku ve správném režimu.

Rozhodovací praxe ÚOHS v tomto ohledu přinesla zajímavého rozhodnutí.⁶⁷ Skutkové okolnosti posuzovaného případu byly následující. Zadavatel v průběhu lhůty pro podání

⁶⁶ Tento závěr platí především, pokud takovou změnu zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat v momentě zahájení zadávacího řízení.

⁶⁷ Rozhodnutí ze dne 17. 1. 2014, č. j. ÚOHS-S195/2013/VZ-1255/2014/511/KČe.

nabídek provedl změnu výše předpokládané hodnoty, kterou uveřejnil jako změnu zadávací dokumentace, ovšem spolu s touto změnou neprodloužil lhůtu pro podání nabídek. ÚOHS při posouzení postupu zadavatele konstatoval, že zadavatel byl povinen přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek.⁶⁸ ÚOHS označuje provedení změny výše předpokládané hodnoty výslovně za změnu zadávacích podmínek, a proto zkonstatoval, že zadavatel byl povinen prodloužit lhůtu pro podání nabídek. Současně v tomto rozhodnutí nijak blíže nepřezkoumával skutkový stav, důsledky provedené změny výše předpokládané hodnoty či využití na ni navazujících institutů. Nevyčerpával se ani žádnou podrobnější argumentací a jednoduché a stručné rozhodnutí bez dalšího vydal. Závěrem zkonstatoval, že postup zadavatele mohl omezit okruh potencionálních zájemců o veřejnou zakázku, neboť „*Výše předpokládané hodnoty může pro dodavatele relevantně signalizovat budoucí objem předmětu plnění veřejné zakázky, kdy dodavatel s přihlédnutím k této hodnotě musí zvažovat svoji schopnost plnění v takovém objemu reálně zajistit, případně opačně se může vzhledem k velikosti veřejné zakázky tato stát pro určitého dodavatele teprve zajímavou.*“

Autor by byl schopen akceptovat tento názor ÚOHS pouze, pokud by výše předpokládané hodnoty byla povinně uveřejňována v zadávací dokumentaci, což však dle ZZVZ ani ZVZ 2006 nelze dovodit. Rozhodnutí se vztahovalo k ZVZ 2006, kde je pojem „*zadávací podmínky*“ definován odlišně než v Zákoně.⁶⁹ Zatímco přechází ZVZ 2006 definoval zadávací podmínky jako veškeré požadavky zadavatele, Zákon zadávací podmínky definuje prostřednictvím výčtu konkrétních podmínek a pravidel. Při srovnání proto autor považuje definici zadávacích podmínek dle ZVZ 2006 za širší, než je obsažena v současném znění Zákona.⁷⁰ I se znalostí těchto odlišností však autor ÚOHS vytýká nikoliv přímo chybnost přijatého závěru, ale především nedostatečnost jeho odůvodnění, jelikož se ÚOHS dostatečně, resp. vůbec nevypořádal s naplněním hypotézy právní normy, tedy konkrétně s tím, zda je sama předpokládaná hodnota zadávací podmínkou, či nikoliv, a proto závěr dle tohoto rozhodnutí autor nemůže považovat bez dalšího za závazný a určující.

⁶⁸ „*To však zadavatel neučinil a obě lhůty ponechal v původně stanovených termínech. Na základě uvedených skutečností Úřad v šetřeném případě konstatuje, že tím, že současně s uvedenými změnami zadávacích podmínek zadavatel neprodloužil lhůtu, kterou má dodavatel v užším řízení k dispozici pro podání žádostí o účast, resp. lhůtu pro podání nabídek, zadavatel nedodržel postup stanovený § 40 odst. 6 zákona.*“

⁶⁹ Dle § 17 písm. l) ZVZ 2006 jsou „*zadávacími podmínkami veškeré požadavky zadavatele uvedené v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, zadávací dokumentaci či jiných dokumentech obsahujících vymezení předmětu veřejné zakázky*“.

⁷⁰ ÚOHS při posuzování změny zadávacích podmínek vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007.

3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky malého rozsahu

Veřejné zakázky malého rozsahu bývají v praxi označovány jako veřejné zakázky zadávané *mimo režim zákona*, přestože je toto označení velmi nepřesné. O poznání výstižnější je pro ně přívlastek *žadované mimo zadávací řízení*.⁷¹ Vzhledem k výši jejich předpokládané hodnoty, která nesmí dosahovat limitu pro veřejné zakázky podlimitní, se jedná o režim dle kategorizace režimů⁷² nejnižší, který je nejméně právně regulován. Byť se zákonná pravidla obecně u veřejných zakázek malého rozsahu z převažující části neuplatní, v případě stanovení předpokládané hodnoty se Zákon uplatní v plném rozsahu. Specifikem je nad to pravidlo momentu stanovení předpokládané hodnoty, která má být dle § 16 odst. 5 ZZVZ stanovena k momentu zadání veřejné zakázky.

Zadáním veřejné zakázky se dle § 2 ZZVZ rozumí uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, což je moment shodný pro všechny režimy a druhy veřejných zakázek. Momentem zadání veřejné zakázky malého rozsahu je tedy okamžik uzavření smlouvy na veřejnou zakázku s vybraným dodavatelem. Tímto krokem je zakončen proces zadávání veřejné zakázky. Plnění veřejné zakázky je již realizováno dle smluvních podmínek uzavřené smlouvy a příslušných ustanovení především občanského zákoníku, jakožto základního smluvního kodexu.

V tomto ohledu se jedná o značný posun oproti pravidlům daným ZVZ 2006. Předchozí zákon totiž speciální pravidlo stanovení předpokládané hodnoty k momentu zadání veřejné zakázky zadávané mimo zadávací řízení neobsahoval.⁷³ Výkladové důsledky dřívější právní úpravy umožňovaly⁷⁴, aby zadavatel, který oprávněně stanovil předpokládanou hodnotu v limitu veřejné zakázky malého rozsahu, následně uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku s vybraným dodavatelem, jehož nabídková cena limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu převyšovala.⁷⁵ Zadavatel je ostatně u veřejných zakázek obecně povinen smlouvu na veřejnou

⁷¹ Proces zadávání veřejných zakázek malého rozsahu bývá v praxi pojmenován namísto zadávacího řízení jako výběrové řízení, pro nějž je povinné především dodržení zadávacích zásad.

⁷² § 24 ZZVZ je začleněn do dílu 3, Režim veřejné zakázky, Hlava III, Část první, Obecná ustanovení ZZVZ. Veřejná zakázka malého rozsahu by tímto pohledem mohla být označena za režim. Nicméně shodně s komentářovou literaturou je autor toho názoru, že se nejedná o režim veřejné zakázky malého rozsahu, ale o výjimku z povinnosti provést zadávací řízení. Viz DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 183.

⁷³ § 13 odst. 2 in fine ZVZ 2006 stanoví jako rozhodný den pro stanovení předpokládané hodnoty den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.

⁷⁴ Srov. např. názor Ministerstva pro místní rozvoj jakožto gestora ZVZ 2006/ZZVZ. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Otázky a odpovědi. Dodatečné snížení předpokládané hodnoty*. Portal-vz.cz [online]. Praha [cit. 2018-09-09].

⁷⁵ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 104; dále pak viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 30 Af 65/2013. „Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je údaj informativní a slouží jako ukazatel režimu, kterým se zadávací řízení veřejné zakázky řídí, nicméně neslouží k tomu, aby tato hodnota měla za následek vyřazení

zakázku uzavřít, pokud po provedeném hodnocení vybral nejvýhodnější nabídku dodavatele, který je připraven s ním smlouvu uzavřít.⁷⁶ Rozhodující tedy nebylo to, zda je nabídková cena vybraného dodavatele v limitu veřejné zakázky malého rozsahu, ale to, zda zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu řádně dle zákonných pravidel.⁷⁷

Současný Zákon, jak bylo výše uvedeno, předchází principu měnění, když zadavateli implicitně ukládá povinnost stanovit předpokládanou hodnotu v zásadě dvakrát. Přestože Zákon zadavatele ke dvojímu stanovení předpokládané hodnoty nijak výslovně nevybízí, ani mu v tomto ohledu nestanoví žádnou výslovnou povinnost, zadavatel musí stanovit předpokládanou hodnotu vedle momentu zadání také před zahájením zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, a to z důvodu, aby určil režim veřejné zakázky, tedy zda vůbec je oprávněn veřejnou zakázku zadávat mimo zadávací řízení.

Povinně a dle explicitního znění Zákona zadavatel stanovuje předpokládanou hodnotu veřejné zakázky malého rozsahu až k momentu zadání veřejné zakázky malého rozsahu, tedy k momentu uzavření smlouvy. Je zjevné, že v tomto momentu má zadavatel již téměř celé výběrové řízení za sebou a dojde tedy k popření samotného smyslu institutu předpokládané hodnoty tím, že zadavatel bude předpokládanou hodnotu stanovovat zpětně po tom, co již nějakým způsobem musel postupovat, vyhodnotit nabídky a vyzvat k uzavření smlouvy vybraného dodavatele.⁷⁸ V tomto okamžiku je rozhodující výše nabídkové ceny vybraného dodavatele, která nesmí být vyšší, než je finanční limit pro veřejné zakázky malého rozsahu.⁷⁹ Pokud by tato nabídková cena vyšší byla, zadavatel není oprávněn s takovým dodavatelem uzavřít smlouvu. Vzhledem k tomu, že nabídkové ceny dodavatelů dalších v pořadí budou vždy vyšší (pokud byla jako hodnotící kritérium zvolena nejnižší nabídková cena), zadavateli nezbyvá než výběrové řízení zrušit.⁸⁰

uchazeče, který tuto hodnotu v nabídce překročil, či zrušení zadávacího řízení, jestliže nejnižší nabídková cena překračuje předpokládanou hodnotu stanovenou zadavatelem. Na vyřazení uchazeče či zrušení zadávacího řízení nemá tedy vliv, zda předpokládaná hodnota veřejné zakázky ve výzvě či v zadávací dokumentaci uvedena byla či nikoliv, jelikož jsou přípustné i nabídky, které tuto částku překročí.“

⁷⁶ Srov. rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12. 11. 2008, č. j. R129/2008/02-22930/2008/310-AS/Hr.

⁷⁷ Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 6. 2008, č. j. S088/2008/VZ-09056/2008/530/LB.

⁷⁸ Za zmínku stojí také výslovná dikce § 16 odst. 5 ZZVZ, který hovoří o stanovení předpokládané hodnoty *k momentu zadání veřejné zakázky*, což by mohlo nepřímou evokovat, že se má jednat o budoucí moment. V opačném případě, tedy za situace, kdy by tak zadavatel měl činit až při samotném zadání veřejné zakázky, by autor považoval za vhodnější použít předložku *v* (tedy v momentě zadání).

⁷⁹ Dle ustálené rozhodovací praxe však bylo jasné deklarováno (byť za účinnosti předchozího ZVZ 2006), že „*Jak vyplyvá již ze samotného pojmu předpokládaná hodnota, jedná se o hodnotu pravděpodobnou, která nemusí vždy zcela odpovídat výsledné ceně uvedené ve smlouvě na realizaci veřejné zakázky, nicméně odhad zadavatele by měl být učiněn kvalifikovaně, reálně a v souladu s pravidly uvedenými v zákoně.*“ Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 15. 8. 2013, č. j. ÚOHS-S126/2013/VZ-15419/2013/521/SW a nebo rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S101/2013/VZ-30050/2017/533/BKu.

⁸⁰ Viz též MALÁČOVÁ, Hana, Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle nového zákona. *Veřejné zakázky*, 2017, s. 64-65.

Nutno podotknout, že u veřejných zakázek malého rozsahu je možnost zrušit výběrové řízení dána v zásadě bez omezení. Bude samozřejmě rozhodující, jak zadavatel stanovil podmínky výběrového řízení, obecně je však přípustné zrušení výběrového řízení kdykoliv.⁸¹ Zadavatelé se tak při zrušení nedostávají do obtížných situací, jako tomu je (bylo) u zadávacích řízení.⁸²

Důsledky speciálního pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty u veřejné zakázky, která není zadávána v zadávacím řízení, se jednoduše projeví na ukázce modelového příkladu. Pokud zadavatel zadává veřejnou zakázku malého rozsahu, stanoví v první řadě předpokládanou hodnotu za účelem ověření, že se skutečně o veřejnou zakázku malého rozsahu jedná. Následně před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku stanoví předpokládanou hodnotu znovu, tj. podruhé, aby splnil povinnost danou § 16 odst. 5 ZZVZ. Současný výklad § 16 odst. 5 ZZVZ zákonodárce je takový, že zadavateli znemožňuje smlouvu na veřejnou zakázku uzavřít, pokud nabídková cena vybraného dodavatele překročila limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu.⁸³ V takovém případě je zadavatel povinen výběrové řízení zrušit, jelikož nabídková cena vybraného dodavatele neodpovídá limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu a jednalo by se o neoprávněný postup ve výjimce pro veřejné zakázky malého rozsahu, jelikož zadávaná veřejná zakázka ve skutečnosti veřejnou zakázkou malého rozsahu není.⁸⁴ Jak již bylo uváděno, toto pojetí je zcela odlišné, než bylo dovozováno za ZVZ 2006. Jeho legislativní zachycení je však projeveno pouze v § 16 odst. 5 ZZVZ.

Bez další polemiky ohledně správnosti tohoto posunu Zákona je pohledem autora jen stěží pochopitelné, v čem zákonodárce spatřuje legislativní zakotvení svého výkladu týkajícího se jednak povinnosti zrušení výběrového řízení a jednak speciálního pravidla v podobě stanovení předpokládané hodnoty s ohledem na nabídkovou cenu vybraného

⁸¹ Zadávací řízení je oproti tomu možné zrušit pouze ze Zákonom předvídaných důvodů, přičemž tyto je třeba vykládat restriktivně.

⁸² Velmi problematickým bylo v minulosti dle ZVZ 2006 rušení zadávacího řízení z ekonomických důvodů, typicky pokud nabídková cena vybraného dodavatele byla příliš vysoká, a tedy neodpovídala finančním možnostem zadavatele. Zadavatelé v těchto případech rušili zadávací řízení na základě důvodu dle § 88 odst. 2 písm. d) nebo e) ZVZ 2006. Takový postup však by rozhodovací praxí ÚOHS i správních soudů mnohokrát přezkoumáván s negativním výsledkem. Za všechny lze uvést např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 30 Af 65/2013, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 7 As 291/2015, kde se uvádí „*Situace, kdy zadavatel věděl, kolik finančních prostředků měl k dispozici na realizaci předmětné veřejné zakázky, nelze považovat v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu za „vnější, nepředvídatelnou událost, objektivně nezávislou na vůli zadavatele“.*

⁸³ Srov. Důvodová zpráva k ZZVZ. s. 318. § 16 ZZVZ „*To může být podstatné, pokud zadavatel aplikuje výjimku pro zadání podlimitní veřejné zakázky nebo zadává veřejnou zakázku malého rozsahu a nabídka vybraného dodavatele přesahuje stanovené limity. V tom případě zadavatel nesmí smlouvu uzavřít, neboť při stanovení předpokládané hodnoty je zřejmé, že limit bude překročen.*“

⁸⁴ Obdobně též dovozeno pro koncese. ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK: Volume 2. 3.* Thomson Reuters, 2018, s. 32.

dodavatele, resp. posouzení správnosti stanovení předpokládané hodnoty s ohledem na výši nabídkové ceny vybraného dodavatele. Jak u veřejné zakázky malého rozsahu, tak veřejné zakázky podlimitní či nadlimitní je definice a účel předpokládané hodnoty stejný, což platí taktéž pro způsob jejího stanovení. Zákon tedy neobsahuje speciální pravidlo způsobu stanovení předpokládané hodnoty pro veřejné zakázky malého rozsahu ani speciální účel její existence.⁸⁵ Je proto otázkou, jak zdůvodnit, že zadavatel, který např. stanovil předpokládanou hodnotu na základě provedeného průzkumu trhu, má následně povinnost zohledňovat nabídkovou cenu vybraného dodavatele. Zajímavé pak je, že zákonodárce svým autentickým výkladem tyto důsledky přikládá jak veřejným zakázkám malého rozsahu, tak podlimitním výjimkám dle § 31 ZZVZ.⁸⁶ Tedy tam, kde je zadavateli v důsledku výše předpokládané hodnoty dána výjimka z povinnosti postupovat v zadávacím řízení. V obou těchto případech je tedy aplikován § 16 odst. 5 ZZVZ in fine s totožnými důsledky. Povšimnutí zasluhuje, že v situaci hraničící mezi podlimitním a nadlimitním režimem, kde se jedná také o zásadní rozlišení postavení zadavatele z pohledu povinností týkajících se zadávání veřejné zakázky, již tento princip uplatněn není.

Autor důsledky této právní úpravy nepovažuje za správné a přiléhavé na znění předmětných ustanovení Zákona. Naopak, zadavatele staví do nezáviděníhodné pozice, kdy si do poslední chvíle nemůže být správností svého postupu zcela jist, a to ani tehdy, pokud v první fázi předpokládanou hodnotu stanovil zcela správně. Bylo by zajímavé pro případné kontrolní orgány zdůvodňovat, proč zadavatel výběrové řízení zrušil, resp. v rozporu s jakým konkrétním ustanovením postupoval, když povinnost zohlednění stanovení předpokládané hodnoty podle nabídkové ceny vybraného dodavatele v Zákoně nikde není zakotvena.

Zmiňovaná situace se může jevit o to absurdněji, pokud zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu např. ve výši 1 600 000 Kč a z mimořádných okolností, které mu nelze přičítat, je nabídková cena vybraného dodavatele veřejné zakázky na dodávky ve výši 2 000 050 Kč. Nelze přitom vyloučit situaci, při níž i kdyby zadavatel tímto údajem disponoval při prvotním stanovení předpokládané hodnoty, došel by opět k oprávněnému závěru zadávání v režimu veřejné zakázky malého rozsahu, jelikož předpokládaná hodnota by mu stále odpovídala. Logickým důsledkem autentického výkladu zákonodárce by pak mělo být zahájení nového zadávání veřejné zakázky již v režimu podlimitním, jelikož fatální dopad výše nabídkové ceny vybraného dodavatele na správnost stanovení předpokládané hodnoty by měl ovlivnit také druhý pokus zadavatele zadat veřejnou zakázku ve správném

⁸⁵ Speciálně stanoví pouze moment stanovení předpokládané hodnoty u veřejné zakázky malého rozsahu.

⁸⁶ Důvodová zpráva k ZZVZ. s. 326-327. § 31 ZZVZ.

režimu. Zde se však zadavatel bude vracet opět k původním obecným pravidlům Zákona, a tedy použije primárně údaje a informace o předchozích zakázkách. Podle tohoto pravidla však zadavatel opět nemá povinnost zohlednit nabídkové ceny ze zrušeného výběrového řízení, jelikož tyto údaje nejsou údaji o zakázkách, ale pouze o nabídkových cenách.

Postup, kdy by zadavatel zadával opakovaně veřejnou zakázku jako veřejnou zakázku malého rozsahu jako pokus, zda mu tentokrát nebude nabídnuta nabídková cena v limitu veřejné zakázky malého rozsahu, autor proto nepovažuje za jednoznačně rozporný se Zákonem, ale naopak svědčící o pochybném konceptu způsobu stanovení předpokládané hodnoty dle § 16 ZZVZ. Tyto neblahé důsledky však mohou mít pro zadavatele poměrně jednoduché řešení. Zadavatelé totiž mohou jako zadávací podmínku stanovit, že nabídková cena musí být maximálně ve výši limitu pro veřejné zakázky malého rozsahu.⁸⁷ Toto řešení ovšem nic nemění na nejasnosti právní úpravy a nepodložených závěrech výkladové praxe, které proto autor musí zhodnotit velmi kriticky.

⁸⁷ Tento postup byl zadavatelům také doporučován dozorovými orgány a soudy v případech, kdy neoprávněně rušili zadávací řízení z ekonomických důvodů, resp. nevyužití možnosti výhrady zadavatele na stanovení maximální a nepřekročitelné nabídkové ceny bylo vykládáno k tíži zadavatele. Viz např. rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. 4. 2016, č. j.: ÚOHS-S0071/2015/VZ-11513/2017/513/EPi.

4 Uveřejnění předpokládané hodnoty

Zadavatel má povinnost stanovit předpokládanou hodnotu, avšak nemá povinnost ji uveřejnit.⁸⁸ Uveřejnění předpokládaná hodnoty však stejně tak není zakázáno, proto je na uvážení zadavatele, zda se předpokládanou hodnotu rozhodne uveřejnit či nikoliv. Dobrovolné uveřejnění předpokládané hodnoty se týká všech druhů veřejných zakázek (dodávky, služby, stavební práce), i všech režimů veřejných zakázek (podlimitní, nadlimitní, zjednodušený, včetně výjimek pro veřejné zakázky malého rozsahu).⁸⁹ Z tohoto pohledu je tedy zadavatel od uveřejnění předpokládané hodnoty osvobozen plošně. Povinnost uveřejnění neexistuje vůči profilu zadavatele, ani vůči informacím uváděným v zadávací dokumentaci nebo v oznámeních uveřejňovaných ve Věstníku veřejných zakázek nebo Úředním věstníku Evropské unie podle § 212 ZZVZ.⁹⁰ Zadavatel současně není povinen výši předpokládané hodnoty konkrétně odůvodňovat.⁹¹

Pokud zadavatel využije předběžné tržní konzultace, má podle § 36 odst. 4 ZZVZ povinnost vyznačit v zadávací dokumentaci údaj, který byl získán na základě provedených předběžných tržních konzultací. V souvislosti s tímto pravidlem může vzniknout otázka, zda je zadavatel povinen v takovém případě předpokládanou hodnotu uveřejnit, resp. zda tato povinnost využitím předběžných tržních konzultací zadavateli vzniká. Autor je toho názoru, že nikoliv. I přes to, že předběžné tržní konzultace mohou být vedeny za účelem připravit zadávací podmínky, ne všechny zadávací podmínky musejí být uveřejněny v zadávací dokumentaci, a proto pokud se zadavatel rozhodne předpokládanou hodnotu neuveřejnit, může tak oprávněně učinit i tehdy, pokud předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovil na základě provedených předběžných tržních konzultací.

Výjimka z možnosti zadavatele neuveřejnit předpokládanou hodnotu se uplatní při zavádění dynamického nákupního systému. V tomto případě se v § 139 odst. 4 písm. a)

⁸⁸ Stejný závěr byl dovozován také za předchozí právní úpravy ZVZ 2006. Srov. „Zákon rovněž nevyžaduje, aby zadavatel v souvislosti se stanovením předpokládané hodnoty pořizoval jakékoliv dokumenty v listinné či elektronické podobě. V tomto smyslu je zcela nedůvodná námítka navrhovatele, že Úřad nezjistil, na základě jakých konkrétních podkladů sám zadavatel předpokládanou hodnotu stanovil. Úřad skutečně neměl k dispozici listiny, které by zadavatel pořídil v souvislosti s postupem při stanovení předpokládané hodnoty, neboť zadavatel ani není povinen takové dokumenty vyhotovovat.“ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. 1. 2015 č. j.: ÚOHS-R47/2014/VZ-1584/2015/321/MMI.

⁸⁹ „Přestože zákon ukládá zadavateli povinnost pouze stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, nikoliv ji uveřejnit, jeví se tento postup jako vhodný, zvláště pak za situace, kdy je nabídková cena základním hodnotícím kritériem a je zjevné, že má toto kritérium pro zadavatele zásadní význam.“ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. 8. 2016 č. j.: ÚOHS-S0280/2012/VZ-32868/2016/513/EPI.

⁹⁰ Výjimku jsou pouze dva případy, a to předpokládaná hodnota u dynamického nákupního systému a u vyhrazené změny závazku dle § 100 odst. 3 ZZVZ.

⁹¹ Tato povinnost ovšem existovala podle ZVZ 2006, viz § 156 ZVZ 2006 a § 7 vyhlášky č. 232/2012, o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky.

ZZVZ stanoví, že součástí zadávací dokumentace musí být také předpokládaná hodnota, která musí být uveřejněna na profilu zadavatele a být veřejně dostupná všem dodavatelům.

Obdobné pravidlo je uplatněno dle § 16 odst. 3 ZZVZ, ovšem zde se jedná o specifitější případ. Toto ustanovení dopadá na situace, kdy si zadavatel vyhradí změnu závazku již před zahájením zadávacího řízení a tuto informaci uvede v zadávací dokumentaci,⁹² kdy je následně v průběhu plnění smlouvy oprávněn uskutečnit jednacím řízením bez uveřejnění a vyhrazenou změnu závazku zadat stávajícímu dodavateli. Tak jako pro DNS platí, že se předpokládaná hodnota uveřejní standardně v plném rozsahu, v případě vyhrazené změny závazku zákonodárce výslovně uvedl, že zadavatel má povinnost uvést do zadávací dokumentace předpokládanou hodnotu odpovídající vyhrazené změně závazku. Z toho vyplývá, že zadavatel není povinen uveřejnit předpokládanou hodnotu odpovídající celému předmětu veřejné zakázky (je ovšem povinen vyhrazenou změnu závazku do její výše zahrnout), nicméně uveřejnit je povinen pouze její část odpovídající vyhrazené změně závazku.

Je otázkou, za je toto nastavení provedeno vhodným způsobem. Zadavatel sice v přípravné fázi veřejné zakázky při plánování vyhrazené změny závazku vychází z předpokládané hodnoty, protože jiné údaje ani nemá k dispozici, ovšem v momentě, kdy již probíhá realizace veřejné zakázky, je předpokládaná hodnota poněkud bezpředmětná. Nad rámec mimořádně nízké nabídkové ceny zadavatel není povinen nijak přezkoumávat, zda nabídková cena vybraného dodavatele odpovídá předpokládané hodnotě. V praxi se proto může stát, že nabídková cena vybraného dodavatele bude podstatně vyšší, než byla předpokládaná hodnota. Pro to, aby tato situace nastala bez pochybení na straně zadavatele, je nezbytné, aby byla předpokládaná hodnota stanovena správně dle pravidel Zákona, tedy aby zadavatel vycházel především z relevantních informací. I přes to však může dojít k výrazné odchylce, která může mít dopad právě na vyhrazenou změnu závazku, byla-li využita. Z povahy této vyhrazené změny vyplývá, že ji zadavatel musí předem očekávat, předem zvolit a předem je též limitován, že její maximální výše musí být do 30 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky.⁹³

Autor pak považuje právě tuto podmínku za nevhodně stanovenou. Vede jej k tomu povaha vyhrazené změny závazku a moment jejího reálného uplatnění, který nastává až v době plnění smlouvy na veřejnou zakázku. Jak již bylo uvedeno, v tomto okamžiku je

⁹² Viz § 100 odst. 3 ZZVZ.

⁹³ Viz § 100 odst. 3 písm. b) ZZVZ.

předpokládaná hodnota veřejné zakázky poněkud neaktuální⁹⁴, a to nejen z důvodu časového odstupu, ale také z důvodu, že rozhodující pro smluvní vztah v době jeho realizace je pouze cena uvedená ve smlouvě. Autor by proto de lege ferenda považoval za vhodnější, kdyby namísto 30 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky byla tato limitace provedena ve vztahu k hodnotě odpovídající nabídkové ceně, resp. hodnotě závazku ze smlouvy, tak jako je uplatňováno u § 222 ZZVZ. Dle názoru autora by takové nastavení plně odpovídalo podmínkám smluvní a realizační fáze veřejné zakázky a současně též potřebám zadavatele v momentě, kdy tyto skutečně nastanou.

Za stávajícího znění § 100 odst. 3) ZZVZ se zadavatel může dostat do situace, kdy vyhrazená změna závazku odpovídající v přípravné fázi zadávacího řízení 30 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky bude realizována s jiným výsledkem, než zadavatel v době přípravy veřejné zakázky plánoval. Uváděné by nastalo tehdy, pokud by nabídková cena vybraného dodavatele převyšovala předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Procentuálním pohledem by zadavatel neměl k dispozici celých 30 %, ale např. 25 % v závislosti na konkrétní výši hodnoty závazku ze smlouvy. Pro zadavatele je tudíž v době realizace vyhrazené změny předpokládaná hodnota v zásadě bezvýznamná, neboť nemusí korespondovat s hodnotou závazku ze smlouvy. Na příkladu lze dovodit, že pokud zadavatel vymezil vyhrazenou změny závazku jako 300 000 Kč vůči předpokládané hodnotě 1 000 000 Kč, a následně s dodavatelem uzavřel smlouvu s cenou 1 500 000 Kč, za dodržení původních 30 % předpokládané hodnoty a vymezených 300 000 Kč již nebude zachován původní poměr mezi předpokládanou hodnotou a vyhrazenou změnou, jelikož procentuální poměr vyhrazené změny závazku nyní již ve vztahu k reálně ceně ve smlouvě se logicky sníží. Tento závěr podle názoru autora neodpovídá smyslu konceptu vyhrazené změny závazku, který by naopak měl být obdobný, jako je tomu v případě změn dle § 222 ZZVZ, tedy měl by reagovat na aktuální situaci zadavatele vůči konkrétní hodnotě závazku uvedené ve smlouvě, která jediná je v daný moment relevantní.

⁹⁴ Zadavatel by měl rovněž pamatovat na to, že v tomto případě musí předpokládanou hodnotu vyhrazené změny uvést do smlouvy, neboť v opačném případě by zejména u smluv uzavíraných na více let či dobu neurčitou, mohlo být obtížně dohledatelné, jaká předpokládaná hodnota byla v zadávací dokumentaci uvedena.

5 Instituty související s výší předpokládané hodnoty

Stanovení předpokládané hodnoty hraje klíčovou roli pro celý zadávací proces. Jejím základním účelem je identifikovat, jakému režimu daná veřejná zakázka odpovídá, ovšem kromě tohoto základního účelu přináší stanovení předpokládané hodnoty celou řadu dalších důsledků pro zadávací řízení, které bývají mnohdy opomíjeny. Může tomu být z důvodu, že instituty, do nichž se výše předpokládané hodnoty promítá, nejsou zpravidla v zadávacích řízeních aplikovány povinně. Existují však také případy, kdy jsou důsledky výše předpokládané hodnoty nekompromisní a zadavatel s nimi musí počítat vždy.

Autor současně úvodem této kapitoly doplňuje, že výše předpokládané hodnoty má daleko více důsledků.⁹⁵ Pozornost je však věnována zejména těm případům, u nichž autor sledává problematické dopady a mnohé výkladové nejasnosti.

5.1 Výše jistoty

Institut jistoty je začleněn mezi základní ustanovení Části první Zákona, Obecná ustanovení.⁹⁶ Požadavek na jistotu zadavatel v zadávacím řízení stanovuje za účelem posílení garance, že dodavatel bude svojí nabídkou vázán až do podpisu smlouvy. Dodavatel má možnost složit jistotu prostřednictvím tří předvídaných forem, kterými jsou tzv. peněžní jistota (složení peněžní částky na účet zadavatele); bankovní záruka ve prospěch zadavatele a pojištění záruky ve prospěch zadavatele.

Předpokládaná hodnota se v institutu jistoty projevuje při stanovení výše jistoty. Zákonné pravidlo zadavateli ukládá povinnost stanovit výši jistoty maximálně do 2 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Pokud v zadávacím řízení má být využita elektronická aukce, procentní limitace je zvýšena na 5 %.⁹⁷

Byť toto pravidlo může znít zcela jednoznačně a nevzbuzovat žádné pochybnosti, autor v něm přesto spatřuje potenciál pro polemiku nad správným výkladem, resp. nad konkrétním dopadem zásady přiměřenosti. Je jednoznačné, že uvedené procentní hodnoty jsou zákonodárcem určenou maximální hranicí a nad tyto procentní hodnoty by zadavatele byl jednak v rozporu s tímto výslovným pravidlem a současně byl v rozporu se zásadou

⁹⁵ V zásadě jednoznačný je např. důsledek povinného stanovení hodnotící komise u veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou nad 300 000 000 Kč (viz § 42 odst. 2 ZZVZ) nebo limit pro použití zjednodušeného podlimitního řízení u veřejné zakázky na stavební práce (viz § 52 písm. a) ZZVZ).

⁹⁶ Viz § 41 ZZVZ.

⁹⁷ Viz § 41 odst. 2 ZZVZ.

přiměřenosti. Otázkou ovšem může být, zda zadavatel musí s posouzením přiměřenosti kalkulovat, či zda je oprávněn využít jistotu do stanoveného procentního limitu neomezeně.

Jisté je, že zákonodárce uvádí spojení „*ne vyšší do*“. Zadavatel má proto Zákonem jednoznačně stanovenou maximální výši jistoty. Otázkou pak ale je, zda má zadavatel povinnost stanovit jistotu v rámci 0 % až 2/5 % přiměřeně ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, jako platí např. pro stanovení zadávací lhůty.⁹⁸ Autor se nemůže ztotožnit s případným závěrem, podle něž by zákonodárce za zadavatele posoudil míru přiměřenosti paušálně stanoveným procentním limitem a zadavatel by tedy byl od vlastního posouzení přiměřenosti výše v mezích maximálního limitu zcela zbaven. Autor je přesvědčen, že zásada přiměřenosti má obdobně jako u ostatních zadávacích zásad důsledky v podstatě na všechna zákonná ustanovení, která je třeba aplikovat ve vztahu ke specifikům veřejné zakázky, zejména pak tam, kde je zadavateli dána jakákoliv míra volnosti. Uvedené však neznámá, že by zadavatel nebyl oprávněn stanovit jistotu v maximální možné výši nebo dokonce, že by a priori byl takový postup považován za rozporný se zásadou přiměřenosti. Spíše by zadavatel měl mít pro konkrétní požadovanou výši řádné zdůvodnění a nestanovit ji zcela bez rozmyslu a přihlednutí ke specifikům veřejné zakázky.

Současně vedle zásady přiměřenosti v tomto ohledu může působit také zásada zákazu diskriminace. Autor si dokáže představit argumentaci dodavatele, kterou by napadl stanovení konkrétní výše jistoty a postavil ji na základě kombinace porušení zásady přiměřenosti a zákazu diskriminace, neboť výše jistoty by znemožnila dodavateli účastnit se zadávacího řízení. Ostatně z rozhodovací praxe ÚOHS vyplývá, že překročení zákonné maximální výše jistoty může mít podstatný vliv na výběr dodavatele, resp. na okruh potenciálních dodavatelů.⁹⁹

5.2 Ekonomická kvalifikace

Kvalifikací se podle § 28 odst. 1 písm. c) ZZVZ rozumí způsobilost a schopnost dodavatele plnit veřejnou zakázku. Hlavním účelem kvalifikace je ověření a zajištění toho, aby dodavatel, který bude vybrán k plnění veřejné zakázky, byl dostatečně způsobilý a schopný zadavatelem poptávaný předmět plnění provést včas, řádně a v požadované kvalitě.

Ekonomická kvalifikace je jednou z forem kvalifikace vedle základní a profesní způsobilosti a technické kvalifikace. Ekonomická kvalifikace slouží zadavateli jako

⁹⁸ V případě zadávací lhůty ovšem zadavatel není nijak konkrétně omezen, a proto se zásada přiměřenosti a pravidlo dle § 40 odst. 1 in fine ZZVZ uplatní podstatně přesvědčivěji.

⁹⁹ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 258-259.

prostředek k ubezpečení se o ekonomické a finanční stabilitě dodavatele dle § 78 ZZVZ. Zadavatelé nemají povinnost požadovat prokázání splnění ekonomické kvalifikace, je pouze na jejich vlastním uvážení, zda pro ně bude ekonomická kvalifikace důležitým ukazatelem a rozhodnou se ji proto uplatňovat.¹⁰⁰

Zadavatel kritérium ekonomické kvalifikace stanovuje tak, že požaduje, aby roční obrat dodavatele dosahoval minimální stanovené výše. Výše minimálního ročního obratu nesmí přesahovat dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Maximální přípustný limit není stanoven absolutně.¹⁰¹ Pokud existují důvodné okolnosti, kdy hrozí zejména zvláštní rizika vyplývající z povahy předmětu veřejné zakázky, limit lze prolomit a omezení pro zadavatele nebudou platit. Je však zřejmé, že by se muselo jednat o velmi specifický případ a takové navýšení minimální výše by muselo být velmi pečlivě zdůvodněno především s ohledem na zachování zásady přiměřenosti¹⁰² a zákazu diskriminace.¹⁰³

Speciální pravidla stanovení minimální výše ročního obratu se týkají dynamického nákupního systému a rámcové dohody s obnovením soutěže.¹⁰⁴ Současně jsou upravena speciálně také pro veřejné zakázky dělené na části.¹⁰⁵

5.2.1 Rámcová dohoda

Pokud zadavatel zadává rámcovou dohodu, podle níž má docházet k obnovení soutěže mezi účastníky rámcové dohody (tzv. minitendr)¹⁰⁶, výše požadovaného ročního obratu nesmí překročit dvojnásobek průměrné předpokládané hodnoty současně *prováděných*¹⁰⁷ veřejných zakázek na základě rámcové dohody, nebo pokud tuto hodnotu zadavatel nezná, dvojnásobek předpokládané hodnoty rámcové dohody. Toto pravidlo se vztahuje na zadávání rámcové dohody jako takové, nikoliv na zadávání jednotlivých veřejných zakázek z uzavřené rámcové dohody.

¹⁰⁰ U veřejných zakázek na služby uvedených v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému (CPV) ovšem zadavatel není oprávněn prokázání splnění ekonomické kvalifikace požadovat.

¹⁰¹ Zadavatel je např. povinen odečíst předpokládanou hodnotu odpovídající službám zařazeným pod oddíl 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému. Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S0313/2017/VZ-29356/2017/512/MHr.

¹⁰² Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 62 Ca 15/2009, nemůže být posouzení ekonomické kvalifikace posouzeno arbitrárním způsobem, který odhlíží od podmínek na trhu a důsledků jejího stanovení.

¹⁰³ DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 489.

¹⁰⁴ Viz § 78 odst. 2 ZZVZ.

¹⁰⁵ Viz § 78 odst. 4 ZZVZ.

¹⁰⁶ Viz § 135 ZZVZ.

¹⁰⁷ Text je zvýrazněn z důvodu použití tohoto pojmu přímo v § 78 odst. 2 ZZVZ, kdy ovšem autorovi není zřejmé, co přesně má tento pojem znamenat.

Jelikož se ekonomická kvalifikace v současné době neuplatňuje tak často, v kombinaci s rámcovou dohodou s obnovením soutěže je tato kombinace pak poměrně ojedinělá, uvedené zákonné pravidlo v zásadě není nijak analyzováno či vykládáno v odborné literatuře nebo dozorovými orgány.¹⁰⁸ Pohledem autora je s ohledem na flexibilitu rámcové dohody pravděpodobná především druhá varianta dle § 78 odst. 2 ZZVZ, kdy zadavatel, pokud hodnotu dle varianty první nezná¹⁰⁹, může použít pro limit maximální výše ekonomické kvalifikace dvojnásobek předpokládané hodnoty rámcové dohody jako takové.¹¹⁰ Pokud by zadavatel chtěl postupovat podle varianty první, která zadavatele dovede z podstaty pravděpodobně k částce nižší, než v rámci druhé varianty, musel by mít před zadáváním rámcové dohody poměrně konkrétní představu o tom, co vše bude realizováno, včetně časového aspektu, kdy se tak zadavatel rozhodne realizovat. Pokud by tuto představu měl, průměrnou předpokládanou hodnotu bude počítat pouze u těch veřejných zakázek, které bude na základě rámcové dohody provádět současně.

Právě pojem *prováděny* je ovšem zcela nejasný a autorovi proto není známo, jak by měl být vykládán. V úvahu připadá jeho nahrazení slovem *žadávány*, v takovém případě by byly rozhodující předpokládané hodnoty veřejných zakázek, které zadavatel započal zadávat současně. Pokud je tím naopak myšlen význam širší, který by měl postihovat jak zadávání, tak realizaci plnění zadaného na základě rámcové dohody, součet a následný průměr současně zadávaných veřejných zakázek by byl značně vyšší. Již na základě této nejasnosti autor předpokládá, že v praxi budou zadavatelé postupovat primárně podle varianty druhé, byť ta je podmíněna pouze, pokud zadavateli hodnota dle varianty první není známa.

5.2.2 Dynamický nákupní systém

U dynamického nákupního systému je pravidlo maximální výše kritéria ekonomické kvalifikace stanoveno jednotně. Zadavatel je limitován dvojnásobkem maximální předpokládané hodnoty jednotlivých veřejných zakázek, které mají být v DNS zadány.¹¹¹

Toto pravidlo zní oproti rámcové dohodě výrazně jednodušeji, přesto však může způsobovat podobné obtíže. Zadavatel je totiž při stanovení předpokládané hodnoty u zavedení DNS veden již pravidlem daným v § 23 odst. 1 ZZVZ, které naopak hovoří

¹⁰⁸ Autor podotýká, že jistota není institutem převzatým ze Směrnice, a proto se nelze výkladově opírat o její znění.

¹⁰⁹ Tj. dvojnásobek průměrné předpokládané hodnoty veřejných zakázek, které budou prováděny na základě rámcové dohody současně.

¹¹⁰ DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 487.

¹¹¹ Viz § 78 odst. 2 in fine ZZVZ.

o souhrnu předpokládaných hodnot všech veřejných zakázek, které mohou být v DNS zadány. U ekonomické kvalifikace by však zadavatel z dikce § 78 odst. 2 ZZVZ in fine měl identifikovat jednotlivé veřejné zakázky, které v DNS bude zadávat, a dle použitého slova *maximální* vybrat pravděpodobně ty s předpokládanou hodnotou nejvyšší. Druhou možnou variantou by mohlo být použití souhrnné předpokládané hodnoty stanovené obdobně jako u § 23 odst. 1 ZZVZ. V takovém případě by ovšem použití slova *jednotlivých* bylo velmi nešťastné.¹¹²

Poukázané nejasnosti nejsou, jak bylo zmiňováno, častým předmětem odborných diskuzí, nicméně autor je přesto přesvědčen, že v Zákoně přesto existují a pro zadavatele mohou být velmi zmatečné.

V této souvislosti autor považuje za nezbytné dále poukázat na již komentovanou zásadu přiměřenosti. Zákonodárce sice u DNS i rámcové dohody stanoví speciální pravidla a zadavatele limituje v maximální výši kritéria ekonomické kvalifikace, otázkou ovšem je, zda tak dělá v souladu se zásadou přiměřenosti a proporcionálně vůči standardnímu pravidlu dle § 78 odst. 2 ZZVZ, věta první. Pokud by tato speciální pravidla byla zavedena do maxima, resp. až ad absurdum, mohlo by dojít k tomu, že zadavatel bude pro veřejnou zakázku zadávanou v DNS, jejíž předpokládaná hodnota je např. 50 000 Kč, požadovat roční obrat odpovídající dvojnásobku maximální předpokládané hodnoty, kterou bude v DNS zadávat. To může být v zásadě předpokládaná hodnota neomezené výše, neboť zadavatel není v DNS zavedeném v nadlimitním režimu omezen v předpokládaných hodnotách jednotlivých veřejných zakázek. Příkladně by tedy pro nejnižší zadávanou veřejnou zakázku v hodnotě 50 000 Kč mohla být ekonomická kvalifikace stanovena podle nejdražší veřejné zakázky, která bude odpovídat např. předpokládané hodnotě 50 000 000 Kč. Při využití maximální možné hranice dvojnásobku by to mohlo znamenat, že zadavatel je oprávněn při zadávání veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 50 000 Kč uplatňovat požadavek na roční obrat dodavatele ve výši 100 000 000 Kč.

Tímto záměrně dramatických rozpětím autor poukazuje na nevhodnost a neproporcionálnost pravidel vůči smyslu a podstatě ekonomické kvalifikace jako takové a vůči zásadě přiměřenosti, včetně zásady zákazu diskriminace. Nadto toto pravidlo vůbec nerozlišuje, o jaké veřejné zakázky se má jednat, přestože v jednom DNS může být zadáváno více druhů předmětů. Autor proto tyto nejasnosti považuje za velmi zásadní a vzhledem k charakteru důsledků jistoty, které mohou způsobit významné omezení účasti dodavatelů, jednoznačně zasluhující de lege ferenda vyjasnění.

¹¹² Autor podotýká, že obdobné formulace jsou používány také v čl. 58 odst. 3 Směrnice.

5.3 Maximální nabídková cena

Pokud má zadavatel na realizaci veřejné zakázky omezený rozpočet, může jako zadávací podmínku, resp. podmínku účasti v zadávacím řízení, stanovit tzv. maximální nabídkovou cenu. Touto hodnotou zadavatel zabrání tomu, aby dodavatelé nabídli nabídkovou cenu, která je vyšší než finanční hodnota, kterou je zadavatel schopen za dodané plnění uhradit. Maximální nabídková cena někdy bývá označována jako absolutní zadávací podmínka.¹¹³ Uvedené pojmenování má vyjádřit, že nesplnění zadávací podmínky stanovující maximální nabídkovou cenu vede povinně k vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení. Takové pochybení dodavatele v nabídce totiž nemůže být po otevření nabídek nijak zhojeno.

Stanovení maximální nabídkové ceny bylo diskutovanou otázkou především za předchozího ZVZ 2006 a to z důvodu, že dle této právní úpravy zadavatelé zásadně neměli důvod, dle kterého by byli oprávněni zrušit zadávací řízení v momentě, kdy obdrželi nabídkové ceny, které převyšovaly hodnotu, kterou byli ochotni za realizaci veřejné zakázky vydat.¹¹⁴ Rozhodovací praxí bylo dovozováno, že zadavatel, který nabídkovou cenu „nezastropuje“ dává dodavatelům signál, že má na veřejnou zakázku neomezený rozpočet.¹¹⁵ Důvod spočívající v nemožnosti zadavatelů uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku pro nedostatek finančních prostředků nemohl být podřazen pod důvody zvláštního zřetele hodné dle ZVZ 2006¹¹⁶, pročež zadavatelé takto rušili zadávací řízení neoprávněně.¹¹⁷

Zadavatelé se pod vlivem předchozí výkladové praxe naučili nabídkové ceny limitovat maximální nabídkovou cenou. V důsledku této podmínky se zadavatel zaváže posoudit nabídkové ceny jako nevyhovující, pokud maximální výši nabídkové ceny stanovenou zadavatelem překračují. Pokud by totiž zadavatel postupoval opačně, takový postup by nebyl v souladu se zásadou transparentnosti. Zároveň si, byť v tomto ohledu dle znění Zákona

¹¹³ Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 8. 2017, č. j.: ÚOHS-S0271/2017/VZ-22843/2017/521/Mži.

¹¹⁴ Dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 30 Af 65/2013-70 je „Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je údaj informativní a slouží jako ukazatel režimu, kterým se zadávací řízení veřejné zakázky řídí, nicméně neslouží k tomu, aby tato hodnota měla za následek vyřazení uchazeče, který tuto hodnotu v nabídce překročil, či zrušení zadávacího řízení, jestliže nejnižší nabídková cena překračuje předpokládanou hodnotu stanovenou zadavatelem. Na vyřazení uchazeče či zrušení zadávacího řízení nemá tedy vliv, zda předpokládaná hodnota veřejné zakázky ve výzvě či v zadávací dokumentaci uvedena byla či nikoliv, jelikož jsou přípustné i nabídky, které tuto částku překročí.“

¹¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2016, sp. zn. 7 As 291/2015.

¹¹⁶ Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 10. 2015 sp. zn. 30 Af 65/2013 uvedl, že „situaci, kdy zadavatel věděl, kolik finančních prostředků měl k dispozici na realizaci předmětné veřejné zakázky, nelze považovat v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu za vnější, nepředvídatelnou událost, objektivně nezávislou na vůli zadavatele.“

¹¹⁷ Podle rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. 8. 2016, č. j. ÚOHS-S0280/2012/VZ-32868/2016/513/EPi si měl zadavatel právo zrušit zadávací řízení v případě, že by nejnižší nabídková cena překračovala předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, výslovně vyhradit ve výzvě pro podání nabídek, resp. v zadávací dokumentaci a pokud tak zadavatel neučinil, nemůže jít takový jeho postup k tíži uchazečů o veřejnou zakázku, resp. navrhovatele.

nastal zásadní posun¹¹⁸, zadavatel znemožňuje zrušit zadávací řízení z ekonomických důvodů, pokud je nabídková cena vybraného dodavatele příliš vysoká, avšak stále ve stanoveném limitu maximální nabídkové ceny.¹¹⁹

Zadavatelé nejčastěji stanoví maximální nabídkovou cenu podle předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Důvodem je skutečnost¹²⁰, že předpokládaná hodnota je jedinou objektivní hodnotou, kterou zadavatel stanovil na základě postupu dle Zákona a transparentně takový postup zaznamenal.¹²¹ Přes většinovou praxi zadavatelů se však autor nedomnívá, že tento postup je jediný možný. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky má totiž pohledem autora zcela jiný účel a funkci než stanovovat maximální možný výdaj zadavatele za plnění veřejné zakázky. Pokud by chtěl zadavatel zastropovat nabídkovou cenu, mohl by dle názoru autora stanovit také limitní hodnotu přiměřeně vyšší, než je předpokládaná hodnota. Ostatně Zákon nikde nestanoví, že zadavatel nemůže uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku s dodavatelem, jehož nabídková cena je vyšší než předpokládaná hodnota. V praxi se tak také standardně děje, zejména, pokud vybraný dodavatel odmítne uzavřít smlouvu a zadavatel přechází na dodavatele dalšího v pořadí.¹²² Uvedený závěr lze podpořit také pojetím předpokládané hodnoty jako odhadu zadavatele, nikoliv přesného určení, jaká bude finanční hodnota, za kterou zadavatel uzavře smlouvu na veřejnou zakázku. Autor je přesvědčen, že zadavatel tuto hodnotu nemůže s určitostí nikdy předem deklarovat, neboť tato je výlučně v dispozici dodavatele. Zadavatel proto musí počítat s tím, že nabídková cena se od předpokládané hodnoty může vždy více, či méně odchylovat. Předpokládanou hodnotu jako maximální nabídkovou cenu proto autor nepovažuje za jediný možný strop nabídkové ceny. Ba naopak v něm vzbuzuje dojem, že zadavatel do předpokládané hodnoty uměle zahrnul určitou rezervu, jelikož jinak by se vystavoval riziku, že touto striktní zadávací podmínkou odradí dodavatele od podání nabídky, byla-li stanovena v nepřiměřeně nízké výši.

¹¹⁸ Srov. § 127 odst. 2 písm. d) ZZVZ.

¹¹⁹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 8. 5. 2018, č. j. ÚOHS-S0271/2017/VZ-22843/2017/521/MŽ.

¹²⁰ Dle tvrzení zadavatelů, se kterými se autor v praxi setkal.

¹²¹ Ke stejnému závěru lze dospět i na základě dílce předchozího ZVZ 2006, viz § 13 odst. 2 ZVZ 2006, jak je uvedeno např. v HAJZLER, Jan, *Limitace nabídkové ceny v zadávacím řízení* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-26].

¹²² Viz § 125 odst. 1 ZZVZ.

6 Předpokládaná hodnota podle druhu veřejné zakázky

Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jsou charakterově dvojího druhu. Jednak jsou to pravidla obecná, která se aplikují na stanovení předpokládané hodnoty u každé veřejné zakázky, a poté to jsou pravidla speciální, která se aplikují v závislosti na tom, jaký druh veřejné zakázky zadavatel zadává, jaký je její předmět nebo v jakém je zadávána zadávacím řízením.

Zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty kombinuje vždy pravidla obecná, zejm. § 16 ZZVZ, a pravidla speciální zvolená podle daných shora uvedených specifík veřejné zakázky, zejm. § 18 až § 23 ZZVZ. Neplatí tedy, že pokud zadavatel stanovení předpokládané hodnoty podřadí pod některé ze speciálních pravidel, obecná pravidla jsou pro něj nezávazná. Obecná a speciální pravidla se nevylučují, ale vztah mezi nimi je komplementární, doplňují se.

V pořadí první speciální pravidla vycházejí z dělení veřejných zakázek podle druhu na dodávky, služby a stavební práce. Pro toto dělení je rozhodující předmět veřejné zakázky. Vymezení jednotlivých druhů veřejných zakázek je obsaženo v § 14 ZZVZ. Teprve pokud zadavatel není schopen určit, o jaký druh veřejné zakázky se jedná, k čemuž dochází typicky z důvodu kombinace více předmětů, určí druh veřejné zakázky podle hlavního předmětu.¹²³

6.1 Veřejné zakázky na dodávky

První v pořadí jsou speciální pravidla pro veřejné zakázky na dodávky dle § 20 ZZVZ. Zákonodárce pravidla stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky rozlišuje podle toho, zda je smlouva na veřejnou zakázku uzavírána na dobu určitou nebo neurčitou. U smlouvy na dobu určitou je rozhodující předpokládaná výše úplaty za celou dobu trvání smlouvy. Pokud je uzavírána smlouva na dobu neurčitou, nebo její trvání nelze přesně vymezit¹²⁴, je rozhodující předpokládaná výše úplaty za prvních 48 měsíců trvání smlouvy. Zákonná pravidla zní v tomto ohledu poměrně jednoznačně. Vyplyvá z nich, že zadavatel u smlouvy na dobu určitou musí vycházet vždy z předpokládané výše úplaty za celou dobu trvání smlouvy, bez ohledu na to, zda je uzavřena na jeden rok nebo čtyři a více let. Lze se proto domnívat, že předpokládaná hodnota konkrétní veřejné zakázky bude nižší u smlouvy na dobu neurčitou, oproti smlouvě uzavřené na dobu delší než čtyři roky.

¹²³ Viz § 15 ZZVZ.

¹²⁴ Což by mohlo nastat např. z důvodu využití rozvazovací podmínky.

Uvedený důsledek působí v celém kontextu pravidel stanovení předpokládané hodnoty poněkud nekonzistentně, neboť bezdůvodně rezignuje na možnost pokrýt předpokládanou hodnotou celou výši závazku ze smlouvy. Zadavatel by s cílem stanovit co nejnižší předpokládanou hodnotu mohl zákonná pravidla účelově obejít tak, že bude smlouvy uzavírat na dobu neurčitou, kdy předpokládanou hodnotu stanoví za dobu 48 měsíců jejich trvání, avšak ve smlouvách si dostatečně komfortně ošetří možnost jejich jednostranného ukončení.

Zákon zadavateli žádným způsobem neukládá, na jakou dobu by měl smlouvy na veřejné zakázky uzavírat.¹²⁵ Rozhodující by v tomto směru měla být především povaha a šíře potřeb zadavatele, které budou podrobeny ekonomické úvaze z pohledu volby nejefektivnější délky smluvního vztahu.¹²⁶ Pokud zadavatel hodlá uzavřít smlouvu na dobu neurčitou, měl by po několika letech jejího trvání posoudit, zda ceny za odebíraná plnění z uzavřené smlouvy stále přiměřeně odpovídají aktuálním podmínkám na trhu. V opačném případě by se zadavatel sice nedostal do rozporu s pravidly Zákona, ale mohly by být ohroženy zásady 3E.¹²⁷

Jisté v tomto ohledu je, že smluvní strany jsou podmínkami sjednanými ve smlouvě na veřejnou zakázku vázány a jejich změny jsou možné pouze za splnění podmínek stanovených v § 222 ZZVZ. Zadavateli tak může smlouva na příliš dlouhou dobu či na dobu neurčitou přinést, za předpokladu snižování cen či jiných okolností na trhu, velmi nevýhodné podmínky a předražené plnění, která nebudou moct být ani po dohodě stran podstatně měněna.¹²⁸

¹²⁵ Vyjma rámcové dohody, kde je maximální doba jejího trvání omezena na 4 roky; srov. § 131 odst. 3 ZZVZ.

¹²⁶ ŠIMKOVÁ, Radka, LABSKÝ, Jan. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Pořizování plnění za ceny neodpovídající ceně obvyklé v místě plnění v případě, kdy veřejná zakázka byla zadána v souladu se zákonem o veřejných zakázkách (u rámcových i jednorázových smluv)*. Příloha č. D1 Dokumentu „Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek“ Portal-vz.cz [online]. Praha [cit. 2018-09-09]. Zde se uvádí, že „Zadavatel si musí odpovědět na otázku, jaká doba trvání smlouvy pro něj bude výhodná. V tomto ohledu preferujeme střednědobý časový interval (nejvýše 3 - 5 let). Po uplynutí této doby by měl zadavatel prověřit podmínky nabízené v době ukončení smlouvy na trhu a toto prověření uskutečnit formou nového zadávacího řízení. Tím, že smlouvy na opakující se a trvající plnění budou uzavírány na střednědobé lhůty plnění, bude jednána zaručena dosažitelnost tohoto plnění po stanovenou dobu a také sníženy náklady a výdaje zadavatele, které by vynaložil při každoročním periodickém nákupu takových plnění. Zároveň se však nevytvoří „monopol“ dodavatelů svázaných se zadavatelem smlouvami např. na deset a více let, bez ohledu na vývoj trhu a konkurenční prostředí. Je samozřejmě nutné připomenout, že jedním z účelů zákona o veřejných zakázkách je i zajištění soutěže podnikatelů o veřejné zdroje, a tím i podpora tržního konkurenčního prostředí.“

¹²⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 8. 2012, č. j. ÚOHS-S76/2011/VZ-9818/2012/520/DŘi.

¹²⁸ Jako typický případ si lze představit např. nákup telekomunikačních služeb. Pokud si zadavatel vysoutěžil mobilního operátora na základě jeho nabídkové ceny v místě a čase obvyklé v momentě uzavření smlouvy, po uplynutí několika let mohou být tyto ceny dramaticky nižší. Z pohledu Zákona na takovém postupu nemusí být nic chybného, otázkou však je, zda by takové vynakládání veřejných finančních prostředků bylo v souladu se zásadami 3E.

6.2 Veřejné zakázky na služby

U veřejných zakázek na služby je taktéž jako u dodávek rozhodující pro stanovení předpokládané hodnoty předpokládaná výše úplaty ze smlouvy. To však platí pouze, pokud ve smlouvě není uvedena celková smluvní cena. Pokud smlouva celkovou smluvní cenu obsahuje, pro zadavatele je rozhodující její výše, nikoliv výše, k níž by dospěl na základě uplatnění pravidel dle § 21 odst. 1 písm. a) a b) ZZVZ.

Pravidla dle § 21 odst. 1 ZZVZ jsou obdobná, jako u veřejné zakázky na dodávky, ovšem zde neexistuje povinnost předpokládanou hodnotu u smlouvy na dobu neurčitou stanovovat za celou dobu jejího trvání. Předpokládaná výše úplaty za dobu trvání smlouvy je rozhodující pouze, pokud tato doba nepřesáhne 48 měsíců. U smlouvy, která je uzavírána na dobu určitou, ovšem delší než 48 měsíců, nebo u smlouvy uzavírané na dobu neurčitou, je rozhodující předpokládaná výše úplaty pouze za 48 měsíců, nikoliv za dobu delší. Pro smlouvu, která nebude trvat déle než 48 měsíců, je rozhodující předpokládaná výše úplaty za celou dobu jejího trvání. Toto specifikum do jisté míry popírá jinak převažující záměr zákonodárce postihnout celkové výdaje zadavatele za realizaci veřejné zakázky.¹²⁹

Pro veřejné zakázky na určitý typ služeb je dále specifické to, že Zákon zadavateli výslovně ukládá povinnost započít do jejich předpokládané hodnoty další související platby, a to u pojišťovacích služeb pojistné, provize a jiné související platby; u bankovních a finančních služeb poplatky, provize, úroky a jiné související platby a u projektových činností honoráře, provize a jiné související odměny.¹³⁰

6.3 Veřejné zakázky na stavební práce

U veřejných zakázek na stavební práce¹³¹ se jeví, že zákonodárce je z pohledu širší právní úpravy nejskromnější, jelikož stanoví pouze sčítací pravidlo zahrnout do předpokládané hodnoty všechny dodávky, služby a stavební práce, které zadavatel dodavateli k plnění veřejné zakázky poskytne a které jsou nezbytné pro provedení zadavatelem požadovaných stavebních prací. Uvedené pravidlo bude využito typicky, pokud zadavatel disponuje např. určitým materiálem pro zhotovení stavby ještě před tím, než začne veřejnou zakázku na stavební práce zadávat.

¹²⁹ DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 128.

¹³⁰ Viz § 21 odst. 2 ZZVZ.

¹³¹ Viz § 22 ZZVZ.

Pro stanovení předpokládané hodnoty u veřejné zakázky na stavební práce, tak jako u ostatních druhů veřejných zakázek, se vedle speciálních pravidel použijí také pravidla obecná. Nad rámec zákonných pravidel je pro zadavatele relevantní také prováděcí právní předpis, který byt' nevymezuje přímo způsob stanovení předpokládané hodnoty, zadavatel, resp. projektant, který zpracovává projektovou dokumentaci, z něj bude nezbytně vycházet.¹³²

¹³² Vyhláška č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr.

7 Předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy

Tak jako Zákon rozlišuje veřejné zakázky podle jejich druhu na veřejné zakázky na dodávky, služby a stavební práce¹³³, rozlišuje také speciální druh veřejných zakázek, na který jsou dále navázána speciální pravidla stanovení předpokládané hodnoty.

Autor úvodem této kapitoly podotýká, že další dělení veřejných zakázek nad rámec základních druhů podle předmětu veřejné zakázky je poměrně ojedinělé a v odborné veřejnosti s ním nebývá často kalkulováno.

Další druh veřejných zakázek vyplývá z § 19 ZZVZ, který vymezuje zvláštní druh veřejných zakázek na základě periodicity pořizování předmětu plnění, byť se primárně týká stanovení předpokládání hodnoty.

Ustanovení § 19 ZZVZ popisuje způsob stanovení předpokládané hodnoty u veřejných zakázek na dodávky a služby, jejichž předmět je pravidelné, trvající anebo nahodilé povahy. Samotné zákonné ustanovení sice využívá přívlastků, které přiřazuje předmětu veřejné zakázky, a nikoliv veřejné zakázce jako takové, uvedený popis ovšem k vymezení dalšího druhu veřejné zakázky přímo vybízí. Provázanost předmětu veřejné zakázky na její druh mohla být důvodem, proč zákonodárce zvolil pojmenování (nadpis) tohoto ustanovení „*Předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy*“. Již z tohoto názvu je patrné, že zákonodárce v podstatě vytváří další druh veřejných zakázek, byť samotný obsah pravidel hovoří toliko o předmětu veřejné zakázky.

Role nadpisů paragrafů v právních předpisech je poněkud omezená a ve skrze spíše orientační.¹³⁴ Přesto nadpisy poměrně výrazně dotvářejí výkladovou praxi a reprezentují záměr a úmysl zákonodárce. V případě § 19 ZZVZ je nadpis určující pro to, aby bylo možné lépe dovodit správný výklad ustanovení v celé jeho šíři, a to především ve vztahu k třetímu odstavci tohoto ustanovení, pro něž se vžilo pojmenování „nahodilé nákupy“.¹³⁵ Pohledem nadpisu, jež dominuje celému znění zákonného paragrafu, tedy i odstavci tři, se dle názoru

¹³³ Srov. § 2 odst. 2 ZZVZ.

¹³⁴ Autor podotýká, že nadpisy jsou předvídaným legislativním prostředkem, který má sloužit především k lepší orientaci a přehlednosti právního předpisu. Výslovně je s nimi pracováno v Legislativních pravidlech vlády (čl. 30). Viz VLÁDA. *Legislativní pravidla vlády* [online]. Vlada.cz, 1998 [cit. 2018-08-26].

Je ovšem třeba pamatovat na to, že nadpisy nejsou přímou součástí právních norem a nemohou být proto pravidlem chování nebo pravidlem pro interpretaci ustanovení. Viz např. Nález Ústavního soudu II. ÚS 485/98, Nález Ústavního soudu I. ÚS 22/99. Viz VEDRAL, Josef, ODBOR VLÁDNÍ LEGISLATIVY ÚŘADU VLÁDY. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část)* [online]. Vlada.cz, s. 30 [cit. 2018-08-26].

¹³⁵ DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 123.

autora u nahodilých nákupů jedná taktéž o veřejné zakázky pravidelné povahy, ovšem tyto mají zcela jiná pravidla stanovení předpokládané hodnoty, než veřejné zakázky pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ. Z uvedeného tedy vyplývá, že § 19 ZZVZ definuje nový druh veřejné zakázky pravidelné povahy, který lze dále rozčlenit na veřejné zakázky pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ a tzv. nahodilé nákupy ve smyslu § 19 odst. 3 ZZVZ. Oba tyto druhy mají vlastní pravidla stanovení předpokládané hodnoty.

7.1 Vymezení veřejné zakázky pravidelné povahy

Veřejnými zakázkami pravidelné povahy mohou být pouze veřejné zakázky na dodávky a služby, nikoliv veřejné zakázky na stavební práce. Byť se lze setkat i s opačným výkladovým názorem, Zákon výslovně uvádí pouze dodávky a služby.¹³⁶ Charakteristickým znakem veřejných zakázek pravidelné povahy je to, že jejich předmět je trvale nebo pravidelně pořízován. To znamená, že se musí jednat o takové dodávky nebo služby, jejichž pořízení zadavatel zajišťuje pravidelně nebo trvale a tato pravidelnost nebo trvalost jejich pořízování vychází jednak z jejich obecného charakteru a jednak ze samotné potřeby zadavatele, kterou mají dodávky či služby uspokojit.

Jako příklady veřejných zakázek pravidelné povahy bývají v odborné literatuře uváděny dodávky kancelářských potřeb, úklidové a bezpečnostní služby, dodávky IT vybavení, služby softwarové a hardwarové podpory, hlasové a datové služby, projekční práce, právní služby nebo nákupy energií.¹³⁷

Obecnost definice veřejné zakázky pravidelné povahy v praxi způsobuje, že může být velmi těžké posoudit, na základě jakých indicií má zadavatel závazně vyhodnotit, zda se v té které veřejné zakázce jedná o pravidelně pořízovanou nebo trvající dodávku nebo službu, anebo pouze o veřejnou zakázku rozdělenou na části, jejichž předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sčítat.

Veřejnými zakázkami pravidelné povahy budou typicky dodávky nebo služby, které zadavatel potřebuje pro svoji provozní činnost. V takovém případě je pravidelnost nebo

¹³⁶ Dovození veřejné zakázky pravidelné povahy také pro veřejnou zakázku na stavební práce je vysloveno v komentáři DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 121, nicméně autor s ním nemůže souhlasit a domnívá se, že vzniklo spíše nedopatřením. Ostatně je jednak zmiňováno poměrně stručně bez dalších argumentačních úvah, a dále není nijak poukazováno na to, že zákonodárce stavební práce opomenul do díkce § 19 odst. 1 ZZVZ zahrnout, či jinak dále rozporována správnost znění daného ustanovení, což by autor komentáře velice pravděpodobně v případě, že by tak skutečně dovozoval také pro stavební práce, učinil. Nad to veřejné zakázky pravidelné povahy vyhrazuje pouze pro dodávky nebo služby také Směrnice (čl. 5 odst. 11) a bylo tak shodně vymezeno také dle předchozího ZVZ 2006 (§ 14 odst. 3 ZVZ 2006).

¹³⁷ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 121.

opakovanost zdůvodněna oprávněnou potřebou zadavatele zajistit chod zadavatelovy instituce kontinuálně. Tyto předměty veřejných zakázek si lze představit v zásadě u jakéhokoliv zadavatele, který svoji činnost provozuje v budově, a to relativně nepřetržitě. Není zřejmě nezbytné, aby byl výkon těchto služeb zajišťován nepřetržitě a nemohlo tak docházet k pauzám.¹³⁸

Přerušovanost potřeby dodávek nebo služeb ovšem může hrát roli pro určení, zda je předmět veřejné zakázky trvajícím nebo pravidelně pořizované povahy. Logickým rozlišením dle názoru autora je, že trvajícím znamená nepřerušované, zatímco pravidelně pořizované jednorázové, avšak opakované.¹³⁹ Přes to, že o tomto rozlišení by mohlo být dále polemizováno, důsledky zákonných pravidel jsou pro oba druhy předmětů stejné, a proto se tato polemika autorovi nejeví jako účelná. Pro zadavatele proto bude rozhodující především to, zda se jedná o předmět trvajícím nebo pravidelně pořizované povahy s tím, že není třeba dále rozlišovat, zda se jedná o ten či druhý typ předmětu veřejných zakázek pravidelné povahy, jelikož pro oba typy platí stejná pravidla určení předpokládané hodnoty.

Výše uvedené příklady veřejných zakázek pravidelné povahy nelze přejímat bez dalšího pro jakéhokoliv zadavatele, neboť dle názoru autora musí být vždy zohledněna specifika konkrétního zadavatele. Názorně lze uvést příklad v rámci poptávání právních služeb. Tak, jako např. ústřední orgány státní správy využívají externích služeb advokátů poměrně často a lze si proto představit, že právní služby jsou v jejich případě službami pravidelné povahy, jiní zadavatelé, jako např. malá obec, poptávají externí právní služby zcela ojediněle, např. jednou ročně. Zatímco v prvním případě by se o veřejnou zakázku pravidelné povahy jednalo, v druhém případě již nikoliv. Stejně odlišnosti si lze představit také u jiných předmětů, a proto je třeba vždy posuzovat každý předmět veřejné zakázky individuálně ve vztahu ke konkrétnímu zadavateli.

Rozhodující může být také velikost zadavatele. Příkladně lze uvést režijní potřeby zadavatele. Taková dodávka PC může být pro velkého zadavatele pravidelnou potřebou, pokud IT vybavení obměňuje pravidelně po částech podle dostupných finančních prostředků, zatímco pro malého zadavatele, který obměňuje IT vybavení kompletně jedenkrát za několik let, již nikoliv. Ukazatelem pro posouzení předmětu veřejné zakázky jako veřejné zakázky pravidelné povahy může proto v souladu s výše uvedeným příkladem být také zadavatelem pořizované množství předmětu plnění či frekvence jeho pořizování,

¹³⁸ Tamtéž.

¹³⁹ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, komentář k § 19.

díky níž by se u malého zadavatele o veřejnou zakázku pravidelné povahy v tomto případě zřejmě nejednalo.

Vedle provozních potřeb zadavatele vyplývajících z jeho standardního režijního chodu, se bude o veřejné zakázky pravidelné povahy jednat také tam, kde zadavatel pravidelně poptává dodávky nebo služby nezbytné pro výkon odborných činností, pro které byl založen. Tyto dodávky a služby mohou být velmi specifické podle toho, o jakého zadavatele se bude jednat. Tak jako např. ministerstvo obrany bude pravidelně nakupovat zbraně či jiné armádní vybavení, nemocnice léky a zdravotnické potřeby či policie služební uniformy, jinému zadavateli takové potřeby nemusí nikdy vzniknout. U takto jednoznačných předmětů, které jsou příznačné pro úzce vymezený segment zadavatelů, je posouzení předmětu veřejné zakázky pravidelné povahy poměrně jednoznačné.

Problém ovšem může nastat tam, kde se výrazné rozdíly vytrácí a zadavatel daný předmět sice poptává, ovšem zřídka anebo nahodile. Příkladem mohou být osobní automobily. Pro zadavatele, který dává svým zaměstnancům k dispozici služební vozidla, může být dodávka automobilů opakovanou potřebou, zatímco pro základní školu disponující jedním automobilem potřebou, která vznikne jednou za několik let. I zde je diametrální výkyv potřeb, který bude poměrně snadné posoudit. Tam, kde ovšem zadavatel nakupuje např. dvě až pět automobilů ročně, může být posouzení velmi obtížné. Záležet by mohlo na tom, zda je nakupuje vždy jednorázově nebo postupně. Je ovšem třeba mít na vědomí, že Zákon pravidelnost či trvajících povahu nevztahuje k potřebě zadavatele, ale k dodávce nebo službě. Z toho by bylo možné spíše usuzovat, že tam, kde zadavatel nakupuje jednorázově a méně frekventovaně, byť ve větším množství, se spíše o veřejnou zakázku pravidelné povahy jednat nebude. Avšak tento argument lze dle názoru autora použít pouze podpůrně.

Zákon totiž zcela opomíjí časový aspekt opakovanosti, jelikož nijak nespecifikuje, v jak širokém časovém rozpětí, nebo kolikrát, musí být dodávka či služba pořizována. Bez jakékoli hranice je ovšem ad absurdum možné i příklad pořizování automobilu pro základní školu jedenkrát za deset let považovat za dodávku pravidelné povahy, neboť zadavatel tak činí pravidelně a předvídatelně, když jeho potřeba mít k dispozici automobil v zásadě dlouhodobě trvá.

Korektivem časového posouzení by mohlo být období 12 měsíců nebo účetní období, jež Zákon dále využívá pro způsob stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pravidelné povahy. V úvahu přichází také časová souvislost rozhodující pro sčítání předpokládané hodnoty veřejné zakázky dělené na části. De lege ferenda je autor přesvědčen, že tato nejasnost by měla být v budoucnu odstraněna, jelikož v zadavatelích vzbuzuje velkou

míru nejistoty. Nad to je třeba zmínit, že tato oblast zadávání veřejných zakázek není předmětem velké pozornosti a zadavatelé tudíž nemají k dispozici četná rozhodnutí ÚOHS či správních soudů tak, jako je tomu v jiných oblastech zadávání veřejných zakázek. Situace zadavatelů je proto o to náročnější a z pohledu autora potřeba novelizace právní úpravy o to citelnější.

7.2 Vymezení nahodilých nákupů

Jak již bylo uváděno, zvláštním typem veřejné zakázky pravidelné povahy jsou nahodilé nákupy dle § 19 odst. 3 ZZVZ.¹⁴⁰ Předmětem nahodilých nákupů je pořízení dodávek nebo služeb, jejichž cena je v průběhu účetního roku proměnlivá a zadavatel je pořizuje opakovaně podle svých potřeb. Důvodem této speciální právní úpravy je snaha zákonodárce promítnout do pravidel Zákona zásady 3E a umožnit zadavatelům tam, kde by bylo neekonomické a neúčelné realizovat standardní zadávací řízení podle stanovené předpokládané hodnoty, zejména s ohledem na povinnost sčítání předpokládaných hodnot jednotlivých částí veřejné zakázky, zadávat veřejnou zakázku nárazově dle předpokládané hodnoty zadavatelovy aktuální potřeby.¹⁴¹ Tímto způsobem je zadavatelům zajištěna možnost reagovat na aktuální cenové nabídky a dosahovat co nejvýhodnějšího plnění bez nutnosti plánovat zadávání veřejné zakázky předem.¹⁴²

Nahodilé nákupy nejsou veřejnými zakázkami pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ, neboť je zákonodárce z těchto veřejných zakázek výslovně vyčleňuje. Nahodilé nákupy jsou proto zvláštním druhem veřejné zakázky pravidelné povahy, jejichž předmět je specificky definován a jejichž pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty jsou upravena speciálně v § 19 odst. 3 ZZVZ.

Při určení, zda se jedná o veřejnou zakázku spadající pod nahodilé nákupy dle § 19 odst. 3 ZZVZ, je rozhodující především proměnlivost ceny (jako např. u ceny pohonných hmot nebo letenek).¹⁴³ Vedle proměnlivosti ceny je nezbytné, aby předmětem nahodilého nákupu byla dodávka nebo služba, kterou zadavatel pořizuje opakovaně. Právě opakovanost je shodným prvkem pro oba podtypy veřejných zakázek pravidelné povahy, ovšem v obou případech má ona opakovanost jiný význam. Nahodilé nákupy jsou také pravidelné; na rozdíl

¹⁴⁰ Lze se setkat také s označením „ad hoc“ veřejné zakázky. Viz MATOCHOVÁ, Lenka. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky (I.), *Veřejné zakázky v praxi*, roč. 2017, s. 12-17.

¹⁴¹ JURČÍK, Radek, *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 198-199.

¹⁴² Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S730/2012/VZ-19204/2013/514/AŠu.

¹⁴³ Jak uvádí např. Důvodová zpráva k ZZVZ a shodně také komentářová literatura.

od veřejných zakázek pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ je jejich opakovaný charakter přímo závislý na aktuální potřebě zadavatele, která by měla nastávat spíše nahodile, a nelze ji proto očekávat a předvídat tak jednoznačně, jako u veřejných zakázek pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ.¹⁴⁴ Nahodilé nákupy by ze své podstaty neměly zadavateli zajišťovat potřeby, které vycházejí z jeho režijních činností nebo jeho účelové zaměřenosti. V tomto ohledu by se mělo jednat spíše o protipól charakteru potřeb zadavatele podřazených pod veřejné zakázky pravidelné povahy.¹⁴⁵

Především na základě rozhodovací a výkladové praxe¹⁴⁶ lze dovodit následující prvky nezbytné pro posouzení, zda se jedná o nahodilý nákup:

- předmět veřejné zakázky je stanoven na základě aktuální potřeby zadavatele, kterou realizací veřejné zakázky bezprostředně uspokojí (nepořizuje dodávky ani služby do budoucna, resp. „do rezervy“);
- potřebu zadavatele nebylo možné objektivně předvídat ani naplánovat;
- potřeba zadavatele je opakovaná;
- jednotková cena dodávky nebo služby je proměnlivá.¹⁴⁷

Tyto charakteristické prvky byly dovozeny za účinnosti předchozího ZVZ 2006, kdy se k nim přiřazovala dále povinnost dodržovat zadávací zásady, což bylo výslovně uvedeno v § 13 odst. 8 ZVZ 2006, přestože tato povinnost byla duplicitní, když dodržení zadávacích zásad vyplývalo z § 6 ZVZ 2006 bez dalšího. Dále byl také dovozován prvek menšího či bagatelního rozsahu veřejné zakázky, kterému odpovídala nízká předpokládaná hodnota a tyto veřejné zakázky pak byly zadávány typicky ve výběrovém řízení, resp. uzavřené výzvě.¹⁴⁸

Tyto charakteristické prvky však nelze paušálně převzít také pro Zákon, neboť v předchozím ZVZ 2006 byly zakotveny do zcela odlišných pravidel, než je tomu nyní. ZVZ 2006 je totiž začlenil jako výjimku z povinnosti sčítat obdobné, spolu související dodávky či služby, které zadavatel hodlá pořídit v jednom účetním období. O výjimce pro nahodilé nákupy se proto hovořilo jako o výjimce ze sčítacího pravidla, jejímž smyslem bylo umožnit

¹⁴⁴ S prvkem nahodilosti je pro srovnání pracováno také např. u posouzení splnění podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 5 ZZVZ. Např. ÚOHS pracuje s tímto aspektem při posouzení podmínek dle předchozí právní úpravy § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ 2006 v rozhodnutí ze dne 29. 4. 2016, č. j. ÚOHS-S0079/2016/VZ-18578/2016/522/Dma, kde je nahodilost spojována s klimatickými podmínkami.

¹⁴⁵ Dle komentářové literatury se může jednat např. „o jednorázovou poradenskou a expertní službu, přepravní služby, služby taxi na pracovní cestě a ubytování, nákup jízdanky MHD na služební cestě, nákup počítače a křesla pracovníka v případě nepředvídatelného poškození, apod.“ Viz JURČÍK, Radek, *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, komentář k § 13. s. 198-199.

¹⁴⁶ Zejm. závěry a komentářová literatura shrnutá v Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 8. 2017, č. j. ÚOHS-R0100/2017/VZ-24073/2017/321/EDy/ZSš.

¹⁴⁷ SADÍLEK, Jiří, *Výjimka nahodilého nákupu* [online]. Epravo.cz 2017 [cit. 2018-08-24].

¹⁴⁸ JURČÍK, Radek, *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 198-199.

zadavateli reagovat na cenové výkyvy a díky tomu dosahovat úspornějšího vynakládání veřejných prostředků.¹⁴⁹

Zákon pravidla pro nahodilé nákupy stanoví podstatně skromněji, kdy se zabývá pouze jejich vymezením, ovšem nijak dále nehovoří o tom, jaké má podřazení veřejné zakázky pod nahodilé nákupy důsledky pro stanovení předpokládané hodnoty. Určuje pouze, že se nejedná o veřejnou zakázku pravidelné povahy podle § 19 odst. 1 ZZVZ, z čehož lze dovodit, že se neuplatní ani zde vymezená pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty.

Prvním nezbytným ukazatelem posouzení předmětu spadajícího pod nahodilé nákupy je proměnlivost ceny. Zadavatel by měl prověřit proměnlivost ceny předmětu veřejné zakázky na relevantním trhu. Prověření proměnlivosti ceny může být provedeno např. průzkumem trhu v kombinaci s předchozími zkušenostmi zadavatele, příp. s jinými statistickými údaji vypovídajícími o cenách, aby bylo zajištěno, že cena se neliší pouze v závislosti na ceně jednotlivých dodavatelů, ale je objektivně proměnlivá především v závislosti na čase. Tímto časovým obdobím je účetní období. Nemělo by se tudíž jednat o období např. v řádu let, jelikož v takovém případě by byla cenová proměnlivost jednak očekávatelná, již z důvodu navyšování inflace, a též by se vytrácela aktuálnost celého posouzení. Proměnlivost z pohledu její dynamičnosti či odchylek není nijak blíže rozvedena. Autor za správné považuje proměnlivost cen posoudit ve srovnání s cenovými výkyvy, které jsou standardní a které lze nejlépe statisticky doložit u běžných komodit, které nejsou podřazovány pod nahodilé nákupy. Ve srovnání s cenami předmětů nahodilých nákupů by měly být tyto výrazně konzistentní a jejich cenové výkyvy tak ve srovnání s cenovými výkyvy nahodilých nákupů zanedbatelné.

Druhým klíčovým aspektem při posouzení předmětu veřejné zakázky jako nahodilého nákupu je opakovaná povaha dodávky nebo služby navázaná na aktuální potřebu zadavatele. Zadavatel by měl posoudit, zda má být veřejná zakázka zadávána na základě jeho aktuální potřeby, kterou nebylo možné předvídat. To ovšem neznamená, že zadavatel nemohl potřebu předvídat absolutně, ale spíše, že vznik této potřeby nezávisel na objektivních skutečnostech, které by byl zadavatel před zahájením zadávacího řízení schopen s určitou mírou pravděpodobnosti predikovat. Typicky se bude jednat o dodávky nebo služby, jejichž potřeba vznikne z nestandardní situace, kterou může být nepředvídaná porucha nebo jiná náhlá změna. Dále jsou to také případy, kdy je třeba jednat operativně a zadavatel musí

¹⁴⁹ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 8. 2017, č. j. ÚOHS-R0100/2017/VZ-24073/2017/321/EDy/ZSř.

bezprostředně aktuální potřebu zajistit. Takovou situací může být např. náhlá pracovní cesta, ojedinělá porucha zařízení zadavatele, jednorázová pracovní událost atd.

Vzhledem k užití spojky (a) ve slučovacím významu v souvětí v § 19 odst. 3 ZZVZ je nezbytné, aby byla proměnlivost ceny a opakovanost podle aktuálních potřeb zadavatele splněna u každé veřejné zakázky kumulativně.¹⁵⁰

7.3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky dle § 19 odst. 1 ZZVZ

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 ZZVZ se stanoví podle skutečných cen za pořízení dodávky nebo služby stejného druhu za 12 předcházejících měsíců.¹⁵¹ Zadavatel vychází ze svých zkušeností s pořízením dodávek nebo služeb stejného druhu. Pro to, aby zadavatel potřebné údaje pro stanovení předpokládané hodnoty získal, musí provést analýzu nákupů za předcházejících 12 měsíců. Pokud by takovými údaji nedisponoval a jednalo by se o první nákup, bude postupovat dle § 19 odst. 1 písm. b) ZZVZ, tedy tak, že bude vycházet pouze ze všech předpokládaných hodnot dodávek a služeb plánovaných pro nadcházející rok.

Údaje o pořízených dodávkách a službách stejného druhu za předchozí rok musí být přizpůsobeny očekávaným změnám v množství nebo cenách pro nadcházejících 12 měsíců. Zadavatel tak v zásadě své předchozí potřeby použije jako výchozí údaje, které prověří, zanalyzuje a následně přizpůsobí podle předpokladu množství potřeb pro nadcházející rok a zároveň podle očekávaných změn v cenách na trhu.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 ZZVZ musí být dále stanovena s ohledem na to, jaký typ smlouvy zadavatel hodlá uzavřít. Volba smlouvy na dobu určitou nebo neurčitou je zcela na rozhodnutí zadavatele, ovšem měl by ji volit především podle toho, jaká smluvní varianta bude nejlépe odpovídat jeho potřebám a zároveň pro něj takové plnění bude ekonomicky přijatelné po celou dobu trvání smlouvy.

Stanovení předpokládané hodnoty u smlouvy na dobu kratší než 12 měsíců se provádí podle předpokládané hodnoty dodávek nebo služeb stejného druhu za předchozích 12 měsíců¹⁵² upravené podle očekávaných změn pro nadcházejících 12 měsíců. U smlouvy

¹⁵⁰ „O konjunkci jde v případě, kdy se má vyjádřit, že předpokládaný právní následek (konsekvent) nastane při současném splnění (kumulaci) dvou nebo více podmínek (antecedentů). Konjunkce se vyjadřuje spojkou „a“.“ Viz VEDRAL, Josef, ODBOR VLÁDNÍ LEGISLATIVY ÚŘADU VLÁDY. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část)* [online]. Vlada.cz [cit. 2018-08-26].

¹⁵¹ Pokud by bylo účetní období delší než 12 měsíců, rozhodující je doba účetního období. Účetní období se posuzuje na základě zákona o účetnictví. Viz Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 139, § 19 ZZVZ.

¹⁵² Příp. účetního období.

na dobu delší než 12 měsíců se stanovuje předpokládaná hodnota na dodávky podle celé doby trvání smlouvy, a u veřejné zakázky na služby podle skutečné délky uzavírané smlouvy, pokud není delší než 48 měsíců. U smlouvy na dobu neurčitou, příp. u veřejné zakázky na služby na dobu delší než 48 měsíců, se stanoví předpokládaná hodnota za 48 měsíců trvání smlouvy.¹⁵³

V praxi by mohla vzniknout pochybnost, zda je zadavatel u smlouvy uzavřené na dobu kratší, než 12 měsíců, skutečně povinen stanovit předpokládanou hodnotu za dobu delší, než na jakou bude smlouvu uzavírat, tj. za 12 měsíců.¹⁵⁴ Závěr uvedený v předchozím odstavci, tedy že závazná je doba 12 měsíců¹⁵⁵, autor považuje za nevyvratitelně správný pouze, pokud zadavatel hodlá pořizovat dodávky nebo služby pravidelné povahy také v nadcházejících 12 měsících, byť smlouvu aktuálně uzavírá na kratší období. Autor je totiž přesvědčen, že jeho závěr podporuje dovětek v § 19 odst. 1 písm. a) ZZVZ „*upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců*“. Tento dovětek ukládá zadavateli povinnost reflektovat v předpokládané hodnotě své budoucí potřeby a očekávaný cenový vývoj, kdy taková reflexe může vést nejen k navýšení předpokládané hodnoty oproti reálné potřebě zadavatele odpovídající délce uzavírané smlouvy, ale také k závěru, že zadavatel bude skutečně poptávat pouze dodávky nebo služby, které pokrývá délka smluvního vztahu, a proto v zásadě tato reflexe nepřinese žádnou změnu. Takový závěr je sice možné reálně dovodit, ovšem autor je toho názoru, že pokud by k němu mělo v praxi docházet, vznikaly by pochybnosti, zda se skutečně jedná o veřejnou zakázku pravidelné povahy.

Posouzení pravidelnosti nákupu může být v praxi zadavatelů obtížné. Autor je nicméně toho názoru, že stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pravidelné povahy je postaveno na předpokladu plánování a předvídaní potřeb zadavatele do budoucna, podobně jako je tomu u povinnosti sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých částí veřejných zakázek, pokud tvoří funkční celek a jsou zadávány v časové souvislosti. Ani zde by zadavatel takové sčítání nebyl schopen provést, pokud by nedokázal předpokládat svoje potřeby do budoucna již při zahájení zadávání první části veřejné zakázky.

Plánování veřejných zakázek může zadavatel realizovat např. pomocí ročního plánu veřejných zakázek¹⁵⁶, který bude zachycovat veškeré předpoklady zadávání veřejných zakázek pro nadcházející rok. Pokud by zadavatel tyto plány dělal každoročně a ke konci roku je vždy

¹⁵³ Viz § 19 odst. 1 a 2 ZZVZ.

¹⁵⁴ DVOŘÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 122-123.

¹⁵⁵ Viz též HARNACH, Jiří, RUŽIČ, Dušan. *Různé pohledy: Předpokládaná hodnota VZ, vícepráce a další... Veřejné zakázky v praxi*, 2017, s. 63.

¹⁵⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. [online]. Mfcr.cz [cit. 2018-08-20].

aktualizoval podle toho, zda byly plánované veřejné zakázky skutečně zadány, jednoduše by při stanovení předpokládané hodnoty vyšel ze zadaných veřejných zakázek za uplynulý rok a zároveň by je aktualizoval vzhledem k plánu veřejných zakázek pro rok nadcházející. Někteří zadavatelé takové plány vytvářejí pro všechny veřejné zakázky a to zejména, pokud jim takovou povinnost ukládá vnitřní předpis. Autor nicméně považuje za nezbytné takový plán vést především právě pro veřejné zakázky pravidelné povahy nebo veřejné zakázky dělené na části, jelikož bez něj by předpokládanou hodnotu zadavatelé stanovovali jen velmi obtížně.

7.4 Předpokládaná hodnota nahodilých nákupů

Předpokládaná hodnota u nahodilých nákupů nemá žádná zvláštní pravidla, která by zadavateli ukládala závazný postup stanovení předpokládané hodnoty. Ustanovení § 19 odst. 3 ZZVZ totiž vyčleňuje nahodilé nákupy z veřejných zakázek pravidelné povahy ve smyslu § 19 odst. 1 ZZVZ, pročez tedy zákonodárce používá záporné vymezení, namísto pozitivního. Popření podřazení nahodilých nákupů pod veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 ZZVZ, přestože jsou obsažena ve stejném ustanovení, způsobuje nejasnost ohledně toho, jak má zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty pro nahodilé nákupy postupovat.

Dle rozhodovací praxe je smyslem zvláštních pravidel stanovení předpokládané hodnoty pro nahodilé nákupy umožnění úsporného vynakládání finančních prostředků, jelikož díky nim může zadavatel reagovat na aktuální cenové nabídky s cílem dosáhnout co nejvýhodnějšího plnění.¹⁵⁷ Jde tedy o opakované pořizování téhož plnění v průběhu jednoho účetního období. Tak, jako pro veřejné zakázky pravidelné povahy platí dle § 19 odst. 1 ZZVZ vlastní speciální způsob stanovení předpokládané hodnoty, a proto se obecná pravidla stanovení předpokládané hodnoty nepoužijí, u nahodilých nákupů tomu takto není.¹⁵⁸

Dle předchozího ZVZ 2006 byla pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty pro veřejné zakázky odpovídající nahodilým nákupům označována jako výjimka z povinnosti sčítat předpokládanou hodnotu obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které mají být pořízeny v průběhu účetního období.¹⁵⁹ Výjimka se vztahovala především na nákup

¹⁵⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc.

¹⁵⁸ Autor považuje pravidla dle § 19 odst. 1 ZZVZ za *lex specialis* vůči obecnému pravidlu sčítání předpokládaných hodnot dle § 18 odst. 2 ZZVZ. Byť na tomto názoru nepadá shoda, totožný závěr je obsažen např. HERMAN, Pavel a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2016, s. 52.

¹⁵⁹ Srov. § 13 odst. 8 ZVZ 2006.

nejčastěji uváděných pohonných hmot nebo potravin, které jsou postupně spotřebovávány a jakmile zadavateli dojdou zásoby, pořídí nové. Zadavatel měl na základě tohoto pravidla v zásadě dvě možnosti, a to buď přistupovat ke svým potřebám individuálně a řešit je prostřednictvím samostatných veřejných zakázek, poté nemusel jednotlivé nákupy sčítat. Anebo uzavřít smlouvu na delší časový úsek a dodávky či služby z ní odebírat na základě aktuálních potřeb zadavatele za předem sjednané a neměnné ceny.¹⁶⁰ V takovém případě by ovšem nebyl oprávněn sčítací výjimku využít, a to především pokud by uzavřel rámcovou dohodu.¹⁶¹

Z důvodu speciálních pravidel pro veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 ZZVZ existují názory, podle kterých je pravidlo stanovení předpokládané hodnoty dle § 19 odst. 2 ZZVZ koncipováno jako výjimka z povinnosti sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých částí veřejné zakázky, nebo dokonce jako výjimka z povinnosti postupovat dle Zákona.¹⁶² S takovými závěry však autor nemůže souhlasit. Jednak takový závěr nevyplývá z dikce Zákona a jednak nevyplýval ani z předchozího ZVZ 2006, který je pouze vyčleňoval ze sčítacího pravidla.¹⁶³ Současný Zákon nedělá ani jedno, ani druhé. Jediné, co dle názoru autora přináší, je vyčlenění nahodilých nákupů z pravidel stanovení předpokládané hodnoty pro veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 ZZVZ.

Zákonodárce nijak neurčil, jak má zadavatel u nahodilých nákupů předpokládanou hodnotu stanovovat. Autor z tohoto právního vakua dovozuje, že zadavatel má povinnost postupovat dle obecných pravidel Zákona, tedy zejména § 16 až § 22 ZZVZ. To znamená, že i na nahodilé nákupy by se měly uplatnit povinnosti vyplývající z § 18 ZZVZ, týkající se sčítacího pravidla pro veřejné zakázky dělené na části, což je odlišností oproti ZVZ 2006.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc.

¹⁶¹ „Řešený případ se však od takto obecně nastíněné situace odlišuje v tom smyslu, že zadavatel uzavřel smlouvu, která pevně stanovila jednotkové ceny výsekového masa v rámci jednoho čtvrtletí. Jednotková cena za dodávky poskytnuté v průběhu 2. čtvrtletí roku 2013, tj. v době trvání smlouvy, přestala být uzavřením smlouvy proměnlivá a zadavatel byl povinen předpokládané hodnoty všech dodávek poskytnutých v tomto čtvrtletí sečíst a tuto hodnotu následně použít pro zvolení adekvátního druhu zadávacího řízení podle zákona.“ Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 12. 5. 2015 č. j. ÚOHS-R93/2014/VZ-11118/2015/322/DRu.

¹⁶² Srov. SADÍLEK, Jiří, *Výjimka nahodilého nákupu* [online]. Epravo.cz 2017 [cit. 2018-08-24].

„Na nahodilé nákupy se vztahuje výjimka z obecné povinnosti zadavatele zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení podle ZZVZ, neboť ZZVZ nepovažuje nahodilé nákupy za veřejnou zakázku.“

¹⁶³ Lze odkázat také na text Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc, kde se ÚOHS k povinnostem zadavatele jednoznačně vyjadřuje: „Na základě výjimky uvedené v ustanovení § 13 odst. 8 zákona pouze odpadá povinnost sčítat předpokládané hodnoty za celé účetní období za účelem stanovení předpokládané hodnoty, tato výjimka neuvádí, že by zadavatel v tomto případě nemusel vůbec zadávat veřejnou zakázku v zadávacím řízení dle zákona bez ohledu na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky.“

¹⁶⁴ Paradoxem ovšem je, že byť předchozí ZVZ 2006 výslovně nahodilé nákupy ze sčítacího pravidla vyjímал, ÚOHS se přesto vyjadřoval tak, že „V případě, že se rozhodne řešit své potřeby operativně v průběhu roku, nemusí jednotlivé nákupy tohoto zboží vždy sčítat, jestliže jednotlivé nákupy reagují na aktuální potřeby zadavatele a věcně a časově spolu bezprostředně nesouvisí, a pak tedy zadavatel může postupovat podle § 13 odst. 8 zákona.“ Dle Rozhodnutí ÚOHS ze dne

Při zadávání veřejné zakázky dělené na části musí zadavatel postupovat tak, že veřejnou zakázku zadává podle předpokládané hodnoty, která odpovídá součtu všech částí veřejné zakázky, které tvoří jeden funkční celek a jsou zadávány v časové souvislosti.¹⁶⁵ Vzhledem k tomu, že pro naplnění funkčního celku je jedním z klíčových prvků posouzení předvídatelnosti potřeb zadavatele, jednotlivé nahodilé nákupy budou z důvodu jejich nepředvídatelnosti spíše samostatnými veřejnými zakázkami, a proto tato podmínka pro sčítání sice bude muset být posuzována, avšak mnohdy nebude naplněna. Autor se proto spíše kloní k závěru, že nahodilý nákup bude převážně samostatnou veřejnou zakázkou, kterou bude zadavatel zadávat podle předpokládané hodnoty konkrétního jednotlivého nahodilého nákupu.

12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc, nebo též rozhodnutí ze dne 21. 8. 2017, č. j. ÚOHS-R0100/2017/VZ-24073/2017/321/EDy/ZSř.

Dle názoru autora je vtažení posouzení věcné a časové souvislosti, byť za korektivu bezprostředně v rozporu s vynětím nahodilých nákup z těchto pravidel a takové vyjádření ÚOHS považuje za velmi zmatečné a nesprávné.

¹⁶⁵ Viz § 18 ZZVZ.

8 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky dělené na části

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky dělené na části byla již v minulosti a za účinnosti přechozího ZVZ 2006 hojně diskutovaným tématem, k němuž existuje četná rozhodovací a výkladová praxe. Tato sice vychází ze znění předchozího ZVZ 2006, nicméně pro současný Zákon lze dovozené závěry z velké míry převzít. Autor proto nepovažuje za účelné zabývat se podrobně všemi aspekty, neboť by z velké míry pouze přebíral již četně krát publikované závěry a názory. Zaměří se, především z důvodu zachování celkové koncepce a ucelenosti této práce, na shrnutí současného stavu pravidel stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky dělené na části a specifika současného Zákona.

V první řadě autor považuje za vhodné poukázat na samotnou problematiku určení předmětu veřejné zakázky, který je rozhodující pro vymezení, zda se vůbec jedná o veřejnou zakázku dělenou na části nebo nikoliv. V tomto ohledu je nezbytné posoudit především věcný aspekt předmětu veřejné zakázky, resp. jeho jednotlivých částí.

Obecně se vychází z plnění stejného nebo srovnatelného druhu, ovšem za ně je třeba pokládat i souhrn jednotlivých určitých relativně samostatných plnění, pokud spolu úzce souvisejí, zejména z hlediska místního, urbanistického, funkčního, časového nebo technologického.¹⁶⁶ Na základě rozhodovací praxe bylo zobecněno, že pro určení, zda konkrétní plnění je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění. Poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňovaného pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jednu veřejnou zakázku.¹⁶⁷

Dalším rozhodujícím prvkem může být vliv vymezení předmětu veřejné zakázky na okruh potenciálních dodavatelů. Pokud by byl schopen všechna plnění realizovat jeden dodavatel, popř. více dodavatelů vykonávající obdobnou podnikatelskou činnost, mohlo by

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006. Lze poukázat i na novější rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 01. 2017, č.j. ÚOHS-S0737/2016/VZ-02739/2017/533/TKr, které na tento názor v podstatě navazuje, když říká: „Pro určení toho, co je v konkrétním případě jedinou veřejnou zakázkou, je zapotřebí vycházet z obecného pravidla, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou.“

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 2 Afs 55/2010. Nejvyšší správní soud tímto názorem navazuje na svoji dřívější judikaturu vydanou za předchozí právní úpravy (lze zmínit např. rozsudek ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006). Podle tohoto rozsudku „je nutno zadáním jedné veřejné zakázky spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, ve smyslu § 67 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících, zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických“).

se dle rozhodovací praxe jednat o podpůrný argument pro to, že charakter jednotlivých plnění není odlišný. Tomuto argumentu však nelze přikládat absolutní váhu, jelikož nelze přehlížet ani věcné odlišnosti jednotlivých plnění.¹⁶⁸

Jak lze z těchto úvodních tezí rozpoznat, stanovení předmětu veřejné zakázky hraje klíčovou roli pro určení pravidel stanovení předpokládané hodnoty.

Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky dělené na části jsou obsažena v § 18 ZZVZ. Toto ustanovení zadavateli ukládá povinnost stanovit předpokládanou hodnotu tak, že sečte předpokládané hodnoty všech částí, které jsou zadávány v časové souvislosti a tvoří jeden funkční celek. Co lze rozumět pod pojmem funkční celek a k jakému období vztahovat časovou souvislost, je zapotřebí zhodnotit na základě výkladové praxe, jelikož Zákon žádná další podrobnější pravidla nestanoví.

Dosavadní rozhodovací praxe vycházející z právní úpravy předchozího ZVZ 2006 definovala následující prvky pro určení jedné veřejné zakázky, kterými jsou:

- věcná souvislost (vč. vlivu na potenciální okruh dodavatelů schopných realizovat příslušnou veřejnou zakázku),
- časová souvislost,
- místní souvislost,
- jeden funkční celek (tento prvek se objevil až v posledních letech účinnosti ZVZ 2006),
- předvídatelnost či záměr zadavatele (byť byl tento prvek naopak v rozhodovací praxi v posledních letech spíše upozadován).

Z textu Důvodové zprávy k ZZVZ¹⁶⁹ je zřejmé, že ačkoliv znění Zákonu oproti ZVZ 2006 doznalo změn, věcná a místní hlediska budou i nadále zohledňována, neboť je zákonodárce podřazuje pod hledisko funkčního celku. Z komentářové literatury např. vyplývá, že „*Částmi veřejné zakázky, jejichž předpokládané hodnoty musí být sečteny, jsou plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Tento přístup navazuje na dosavadní koncept jedné veřejné zakázky, který byl dovozen rozhodovací praxí. Ta vyžadovala věcnou, místní a časovou souvislost. Věcná a místní souvislost je v textu zákona zobecněna pojmem funkční celek, časová souvislost je vyjádřena přímo.*“¹⁷⁰

Pojem funkční celek navazuje na předchozí vývoj judikatury a výše identifikované prvky, přičemž nejvíce funkční celek odpovídá posouzení věcné souvislosti.¹⁷¹ Přestože Zákon

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 319. § 19 ZZVZ.

¹⁷⁰ HERMAN, P., FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 50.

¹⁷¹ Autor nicméně souhlasí s názorem, že věcná souvislost daleko více vypovídá o tom, jak je potřeba zadavatele reflektována na trhu dodavatelů, a tedy posouzení věcné souvislosti daleko spíše rozhoduje o dodržení zásady

hovoří o jednom funkčním celku, z čehož by mohlo implicitně vyplývat, že mezi jednotlivými částmi musí být reálná vazba, tomu, aby byla jednotlivá plnění posouzena jako funkční celek, nebrání ani možnost jejich následného zcela samostatného využití.¹⁷²

Povinnost sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých částí veřejné zakázky existuje vedle funkčního celku pouze tehdy, pokud je splněna časová souvislost. Časová souvislost jako pojem není v Zákoně definována. Co tedy znamená časová souvislost a v jakém rozmezí mezi částmi veřejné zakázky je ještě stále toto hledisko naplněno, je otázkou. Neurčitost pravidla sčítání v tomto ohledu velmi pravděpodobně dopadá kupříkladu na dlouhodobé (spolufinancované) projekty, kdy je záměr zadavatele realizovat projekt rozložen na několik let, avšak jeho fáze a potřeby (tedy jednotlivé veřejné zakázky, resp. části veřejných zakázek) jsou dlouhodobě a koordinovaně plánovány.

Právě plánování veřejných zakázek je totiž jedním z nosných prvků, na němž jsou pravidla stanovení předpokládané hodnoty postavena, a to zejména v případě veřejných zakázek dělených na části. Vzhledem k tomu, že u spolufinancovaných projektů prostřednictvím operačních programů je plán příjemce dotace dopředu stanoven, zadavatel je dobře obeznámen, jaké veřejné zakázky bude v rámci projektu realizovat. Již na základě těchto obecných výchozích informací a konečně též i s ohledem na předpokládaný harmonogram dle studie proveditelnosti, či jiných podkladů, na základě kterých zadavatelé dlouhodobé projekty realizují, je zřejmé, zda a jak výrazně na sebe jednotlivé veřejné zakázky navazují, případně jak výrazně jsou časově propojeny. Takový závěr samozřejmě platí nejen pro projekty, ale pro jakékoli větší koncepty zadávání. Opět lze poukázat na vhodnost zpracování plánu veřejných zakázek, který může být pro zadavatele cenným podkladem pro identifikování jednotlivých částí veřejných zakázek a dodržení pravidla sčítání předpokládaných hodnot.

Rigidnost sčítacích pravidel je prolomena ustanovením § 18 odst. 3 ZZVZ, které zadavateli umožňuje jednotlivou část veřejné zakázky vyčlenit z povinnosti zadávat ji podle výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky odpovídající všem jejím částem, tedy předpokládané hodnoty souhrnné. Toto ustanovení dopadá typicky na ty případy, kdy

zákazu diskriminace a nevytváření bezdůvodných překážek hospodářské soutěže, než o povinnosti sčítání předpokládaných hodnot. Oproti tomu posouzení naplnění funkčního celku lépe zrcadlí záměr zadavatele z širšího kontextu a může jej činit diverzifikovanějším. Viz JADRNÍČEK, Daniel, *Předmět veřejné zakázky, jeho dělení a slučování* [online]. Brno 2014 [cit. 01. 9. 2018]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 44.

¹⁷² ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2013, č. j. ÚOHS-R81/2013/VZ-20515/2013/310/LPa konstatuje: „*Předmětné zakázky tvoří jeden funkční celek, neboť bez realizace projektu by se staly ve vztahu k cíli projektu nevyužitelné. Závěr úřadu se jeví zcela logický z důvodu, že primárním důvodem zadání veřejných zakázek bylo právě naplnění cíle projektu.*“

zadavatel v rámci veřejné zakázky dělené na části (např. v rámci projektů) identifikuje jednotlivou část (případně více částí), kterou by bylo vhodné zadat samostatně, a to v režimu odpovídajícímu předpokládané hodnotě takové části, tj. typicky jako veřejnou zakázku malého rozsahu, na kterou se nevztahuje povinnost zadání v zadávacím řízení.

Tento postup má dvě podmínky. Jednak předpokládaná hodnota vyčleněné části nesmí překročit 20 % souhrnné předpokládané hodnoty, a jednak tato předpokládaná hodnota vyčleněné části nesmí být vyšší, než je limit 2 151 000 Kč.¹⁷³ Tato výjimka ze sčítacího pravidla přináší zadavatelům velkou úlevu a umožňuje jim snáze se popasovat s některými, mnohdy těžce zadávanými předměty veřejných zakázek, pro něž by bylo velmi nepraktické zadávat veřejnou zakázku v nadlimitním režimu. Vzhledem k tomu, že se tyto výjimky mohou týkat typicky projektů, u nichž je dovozována nutnost sčítat všechny předpokládané hodnoty, což zadavatelé mnohdy z obavy z krácení dotace činí preventivně bez dalšího, vzniká otázka, zda je zadavatel oprávněn se takovým vyčleněním vyvázat také z pravidel poskytovatele dotace. V pravidlech poskytovatele dotace totiž bývá tato výjimka přejímána, a proto je zjevné, že zadavatel takto oprávněn postupovat je, ovšem není už zřejmé, zda při předpokládané hodnotě jednotlivé části nedosahující standardního limitu 400 000 Kč bez DPH, je osvobozen také z postupu dle poskytovatele dotace. Právě tento limit totiž bývá prvním limitem pravidel zadávání spolufinancovaných veřejných zakázek.

Proto je otázkou, zda zadavatel může postupovat také mimo tato pravidla, nebo nikoliv. Tj. zda by měl zadavatel např. u veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 600 000 Kč, povinnost postupovat dle pravidel poskytovatele dotace, která by byla výrazně přísnější, než je dle Zákona stanoveno „pouhým“ dodržováním zadávacích zásad nebo zda u veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 350 000 Kč je povinen postupovat podle pravidel nad 400 000 Kč. Autor je toho názoru, že postup mimo tato pravidla není možný. Vychází z obecného pojetí pravidel poskytovatele dotace, která nemají za cíl pravidla zadavateli rozvolňovat, ale zpřísnovat je, a proto by řídicí či kontrolní orgány velice pravděpodobně na takový postup zadavatele nahlížely kriticky. Ostatně výjimka pro zadávání vyčleněné části veřejné zakázky může být v praxi velmi nadužívána, jelikož kromě finančních limitů nestanoví zadavateli žádná další omezení.

Přestože je autor přesvědčen, že smysl tohoto ustanovení tkví v možnosti zadavatele vyvázat se z přísných pravidel Zákona pro ty části, které mohou být problematicky zadávány, žádný takový aspekt z dikce Zákona není možné přímo dovodit, a proto ani ledabylé využívání výjimky zadavateli nelze nijak postihovat. Takovým postupem však dle názoru

¹⁷³ Dle nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

autora dochází k zcela bezdůvodnému omezování hospodářské soutěže a popření smyslu celé právní úpravy veřejných zakázek, jehož se jednotlivá pravidla stanovení předpokládané hodnoty snaží dosáhnout. Je proto otázkou, zda tato volnost nemůže být zneužívána a vést k obcházení zákona.

9 Stanovení předpokládané hodnoty ve zvláštních případech

Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty v sobě kombinují pravidla obecná a pravidla speciální. Mezi speciální pravidla lze zařadit pravidla obsažená v § 23 ZZVZ, který již svým názvem napovídá¹⁷⁴, že se týká speciálních případů zadávání veřejných zakázek, konkrétně dynamického nákupního systému, rámcové dohody a řízení o inovačním partnerství. Toto pojmenování v zásadě koresponduje s koncepcí Zákona, která dynamický nákupní systém a rámcové dohody systematicky začleňuje do Části šesté, Zvláštní postupy.

V těchto zvláštních postupech nejsou veřejné zakázky zadávány na základě standardního zadávacího řízení (vyjma řízení o inovačním partnerství), ale na základě specifického postupu, pro který je charakteristické, že v první fázi vytváří teprve podmínky pro zadávání veřejných zakázek jako takových (tedy fáze uzavření rámcové dohody a zavedení dynamického nákupního systému). Teprve na základě uzavřené rámcové dohody a zavedení dynamického nákupního systému může být veřejná zakázka reálně zadána konkrétnímu dodavateli. Ani tyto postupy při zadávání konkrétních veřejných zakázek však nejsou standardními zadávacími řízeními,¹⁷⁵ ale jsou zadávány specifickými postupy.

Zákon v § 23 vymezuje pravidla stanovení předpokládané hodnoty právě pro tuto první fázi. Fázi zadávání konkrétních veřejných zakázek již zákonodárce ponechává, co se týče stanovení předpokládané hodnoty, bez speciální právní regulace, z čehož lze dovodit, že se uplatní pravidla obecná. Autor však připouští polemiku nad tím, zda vůbec je v takovém případě zadavatel povinen předpokládanou hodnotu stanovit, neboť její smysl spočívající v určení režimu veřejné zakázky, nemůže být naplněn.¹⁷⁶

Vedle DNS a rámcové dohody je pod ustanovení § 23 ZZVZ zahrnut také jeden standardní druh zadávacího řízení, kterým je řízení o inovačním partnerství. Toto zadávací řízení je sice obsaženo ve výčtu dle § 3 ZZVZ, jedná se však o nový druh zadávacího řízení, který byl do české právní úpravy zařazen až s přijetím ZZVZ, a nemá proto v českém právním prostředí ani v praxi zadavatelů dlouhou historii.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Předpokládaná hodnota ve zvláštních případech.

¹⁷⁵ Nejsou obsaženy ve výčtu § 3 ZZVZ.

¹⁷⁶ Zadávání jednotlivých veřejných zakázek v DNS nebo na základě rámcové dohody se realizuje prostřednictvím pravidel ZZVZ a pravidel nastavených v DNS a rámcové dohodě. V tomto ohledu již nehraje režim veřejné zakázky žádnou zásadní roli.

¹⁷⁷ Ve Věstníku veřejných zakázek je ke dni 15. 7. 2018 uveřejněn pouze jeden formulář k jedné veřejné zakázce zadávané v řízení o inovačním partnerstvím.

9.1 Dynamický nákupní systém

Dynamický nákupní systém představuje elektronický způsob zadávání veřejných zakázek, který je upraven jako zvláštní postup v § 138 a násl. ZZVZ. Obecně lze DNS charakterizovat jako prostředek rychlého, flexibilního a jednoduchého nakupování běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací. Velkou výhodou DNS je jeho flexibilita, jelikož zadavatelům umožňuje bezprostředně reagovat na jejich aktuální potřeby, které mohou jednoduše uspokojovat prostřednictvím zadávání veřejných zakázek v DNS namísto standardního zadávacího řízení.

Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty jsou pro dynamický nákupní systém stanovena specificky v § 23 odst. 1 ZZVZ. Toto ustanovení ukládá zadavateli povinnost stanovit předpokládanou hodnotu podle souhrnné předpokládané hodnoty všech veřejných zakázek, které mohou být v dynamickém nákupním systému zadány. To znamená, že zadavatel musí aplikovat speciální pravidlo dle § 23 ZZVZ a současně obecná pravidla především dle § 16 ZZVZ.

I toto zdánlivě jednoduché pravidlo může vést v praxi k nejasnostem. V zásadě zřejmé dle názoru autora je, že ustanovení § 23 odst. 1 ZZVZ se týká pouze sčítání předpokládané hodnoty, a proto pravidla týkající se ostatních aspektů stanovení předpokládané hodnoty jako je způsob nebo moment jejího stanovení, tímto nejsou dotčena. Z povahy věci se však nepoužijí pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty u veřejné zakázky dělené na části či speciální pravidla podle předmětu veřejné zakázky. Všechny tyto okolnosti jsou při stanovení předpokládané hodnoty u DNS irelevantní z důvodu jeho specifické povahy.

Zadavatel v případě DNS stanoví předpokládanou hodnotu již v první fázi zavedení DNS, a to na základě všech veřejných zakázek, které mohou být v DNS zadány. Při zadávání jednotlivých veřejných zakázek je poté již bez ohledu na finanční objem jednotlivé veřejné zakázky zadávané v DNS oprávněn postupovat v zásadě vždy stejným způsobem.

Specifická situace může nastat tehdy, pokud zadavatel plánuje zadávat veřejné zakázky v DNS, které jsou součástí projektu či jiného celku, a tyto prostřednictvím DNS zadává vedle dalších veřejných zakázek zadávaných ve standardních zadávacích řízeních. Může být totiž otázkou, zda má zadavatel povinnost v rámci projektu sčítat veřejné zakázky zadávané v DNS spolu s těmi zadávanými ve standardním zadávacím řízení, pokud by mezi nimi byl dovozen funkční celek a časová souvislost. V takovém případě by totiž zadavatel musel v zásadě uměle navyšovat předpokládanou hodnotu pro DNS o předpokládanou hodnotu veřejných zakázek zadávaných ve standardních zadávacích řízeních, a naopak. Autor se totiž nedomnívá, že by se pravidla mohla v jednom či druhém případě uplatnit odlišně, proto

pokud by byla dovozena v jednom případě, musela by být uplatněna na druhý případ taktéž. Autor je toho názoru, že byt' se sčítací pravidla dle § 18 odst. 3 ZZVZ uplatní obecně na jakékoli veřejné zakázky dělené na části, v případě DNS by tato měla ustoupit speciálnímu pravidlu dle § 23 odst. 1 ZZVZ, a to jak v případě stanovení předpokládané hodnoty pro DNS, tak pro zbylé veřejné zakázky, resp. jejich části. Uvedené vyplývá jednak z povahy dotčených pravidel Zákona, tj. obecného pravidla a pravidla speciálního, kdy obecné pravidlo ustupuje pravidlu speciálnímu, a dále pak ze samotné povahy DNS, která byla výše nastíněna.

V DNS má předpokládaná hodnota velmi zásadní roli tím, že dodavatelům slouží jako ukazatel objemu plánovaných veřejných zakázek v něm zadávaných, a proto je podkladem pro posouzení jejich zájmu se DNS účastnit.

Z povahy DNS dále vyplývá, že bude nejčastěji zaváděn postupem odpovídajícím nadlimitnímu režimu, neboť pokud by zadavatel plánoval zadávat veřejné zakázky objemově odpovídající pouze podlimitnímu režimu, DNS by bylo ubráno na jeho smyslu a potenciálu ulehčit administrativní náročnost zadávání jak zadavateli, tak dodavateli.

Veřejné zakázky zadávané v DNS jsou totiž zadávány bez ohledu na jejich dílčí nebo souhrnnou předpokládanou hodnotu, jak již bylo výše nastíněno. V tomto ohledu je tedy obecný účel stanovení předpokládané hodnoty v zásadě popřeh a uplatní se, dle názoru autora, pouze při zavádění DNS.

9.2 Rámcová dohoda

Rámcovou dohodu mezi sebou uzavírají dva nebo více zadavatelů a jeden nebo více dodavatelů.¹⁷⁸ Jak na straně zadavatele, tak na straně dodavatele proto může být více subjektů. Na základě rámcové dohody dochází k pravidelnému flexibilnímu uspokojování potřeb prostřednictvím realizačních smluv, které jsou tak pro zadavatele přístupnější oproti samostatně uzavíraným individuálním smlouvám.¹⁷⁹ Z pohledu obecné občanskoprávní úpravy¹⁸⁰ není rámcová dohoda zvláštním smluvním typem a podřazuje se proto pod smlouvy nepojmenované.¹⁸¹

Samotná rámcová dohoda se neoznačuje jako veřejné zakázka, ale pojmově veřejné

¹⁷⁸ Viz § 131 odst.1 ZZVZ.

¹⁷⁹ SANCHEZ GRAELLS, Albert. *Public Procurement and the EU Competition Rules*. (2 ed.) Oxford: Hart Publishing. 2015, 570 s.

¹⁸⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ Dle § 1746 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

zakázce odpovídá až uzavírání konkrétní smlouvy dle rámcové dohody.¹⁸²

Rámcovou dohodu zadavatel volí typicky tehdy, pokud mu není předem známo, jaké množství požadovaného plnění bude v budoucnu odebírat.¹⁸³ Typické pro ni dále je, že ji zadavatel využívá, pokud plánuje předmět rámcové dohody odebírat opakovaně, ať již pravidelně či nepravidelně. Rámcová dohoda obdobně jako dynamický nákupní systém poskytuje zadavateli volnost a nijak jej neomezuje v tom, v jakém množství, či zda vůbec je povinen předmět smlouvy odebrat. Z pohledu dodavatele tedy rámcová dohoda nepřináší žádnou garanci odběru předmětu plnění, a proto dodavatel uzavřením rámcové dohody vstupuje vždy do určitého podnikatelského rizika.¹⁸⁴

Předpokládaná hodnota se před uzavřením rámcové dohody stanoví na základě předpokládaných hodnot všech veřejných zakázek, které mohou být na základě rámcové dohody zadány, tedy na základě všech konkrétních realizačních smluv. Pro rámcové dohody platí obdobný princip jako pro dynamický nákupní systém, proto speciální pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty se dle § 23 ZZVZ týkají pouze zadávání rámcové dohody, nikoliv realizačních smluv. Shodně pro dynamický nákupní systém a rámcovou dohodu současně Zákon stanoví, že předpokládaná hodnota je předpokládanou hodnotou součtovou, tj. tvoří součet všech dílčích předpokládaných hodnot jednotlivých veřejných zakázek zadávaných v DNS nebo na základě rámcové dohody. Zadavatel proto postupuje správně tehdy, pokud dílčí předpokládanou hodnotu stanoví dle pravidel § 16 ZZVZ, a následně použije také § 23 ZZVZ.

Specifikem nové právní úpravy Zákona je, že pro vymezení způsobu stanovení předpokládané hodnoty je použit odlišný pojem, než v ZVZ 2006. Zatímco předchozí zákon předpokládanou hodnotu definoval jako maximální hodnotu pro zadání všech veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody, Zákon předpokládanou hodnotu vymezuje jako hodnotu souhrnnou.

Pohledem § 13 odst. 7 ZVZ 2006 mohlo být dovozováno, že předpokládaná hodnota rámcové dohody je zároveň finančním stropem pro čerpání z rámcové dohody, tedy představuje maximální souhrnný finanční objem všech smluv realizačních, i pokud by zadavateli k čerpání zbýval prostor z pohledu časového.¹⁸⁵ Novým pojetím Zákona se lze

¹⁸² HERMAN, Pavel a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2016, s. 350.

¹⁸³ Při vzniku realizační smlouvy uzavřené na základě rámcové smlouvy se v rozsahu, v němž strany nesjednaly v realizační smlouvě jinak, stávají pravidla (smluvní podmínky) sjednaná v rámcové smlouvě součástí obsahu realizační smlouvy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2012, sp. zn. 32 Cdo 3488/2010; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2018, sp. zn. 29 Cdo 26/2012).

¹⁸⁴ Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 384. § 131 ZZVZ; obdobně též DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 775.

¹⁸⁵ Dle ZZVZ i ZVZ 2006 je a bylo zásadně možné uzavřít rámcovou dohodu maximálně na dobu čtyř let.

příklánět k tomu, že polemika nad předpokládanou hodnotou jako maximálním limitem pro čerpání z rámcové dohody byla vyřešena a Zákon již toto omezení zadavateli nestanoví.¹⁸⁶ Autor je však toho názoru, že uvedený závěr vyplývá především z jazykového znění Zákona, nikoliv ze smyslu a účelu předpokládané hodnoty. Teleologickým výkladem by se autor příkláněl spíše k tomu, že závěr znamenající limitaci zadavatele koresponduje s pojetím předpokládané hodnoty u standardních způsobů zadávání veřejné zakázky. Pokud by tomu tak nebylo, předpokládaná hodnota by byla zcela orientační a zadavatel by ji mohl libovolně překračovat, tudíž i původní předpokládanou hodnotu by mohl stanovovat pouze účelově.

Na jednu stranu je nezpochybnitelné, že pro zadávání veřejných zakázek na základě dílčích realizačních smluv je předpokládaná hodnota pro rámcovou dohodu co do režimu zadávání anebo pravidel zadávání dílčích veřejných zakázek již bezpředmětná. Posouzení je však třeba provádět nikoliv ve vztahu k jednotlivým veřejným zakázkám, ale k rámcové dohodě. Pravidla týkající se předpokládané hodnoty jsou v Zákoně začleněna do Části první, Obecná ustanovení, a proto se použijí také pro rámcové dohody. Tento důsledek mimo jiné znamená, že pro postup zadavatele vedoucí k uzavření rámcové dohody je výše předpokládané hodnoty určující obdobně, jako u standardních zadávacích řízení. Pokud by zadavatel přistoupil k tomu, že předpokládanou hodnotu stanoví velmi orientačně s vědomím, že ji může libovolně překračovat, vznikal by velký potenciál pro úmyslné snižování předpokládané hodnoty pod finanční limity jednotlivých režimů veřejných zakázek (zejména podlimitního a nadlimitního režimu). Autor v tomto důsledku spatřuje riziko, a proto se příklání spíše k předchozímu pojetí limitační funkce předpokládané hodnoty, které lze ovšem pro současný ZZVZ dovést pouze teleologickým, nikoliv jazykovým výkladem. V konkrétních případech by samozřejmě bylo nezbytné posuzovat jednotlivé skutkové okolnosti a dále také správnost stanovení předpokládané hodnoty, předvídatelnost objemu zadávaných veřejných zakázek atp. Na druhou stranu určitá garance omezení čerpání z rámcové dohody je zajištěna také nepřímou maximální možnou dobou jejího trvání.¹⁸⁷

¹⁸⁶ I za ZVZ 2006 ovšem existovaly totožné názory. Viz BROŽ, Jiří. Rámcová smlouva a možnosti překročení její předpokládané hodnoty. *Veřejné zakázky*, 2016, s. 50-52.

¹⁸⁷ Viz § 131 odst. 4 ZZVZ.

9.3 Řízení o inovačním partnerství

Řízení o inovačním partnerství¹⁸⁸ je druhem zadávacího řízení dle § 3 ZZVZ. Jedním ze specifíků řízení o inovačním partnerství je, že zadavatel je oprávněn v něm postupovat, pokud nemůže použít jiný druh zadávacího řízení.¹⁸⁹ Případy, kdy lze řízení o inovačním partnerství oprávněně využít lze zjednodušeně shrnout tak, že musí být pořizovány zcela specifické předměty, které mají být pro zadavatele teprve vyvinuty.¹⁹⁰ Předmět veřejné zakázky by proto měl obsahovat určitý inovativní prvek ve smyslu inovačních postupů dle zákona o podpoře výzkumu a vývoje.¹⁹¹

Dle znění § 23 odst. 2 ZZVZ jsou pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty u řízení o inovačním partnerství stanovena zcela speciálně. V tomto ustanovení zákonodárce taktéž konstruuje koncept sčítání jednotlivých předpokládaných hodnot. Specifické je zde ovšem to, že zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu ve dvou úrovních. První je předpokládaná hodnota všech výzkumných a vývojových činností, které mají proběhnout ve všech fázích inovačního partnerství. Druhému stupni pak odpovídá předpokládaná hodnota všech dodávek, služeb nebo stavebních prací, které mohou být na základě prvního stupně vyvinuty či pořízeny. Celková předpokládaná hodnota veřejné zakázky jako takové se ovšem pro účely řízení o inovačním partnerství stanoví na základě součtu předpokládaných hodnot obou stupňů.¹⁹²

Dalším korektivem pro stanovení předpokládané hodnoty v tomto druhu zadávacího řízení je podmínka, podle níž předpokládaná hodnota nesmí být nepřiměřená investici potřebné pro vývoj zadávaných dodávek, služeb nebo stavebních prací.¹⁹³ Tímto pravidlem je zajištěno využití inovačního partnerství pouze tehdy, pokud výdaj na vývoj tvoří významný poměr ve vztahu k předmětu vývoje.

Zadavatelé jsou prostřednictvím inovačního partnerství motivováni investovat do vývoje poptávaných předmětů.¹⁹⁴ Tento prvek ovšem nemění nic na problematičnosti

¹⁸⁸ Podmínky pro použití řízení o inovačním partnerstvím, postup a další související pravidla jsou uvedena v § 70 a násl. ZZVZ.

¹⁸⁹ Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 349, § 70 ZZVZ.

¹⁹⁰ HERMAN, Pavel a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 196.; obdobně též ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK: Volume 2. 3*. Thomson Reuters, 2018, s. 380.

¹⁹¹ Viz § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 30/2002 Sb., zákon o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje).

¹⁹² WELLARTOVÁ, Lucie. *Řízení o inovačním partnerství* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-22].

¹⁹³ Viz § 70 odst. 2 ZZVZ.

¹⁹⁴ KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka, GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem ke 1. 10. 2016*. Olomouc: ANAG, 2016, s. 234.

stanovení předpokládané hodnoty v praxi. Z podstaty inovačního partnerství je zřejmé, že zadavatel nemůže být schopen předem, tj. v přípravné fázi zadávacího řízení, přesně stanovit odhadované výdaje v obou stupních zadávacího řízení, aby dostal pravidlům pro stanovení předpokládané hodnoty ve stejné intenzitě, jako u standardních druhů zadávacích řízení. Autor je tedy toho názoru, že správnost postupu zadavatele je v tomto ohledu třeba posuzovat výrazně mírněji a zadavatel by měl mít podstatně větší prostor pro případné „rezervy“.

10 Předpokládaná hodnota u veřejných zakázek zadávaných na základě výjimky

Zákon v případě povinnosti stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky definuje speciální pravidla pro případy, kdy se nejedná o zadávání veřejné zakázky v zadávacím řízení, ale o zadávání na základě tzv. výjimky. Těmito výjimkami jsou ustanovení § 29 ZZVZ (tzv. obecné výjimky), § 30 ZZVZ (tzv. podlimitní výjimky) a § 31 ZZVZ (tzv. výjimka pro veřejné zakázky malého rozsahu).

Charakteristickým prvkem všech těchto výjimek je to, že zadavatel při jejich zadávání není povinen postupovat v zadávacím řízení. Tyto výjimky zakotvuje již Směrnice¹⁹⁵ a v některých případech současně také primární právo Evropské unie.¹⁹⁶ Zadává-li zadavatel veřejnou zakázku na základě výjimky, nehovoří se o tomto postupu jako o zadávacím řízení, ale o *výběrovém řízení* (v odborné veřejnosti je tento pojem používán zejména pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu).

Způsob zakotvení výjimek v Zákoně se oproti ZVZ 2006 poněkud změnil. Zatímco ZVZ 2006 výčty typů veřejných zakázek, na něž se vztahovala výjimka, uvozoval slovy „Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky“¹⁹⁷, zákonodárce v současném Zákoně použil jiné spojení, a to konkrétně „Zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení“¹⁹⁸. Byť by se mohlo jednat o pouhou formulační změnu, důsledky mohou být z pohledu aplikace Zákona poměrně značné.

Za ZVZ 2006 se totiž o tomto zadávání veřejných zakázek hovořilo jako o zadávání *mimo režim zákona*. Přestože pojem *zadávání* byl ZVZ 2006¹⁹⁹ jako legální definice výslovně vymezen, bylo problematické dovodit, jaká práva a povinnosti se na zadavatele vztahují. Problematický a nesčetně diskutovaný byl též dopad výjimek na působnost ÚOHS, který se kontrole zadávání veřejných zakázek malého rozsahu bránil.²⁰⁰ Podobně negativně se ÚOHS stavěl také k možnosti vykonávat dohled nad dodržováním ZVZ 2006 v případech, kdy se tomuto režimu zadavatel podrobil dobrovolně.²⁰¹ Nejvyšší správní soud v této souvislosti

¹⁹⁵ Oddíl 3 Směrnice.

¹⁹⁶ Smlouva o fungování Evropské unie.

¹⁹⁷ Srov. § 18 odst. 1, § 18 odst. 4, § 18 odst. 5 ZVZ 2006.

¹⁹⁸ Srov. § 29, § 30, § 31 ZZVZ.

¹⁹⁹ Srov. § 17 písm. m) ZVZ.

²⁰⁰ DVORÁK a kol.: *Zákon o zadávání ...*, s. 159.

²⁰¹ Srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 3. 2011, č. j. ÚOHS-S513/2010/VZ-2422/2011/520/Mne, podle něž „Zadavatel v šetřeném případě nebyl povinen při výběru dodavatele pro plnění předmětné zakázky postupovat podle zákona, tudíž je nutno konstatovat věcnou nepříslušnost Úřadu k přezkoumání postupu zadavatele v daném případě. Věcná nepříslušnost zde plyne ze zákonné definice zadávacího řízení, kterou nelze vztáhnout na jakýkoliv postup zadavatele, na jehož konci dojde k zadání

konstatoval, že ZVZ 2006 na zadávání veřejné zakázky malého rozsahu vůbec nedopadá, vyjma povinnosti dodržet zásady dle § 6 ZVZ 2006.²⁰²

Oproti předchozí úpravě tedy došlo v současném Zákoně ke změnám, podle nichž se výjimky nevztahují k „zadávání podle tohoto zákona“ ale k „zadávání v zadávacím řízení“. Zákon pojem *zadávání* nedefinuje, neboť definuje pouze pojmy *zadáání*²⁰³ a *zadávací řízení*, přičemž tento definuje (pouze) prostřednictvím výčtu jeho druhů²⁰⁴. Z pohledu současného Zákona lze proto dovést, že aplikuje-li zadavatel některou z výjimek, nepostupuje v zadávacím řízení.

Vynětí výjimek z povinnosti postupovat v zadávacím řízení znamená, že zadavatel je oprávněn, nikoliv povinen tohoto vynětí využít. Zadavatel má totiž možnost postupovat v zadávacím řízení prostřednictvím zákonného pravidla v § 4 odst. 4 ZZVZ.²⁰⁵ Zadavatel ovšem musí v takovém případě dodržet veškeré povinnosti, nemůže si např. upravit svůj postup v zadávacím řízení odlišně, než jak mu ukládá Zákon v rámci zvoleného zadávacího řízení. Zadavateli je proto zapovězena jakákoliv možnost zadávací řízení modifikovat ve svůj vlastní prospěch, resp. potřebu. Touto striktností je ovšem popřena oprávněná úvaha zadavatele, který nemá-li povinnost postupovat v zadávacím řízení vůbec, měl by být oprávněn konkrétní zákonné pravidlo upravit tak, jak mu bude vyhovovat.²⁰⁶ Přesto je tato možnost zadavateli zapovězena, a to pravděpodobně proto, že by jí mohla být narušena právní jistota dodavatelů.²⁰⁷

Autorovu úvahu týkající se možností modifikovat jednotlivá pravidla zadávacího řízení při zadávání veřejné zakázky, na kterou se vztahuje některá z výjimek, lze vztáhnout také na posouzení povinnosti stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu se Zákonem. Sporu o této povinnosti zřejmě nebude v případě, kdy je aplikována výjimka dle

veřejné zakázky, ale pouze na takový závazný postup zadavatele, který je definován zákonem, konkrétně taxativním výčtem uvedeným v § 21 odst. 1 zákona. V daném případě však zadavatel postupoval podle jednoho ze zákonem stanovených zadávacích řízení zcela dobrovolně, postup stanovený zákonem tak pro něj nebyl závazný. Tato "dobrovolnost" nemůže založit věcnou příslušnost Úřadu jako orgánu dohledu (mj. také vzhledem k Čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústava České republiky).“

²⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009.

²⁰³ Viz § 2 odst. 1 ZZVZ.

²⁰⁴ Viz § 3 ZZVZ.

²⁰⁵ Ke stejnému závěru by však bylo možné dospět již ze společné formulace „není povinen zadat v zadávacím řízení“ u ustanovení Zákona týkajících se výjimek (Viz § 29 až § 31 Zákona).

²⁰⁶ Srov. logický výklad v právní interpretaci *a maiori ad minus*.

²⁰⁷ Tento závěr je ovšem pouze vlastní závěr autora. Zadavatel by si v takovém případě měl dát pozor zejména na způsob zahájení zadávacího procesu, neboť ten může být určující pro rozlišení, v jakém druhu zadávacího řízení je veřejná zakázka zadávána. Pokud by např. zadavatel chtěl zahájit zadávání uveřejněním výzvy na profilu zadavatele k podání nabídek, jedná se o způsob zahájení zjednodušeného podlimitního řízení dle § 53 odst. 1 ZZVZ. Zadavatel by proto v takovém případě měl přinejmenším důrazně proklamovat, že se nejedná o zahájení zadávacího řízení dle Zákona, ale o jakýsi zadávací proces mimo Zákon – na základě uplatnění některé z výjimek.

§ 30 ZZVZ nebo § 31 ZZVZ, neboť zde se pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty uplatní vždy. Spornější však může být případ, kdy je veřejná zakázka zadávána podle výjimky dle § 29 ZZVZ, neboť zde Zákon povinnost stanovení předpokládané hodnoty zadavateli neukládá. Uváděné pravidlo v § 4 odst. 4 ZZVZ ovšem zadavatele vrací do zákonných pravidel v celé šíři, protože se povinnost stanovit předpokládanou hodnotu dle názoru autora uplatní i v tomto případě.

Poslední otázkou by mohlo být, zda je zadavatel, který se stane dobrovolným zadavatelem dle § 4 odst. 4 ZZVZ, povinen zvolit zadávací řízení, které odpovídá specifikům zadávané veřejné zakázky. Vyjde-li totiž autor ze základního principu a účelu stanovení předpokládané hodnoty, kterým je určení režimu veřejné zakázky, v situaci, kdy předpokládaná hodnota odpovídá např. veřejné zakázce malého rozsahu a zadavatel hodlá aplikovat § 4 odst. 4 ZZVZ, tento princip bude zákonitě narušen, neboť toto pravidlo zadavateli ukládá povinnost ve vztahu k takové veřejné zakázce dodržovat Zákon. Bez reálného připuštění prolomení základního principu stanovení předpokládané hodnoty by zde zadavatel vždy narazil na stejný problém, jelikož bude zadávat veřejnou zakázku v režimu, který neodpovídá předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Lze proto dospět k závěru, že tento princip je v tomto případě absolutně popřen. Autor se domnívá, že tímto pohledem by bylo možné dojít tak daleko, že zadavatel není v případě uplatnění § 4 odst. 4 ZZVZ z důvodu výjimky dle § 30 nebo § 31 ZZVZ vázán pravidlem postupovat při zadávání veřejné zakázky v režimu, který odpovídá předpokládané hodnotě veřejné zakázky, protože takový postup by popřel samotný smysl § 4 odst. 4 ZZVZ. Konečným důsledkem této úvahy pak může být až závěr, že zadavatel je v takovém případě oprávněn zvolit si, zda bude veřejnou zakázku malého rozsahu zadávat v režimu podlimitním či nadlimitním, anebo zda bude veřejnou zakázku podlimitní, na niž uplatní výjimku dle § 30 ZZVZ a současně bude postupovat dle § 4 odst. 4 ZZVZ, zadávat v režimu podlimitním či nadlimitním.

Z důvodu uváděných důsledků autor považuje za opodstatněné polemizovat nad tím, že zadavatel je oprávněn při uváděném postupu nejen volit režim, ve kterém bude veřejnou zakázku zadávat, ale také konkrétní zadávací řízení. Bylo-li totiž úmyslem zákonodárce pravidlem o vázanosti zadavatele Zákonem při postupu dle § 4 odst. 4 ZZVZ zachovat právní jistotu dodavatelů; možnost přezkoumat postup zadavatele; příp. úmysl jiný, lze se domnívat, že tento záměr je i dobrovolnou volbou zadávacího řízení plně zachován a zachovává též zásadu transparentnosti. Ostatně např. možnost zadavatele zrušit takové zadávací řízení v podstatě libovolně²⁰⁸ takový princip zásadně nabourává a dodavatelům

²⁰⁸ Srov. 127 odst. 2 písm. g) ZZVZ.

žádnou jistotu ohledně uzavření smlouvy v rámci realizace zadávacího řízení negarantuje, což může být považováno za daleko zásadnější zásah do dodavatelových práv, než je tomu v případě volby režimu/zadávacího řízení/konkrétního pravidla. Autor proto nenašel žádný relevantní argument natolik přesvědčivé povahy, který by mu byl schopen uváděný závěr vyvrátit.

10.1 Výjimka dle § 29 ZZVZ

Jako první z výjimek je zmiňována tzv. obecná výjimka v § 29 ZZVZ. Pro tento typ výjimek platí shodně jako pro všechny ostatní pravidlo, že při zadávání veřejných zakázek spadajících pod výčet § 29 ZZVZ zadavatel nepodléhá povinnosti zadávat je v zadávacím řízení.²⁰⁹

Zatímco ostatní výjimky jsou vymezeny podle kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky, u obecných výjimek je rozhodující věcné vymezení, které může být spjato s několika odlišnými okolnostmi veřejné zakázky. Příkladně se může jednat o předmět veřejné zakázky²¹⁰, o zvláštní pravidla zadávání veřejné zakázky²¹¹, osobu zadavatele²¹² či účel nebo jiný důsledek zadání veřejné zakázky²¹³. Zároveň je zejména pro tento typ výjimek charakteristické, že výklad jejich pravidel musí být prováděn restriktivně, neboť důsledkem je či může být úplné vyloučení hospodářské soutěže.²¹⁴

V souvislosti s obecnými výjimkami je otázkou, zda je zadavatel povinen stanovit jejich předpokládanou hodnotou. Vyjde-li autor z předpokladu, že pravidla týkající se předpokládané hodnoty veřejné zakázky včetně povinnosti jejího stanovení jsou systematicky zařazena v Části první Zákona, Obecná ustanovení, a zároveň § 29 ZZVZ in principio vyjímá tyto veřejné zakázky pouze z povinnosti zadávat je v zadávacím řízení, bylo by možné dospět k závěru, že se povinnost stanovení předpokládané hodnoty vztahuje i na případy obecných výjimek. Zákonodárce však tuto povinnost výslovně vůči § 29 ZZVZ nikde nestanoví, ale zároveň ji ani nikde nevylučuje. Z textu § 16 odst. 1 ZZVZ by nicméně bylo možné dovodit, že zákonodárce jednoznačně vyjmenovává, že zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu u veřejné zakázky (obecně) a u veřejné zakázky na základě výjimky toliko podle § 30 ZZVZ. Vůči ostatním výjimkám, a to ani vůči výjimce obecné, tak tudíž nijak nečiní a tímto tuto obecnou povinnost implicitně popírá.

²⁰⁹ Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 321-325. § 29 ZZVZ.

²¹⁰ Např. § 29 písm. h) ZZVZ; § 29 písm. s) ZZVZ.

²¹¹ Např. § 29 písm. e) až g) ZZVZ.

²¹² Např. § 29 písm. i) bod I. ZZVZ.

²¹³ Např. § 29 písm. a), b), i) ZZVZ.

²¹⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 9. 2004 ve věci C-385/02 (Komise proti Itálii).

Analýzovat lze dále to, zda se jedná o vyslovení generální povinnosti stanovit předpokládanou hodnotu jako takovou, anebo se jedná (pouze) o určení momentu nebo časové fáze jejího stanovení.²¹⁵ Zmiňované ustanovení však, co se týče výjimek, zmiňuje pouze výjimku dle § 30 ZZVZ, nikoliv obecnou výjimku, na základě čehož autor dovozuje, že povinnost stanovení předpokládané hodnoty, potažmo konkrétně momentu tohoto stanovení, se na obecnou výjimku neuplatní. Tento závěr vyslovuje taktéž poměrně jednoznačně a bez dalších polemik jak Důvodová zpráva k Zákonu, tak komentářová literatura.²¹⁶

Základní argument těchto závěrů se v zásadě shoduje. Je jím ona aplikovatelnost výjimky bez ohledu na výši předpokládané hodnoty, kdy rozhodující je podřazení pod věcné vymezení § 29 ZZVZ. Základní smysl stanovení předpokládané hodnoty je tudíž u obecných výjimek irelevantní.

Autor se domnívá, že pro správnost tohoto výkladu svědčí zejména interpretace právní normy z pohledu teleologického výkladu, který v kombinaci se závěrem uvedeným v Důvodové zprávě k ZZVZ může působit poměrně jednoznačně. Nelze však opomíjet ani výklad jazykový. Ostatně jak bývá uváděno vůči samostatným výkladovým metodám, nelze je používat jednotlivě a považovat jejich výsledek za jednoznačný co do zjištění správného výkladu dané právní normy, ale je vhodné k výsledku dospět až na základě kombinace více výkladových metod.²¹⁷ Spolu s uváděným výkladem jazykovým, který by měl vycházet zejména z dikce „*před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky na základě výjimky podle § 30*“; je autor spíše toho názoru, že přesvědčivější závěr vyplývá z kombinace těchto výkladů, nikoliv v pouhém kategorickém zjednodušení na bezpředmětnost stanovení předpokládané hodnoty v případě, kdy nefunguje jako určovací prvek pro stanovení režimu veřejné zakázky. Až v kombinaci teleologického a jazykového výkladu autor dospívá k přesvědčivému závěru o tom, že správný výklad je takový, že ve vztahu k obecným výjimkám povinnost zadavatele stanovit předpokládanou hodnotu není dána.

²¹⁵ Blíže viz Kapitola 4 této práce.

²¹⁶ Srov. Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 325-326. § 30 ZZVZ; DVORČÁK, D. a kol. Zákon o zadávání ..., s. 99; MACEK, I. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2017, s. 70; KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka, GERYCH, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016. Olomouc: ANAG, 2016, s. 80.

²¹⁷ KAVEC, Václav, *Metody interpretace práva* [online]. Brno, 2018 [cit. 01. 9. 2018]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 34.

10.2 Výjimka dle § 30 ZZVZ

Výjimka dle § 30 ZZVZ bývá pojmenovávána jako tzv. výjimka podlimitní. Jejím základním smyslem je, jak vyplývá ze samotného názvu tohoto ustanovení, umožnit zadavateli aplikovat na veřejné zakázky podlimitní, tedy veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nedosahuje hodnoty dle § 25 ZZVZ a převyšuje hodnoty dle § 27 ZZVZ, výjimku z povinnosti postupovat v zadávacím řízení.²¹⁸

Jednoznačný odkaz na povinnost stanovit předpokládanou hodnotu je zakotven v § 16 odst. 1 ZZVZ. Na rozdíl od výjimky obecné o této povinnosti není sporu, a to jak na základě výslovného znění § 16 odst. 1 ZZVZ, tak na základě samotného smyslu podlimitních výjimek. Podlimitní výjimky kombinují definiční prvky výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu (předpokládaná hodnota) a obecných výjimek (věcné vymezení).

U podlimitních výjimek může vyvstat otázka týkající se momentu stanovení předpokládané hodnoty. Zadavatel zde totiž narazí na rozpor v pravidlech daných § 16 odst. 1 ZZVZ a § 16 odst. 5 ZZVZ. Obě tato pravidla pojmenovávají moment, k němuž je zadavatel povinen předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na základě výjimky stanovit. Vyjde-li autor z předpokladu, že § 16 odst. 1 ZZVZ lze chápat jako *lex specialis* vůči § 16 odst. 5 ZZVZ a pomine-li pro tuto chvíli fakt, že tato ustanovení si i v obecné rovině protirečí²¹⁹, neboť § 16 odst. 1 ZZVZ výslovně zmiňuje výjimku dle § 30 ZZVZ, momentem pro stanovení předpokládané hodnoty by měl být moment *před zadáním veřejné zakázky*. Tento závěr však naráží na druhý možný výklad postavený na tom, že právě § 16 odst. 5 ZZVZ je *lex specialis*, minimálně co do určení momentu stanovení předpokládané hodnoty.

Polemizování nad možnými výklady pravidel pro stanovení předpokládané hodnoty v případě výjimek dle § 30 ZZVZ lze uzavřít konstatováním, že právní úprava je v tomto ohledu přinejmenším zmatečná a v zadavatelských vzbuzuje oprávněné pochybnosti o tom, k jakému momentu mají předpokládanou hodnotu stanovit. Autor by pak za vhodnější nastavení pravidel *de lege ferenda* považoval z § 16 odst. 1 ZZVZ vyjmout odkaz na § 30 ZZVZ, protože jeho stávající uvedení zjevně opomíjí veřejné zakázky malého rozsahu.

²¹⁸ Srov. § 26 ZZVZ.

²¹⁹ O čemž je více pojednáno v Kapitole 1.3 této práce.

10.3 Výjimka dle § 31 ZZVZ

Poslední zákonnou výjimkou je tzv. výjimka pro veřejné zakázky malého rozsahu dle § 31 ZZVZ. Jediným rozhodujícím definičním znakem pro určení, zda je možné veřejnou zakázku začlenit pod veřejnou zakázku malého rozsahu, je pouze výše její předpokládané hodnoty, která musí být nižší nebo rovna finančním limitům uvedeným v § 27 ZZVZ (2 000 000 Kč pro veřejné zakázky na dodávky a služby; 6 000 000 Kč pro veřejné zakázky na stavební práce). Zcela irelevantní je zde jak předmět, tak např. účel veřejné zakázky nebo její jiné věcné vymezení.

Jak již bylo částečně nastíněno u výjimek pro veřejné zakázky podlimitní, co se týče předpokládané hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu, Zákon zadavateli výslovně tuto povinnost neukládá. První věta § 16 odst. 1 ZZVZ, kterou autor považuje za obecné pravidlo týkající se stanovení předpokládané hodnoty, vyjmenovává pouze případy, kdy je veřejná zakázka zadávána v zadávacím řízení, anebo se jedná o výjimku dle § 30 ZZVZ. Jisté tedy je, že z tohoto pohledu veřejná zakázka malého rozsahu nespadá po žádnou část hypotézy právní normy ve větě první § 16 odst. 1 ZZVZ. Dovození této povinnosti proto může být provedeno, pohledem autora, pouze prostřednictvím § 16 odst. 5 ZZVZ, který již používá pojem *výjimka* obecně bez další specifikace. Jak ovšem bylo autorem uváděno již u podlimitní výjimky, jsou tato ustanovení vzájemně nesouladná, resp. spolu vůbec nekorespondují, v důsledku čehož vzniká nejistota, jaký postup byl zákonodárcem skutečně zamýšlen jako správný. Jakkoli není záměrem autora a priori nabourávat ustálenou praxi, či samotnou správnost a potřebnost stanovení předpokládané hodnoty u veřejné zakázky malého rozsahu, nelze nic změnit na skutečnosti, že pro tuto povinnost neexistuje jednoznačná zákonná opora.

Pro srovnání lze vyjít z textu § 13 odst. 1 ZVZ 2006, který tuto povinnost uvedl slovy „*kteřý je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením*“. Touto dikcí nejenže byl dán účel stanovení předpokládané hodnoty, ale též byla povinnost stanovit předpokládanou hodnotu uvozena natolik obecně, že závěry, které jsou ohledně předpokládané hodnoty zaujímaný vůči Zákonu, jsou v podstatě totožné, co za ZVZ 2006, a mnohem lépe by proto odpovídaly právě dikci § 13 odst. 1 ZVZ 2006.

Protože se však jedná o velmi zažitý mechanismus, tento odklon současného znění Zákona oproti ZVZ 2006 nebývá nijak více akcentován a bez dalšího trvá povinnost stanovit předpokládanou hodnotu taktéž u veřejné zakázky malého rozsahu.²²⁰ Pro správnost tohoto

²²⁰ Alespoň co je autorovi známo.

pojetí lze argumentovat přepjatým formalismem a nutností přihlížet k účelu a smyslu právní normy v kontextu celého právního předpisu. To však neznámá, že by na takové nejasnosti či přešlapy nemělo být kriticky poukazováno, případně iniciována jejich změna, a proto si autor dovolil na tuto skutečnost upozornit.

Závěr

Autor se v této práci pokusil komplexně zaznamenat a zanalyzovat problematiku předpokládané hodnoty veřejné zakázky v kontextu Zákona, výchozí evropské právní úpravy a všech dostupných odborných zdrojů, jako je komentářová literatura, odborné články nebo stanoviska ústředních orgánů státní správy. Opomenuty nemohly být ani závěry obsažené v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů.

Autor je přesvědčen, že rozebrání zpracovávané tematiky potvrdilo jeho přesvědčení o významu předpokládané hodnoty a celé přípravné fáze zadávání veřejných zakázek, která, pokud je pečlivě provedena, zadavateli velmi usnadní samotný proces zadávání, neboť na pevných a kvalitních základech bude v samotném procesu velmi snadno stavět. Význam předpokládané hodnoty dokresluje také fakt, že právě její výše je jedním z prvních přezkoumávaných údajů při kontrole veřejných zakázek prováděných zejména poskytovateli dotace. Pokud není uveřejněna, bývá zpravidla zadavatel na její výši dotazován, a to včetně zdůvodnění. Zároveň se jedná o institut, který se prolíná celým zadávacím procesem, a tak zadavatele „dobání“ průběžně i v dalších životních cyklech veřejné zakázky.

Pokud bylo jedním z cílů této práce poukázat na důsledky stanovení předpokládané hodnoty, čímž autor hodlal zdůraznit nezbytnost pečlivého a uváženého postupu zadavatele s ohledem na všechna související zákonná pravidla, je přesvědčen, že tento cíl splnil a poukázal tak na důsledky, skrytá rizika i souvislosti, jež analyticky rozebral. Přínos této práce autor spatřuje především v tom, že je zaměřena na problematiku a nediskutovaná zákoutí právní úpravy, která proto vyžadovala mnohá vlastní uvážení nezbytná pro zaujetí nejlepšího možného závěru, který bude s to v praxi co nejpřesvědčivěji obstát.

Dalším úmyslem bylo předpokládanou hodnotu analyzovat nejen u standardních veřejných zakázek a zadávacích řízení, která jsou v praxi využívána nejčastěji, a proto také nejvíce diskutována a vyjasňována, ale zaměřit se především na ty oblasti, které jsou okrajové, specifické a mají zvláštní pravidla vyčnívající z pravidel obecných. Takto tedy autor rozebral především stanovení předpokládané hodnoty u rámcové dohody, dynamického nákupního systému a řízení o inovačním partnerství. Značná pozornost byla věnována také veřejným zakázkám malého rozsahu a výjimkám, které jsou pro zadavatele velmi atraktivní, neboť se díky nim vyhnou zadávacímu řízení. Z tohoto důvodu se zadavatelé logicky pokouší pravidla vykládat tak, aby vyznívala co nejvíce v jejich prospěch. Proto je třeba prostor vedoucí mnohdy k účelovým výkladům zadavatelů co nejvíce eliminovat, mimo jiné též právě

prostřednictvím odborných publikací zaměřených na toto téma, což dle pevného přesvědčení autora přispěje k dodržování zákonných pravidel v jejich správném smyslu.

Právě u těchto atypických způsobů zadávání veřejných zakázek existují v právní úpravě četné otazníky. Mnohé ústupky zákonodárce v podobě zjednodušení pravidel zadávání veřejných zakázek tak může způsobovat, že nedostatečné výkladové zázemí v zadavateliích vzbuzuje strach z chybného postupu, a proto raději volí osvědčené, byť daleko komplikovanější a administrativně náročnější varianty, které zadávání personálně a finančně zbytečně zatěžují. Příkladem může být možnost vyčlenění individuální části veřejné zakázky a její zadávání v režimu, který odpovídá této části namísto režimu odpovídajícímu součtu předpokládaných hodnot všech částí veřejných zakázek, které jsou zadávány v časové souvislosti a tvoří jeden funkční celek. Druhým příkladem mohou být speciální pravidla pro veřejné zakázky pravidelné povahy, která mohou zadavateli ulevit z povinnosti posuzovat funkční celek a časovou souvislost. Pravidla pro jejich použití jsou ovšem v mnoha ohledech natolik neurčitá, že vzbuzují více obav a rizik, protože bývá od jejich využití upouštěno a upřednostněna standardní, osvědčená praxe. Je však třeba zdůraznit, že v takovém případě nelze nejasnost právní úpravy hodnotit negativně pouze ze strany zadavatelů, příp. kontrolních orgánů, které musí zákonná pravidla závazně vykládat, ale je jim též ohrožen samotný smysl jejich existence. Pokud totiž zadavatelé nedospějí k odvaze taková pravidla reálně využít, nemůže být naplněn záměr evropského zákonodárce podporovat malé a střední podniky v účasti v zadávacích řízeních.

Závěrem se již autor dostává ke zhodnocení celé právní úpravy veřejných zakázek, která kombinuje ekonomické aspekty, hospodářskou soutěž, čistě procesní postup vedený samotným zadavatelem i přesah do správního řízení při přezkumu jeho postupu. Právě kombinace všech těchto prvků spolu s enormním výdajem veřejných prostředků činí tuto oblast velmi atraktivní a žádanou. Taktéž předpokládaná hodnota jako jiné zákonné instituty ovšem naráží na rigidnost zákonných pravidel a svázání rukou zadavatelům při nezbytnosti zadávat veřejnou zakázku postupem nechvalně označovaným jako přísně formalizovaný proces. Pokud si nová právní úprava kladla za cíl zefektivnit a administrativně zjednodušit postup zadavatele, lze zhodnotit, že předpokládané hodnoty se tento smělý cíl v zásadě nijak nedotkl a tlak na uvážené stanovení její výše by měl spíše vzrůstat, neboť zadavatelé svým liknavým přístupem degradují její význam. Palčivější je tento apel o to více, že zadavatelé si mnohdy ani nejsou vědomi toho, že závazný postup jejího stanovení dopadá i na ty případy, které mají zafixovány jako postupy „*mimo zadávací řízení*“.

Necht' je tedy tato práce zdrojem poznání, přínosem pro praxi zadavatelů i odborné a akademické veřejnosti. Smělým cílem autora je též vzbudit svými závěry další otázky, potřeby diskuze a vyjasnění, neboť každé navržené řešení může mít svá zákoutí a další nové horizonty, k nimž je třeba zas a znovu směřovat.

Seznam zdrojů

Právní předpisy Evropské unie

- 1) Smlouva o fungování Evropské unie.
- 2) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.
- 3) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, anglické znění.

Právní předpisy zahraniční

- 1) SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 343/2015 Z. z. Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Právní předpisy České republiky

- 1) Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.
- 2) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
- 5) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 30/2002 Sb., zákon o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje).
- 7) Nařízení vlády č. 172/2016 Sb. o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 8) Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 9) Vyhláška č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr.
- 10) Vyhláška č. 232/2012, o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky.

Důvodové zprávy k zákonům

- 1) POSLANECKÁ SNĚMOVNA, *Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek* [online], Poslanecká sněmovna, 414 s. [cit. 2018-08-26]. Sněmovní tisk 637. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122292>.

Judikatura a správní rozhodnutí

- 1) Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 9. 2004 ve věci C-385/02 (Komise proti Itálii).
- 2) Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.
- 3) Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.
- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006.
- 5) Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 2 Afs 55/2010.
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009.
- 8) Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 2. 7. 2016, sp. zn. 7 As 291/2015.
- 9) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2018, sp. zn. 29 Cdo 26/2012.
- 10) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 62 Ca 34/2008.
- 11) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 62 Ca 15/2009.
- 12) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 30 Af 65/2013.
- 13) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 6. 2008, č. j. S088/2008/VZ-09056/2008/530/LB.
- 14) Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 11. 2008, č. j. R129/2008/02-22930/2008/310-AS/Hr.
- 15) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 6. 2008, č. j. S088/2008/VZ-09056/2008/530/LB.
- 16) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 3. 2011, č. j. ÚOHS-S513/2010/VZ-2422/2011/520/Mne.
- 17) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 8. 2012, č. j. ÚOHS-S76/2011/VZ-9818/2012/520/DŘí.
- 18) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 8. 2013, č. j. ÚOHS-S126/2013/VZ-15419/2013/521/SWa.
- 19) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 1. 2014, č. j. ÚOHS-S195/2013/VZ-1255/2014/511/KČe.
- 20) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S211/2013/VZ-5500/2014/523/MSc.
- 21) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 16. 3. 2015 č. j. ÚOHS-R47/2014/VZ-1584/2015/321/MML.
- 22) Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 5. 2015 č. j. ÚOHS-R93/2014/VZ-11118/2015/322/DRu.
- 23) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 4. 2016, č. j. ÚOHS-S0079/2016/VZ-18578/2016/522/Dma.
- 24) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. 8. 2016, č. j. ÚOHS-S0280/2012/VZ-32868/2016/513/EPi.
- 25) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 8. 2017, č. j. ÚOHS-S0271/2017/VZ-22843/2017/521/Mži.

- 26) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 8. 2017, č. j. ÚOHS-R0100/2017/VZ-24073/2017/321/EDy/ZSř.
- 27) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S0313/2017/VZ-29356/2017/512/MHr.
- 28) Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S730/2012/VZ-19204/2013/514/AŠu.

Literatura

- 1) ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK: Volume 2*. 3. Thomson Reuters, 2018, 1285 s.
- 2) HERMAN, Pavel a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2016, 589 s.
- 3) JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck. 2015, 1252 s.
- 4) KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka, GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem ke 1.10.2016*. Olomouc: ANAG. 2016, 944 s.
- 5) MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges. 2017, 848 s.
- 6) PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, 1108 s.
- 7) SANCHEZ GRAELLS, Albert. *Public Procurement and the EU Competition Rules*. (2 ed.) Oxford: Hart Publishing, 2015, 570 s.

Listinné odborné články

- 1) BROŽ, Jiří. Rámcová smlouva a možnosti překročení její předpokládané hodnoty. *Veřejné zakázky*, 2016, s. 50-52.
- 2) HARNACH, Jiří, RUŽIČ, Dušan. Různé pohledy: Předpokládaná hodnota VZ, vícepráce a další... *Veřejné zakázky v praxi*, 2017, s. 63.
- 3) MACHÁT, Jiří. Největší riziko dotovaných projektů – veřejné zakázky. *Interní auditor*, 2014, Ročník 18, s. 21-24.
- 4) MALÁČOVÁ, Hana. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle nového zákona. *Veřejné zakázky*, 2017, s. 64-65.
- 5) MATOCHOVÁ, Lenka. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky (I), *Veřejné zakázky v praxi*, 2017, s. 12-17.

Elektronické odborné články a příspěvky

- 1) EAST INSTITUTE OF CARDIOVASCULAR DISEASE, *Prior market consultations* [online]. Ec.europa.eu 2016 [cit. 2018-09-02]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_22.pdf.

- 2) HAJZLER, Jan. *Limitace nabídkové ceny v zadávacím řízení* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-26]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/limitace-nabidkove-ceny-v-zadavacim-rizeni-102704.html>.
- 3) HILL, Karen. *Market Analysis, Preliminary Market Consultations, and Prior Involvement of Candidates/Tenderers* [online]. Sigmaweb.org 2016 [cit. 2018-08-24]. Dostupné na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.
- 4) LÓPEZ, MIÑO Antonio. *Preliminary market consultations in innovation procurement: A principled approach and incentives for anticompetitive behaviours* [online] Ius-publicum.com 2016 [cit. 2018-08-24]. Dostupné na: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/22_12_2017_9_09-Lopez_MINO_2017_IUS_PUB.pdf.
- 5) MALÁČOVÁ, Hana. *Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle nového zákona* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-20]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stanoveni-predpokladane-hodnoty-verejne-zakazky-podle-noveho-zakona-104502.html>.
- 6) SADÍLEK, Jiří. *Výjimka nahodilého nákupu* [online]. Epravo.cz 2017 [cit. 2018-08-24]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/vyjimka-nahodileho-nakupu-106410.html>.
- 7) TELLES, Pedro. *Regulation 6 – Methods for calculating the estimated value of procurement, Commentary* [online]. Pcr2015.uk 2016 [cit. 2018-08-24]. Dostupné na: <https://pcr2015.uk/regulations/regulation-6-methods-for-calculating-the-estimated-value-of-procurement/>.
- 8) ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Veřejné zakázky v novém* [online]. Uohs.cz 2016 [cit. 2018-08-20]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/2194-informacni-list-k-novemu-zakonu-o-zadavani-verejnych-zakazek.html>.
- 9) WELLARTOVÁ, Lucie. *Řízení o inovačním partnerství* [online]. Epravo.cz 2016 [cit. 2018-08-22]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/rizeni-o-inovacnim-partnerstvi-103865.html>.

Metodiky a stanoviska

- 10) MINISTERSTVO FINANČÍ. *Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. [online]. Mfcr.cz [cit. 2018-08-20]. Praha, Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>.
- 11) MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Předběžné tržní konzultace*. Portal-vz.cz [online]. Praha [cit. 2018-09-09]. Dostupné na: http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb_-o-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k-zadavacim-rizenim.
- 12) ŠIMKOVÁ, Radka, LABSKÝ, Jan. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Pořizování plnění za ceny neodpovídající ceně obvyklé v místě plnění v případě, kdy veřejná zakázka byla zadána v souladu se zákonem o veřejných zakázkách (u rámcových i jednorázových smluv). Příloha č. D1 Dokumentu „Jak zobledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek“* Portal-vz.cz [online]. Praha

[cit. 2018-09-09]. Dostupné na: http://www.portal-vz.cz/getmedia/fa2d95d1-6b22-4a71-9a16-a8ffec3ddb61/3E_vs_principy_ZVZ_D1.

- 13) ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Výkladové stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, k problematické zahrnutí „finanční rezervy“ do nabídkové ceny.* Uohs.cz, Brno [cit. 2018-08-29]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/vykladova-stanoviska-a-metodiky.html>.
- 14) VEDRAL, Josef, ODBOR VLÁDNÍ LEGISLATIVY ÚŘADU VLÁDY. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část)* [online]. Vlada.cz [cit. 2018-08-26]. Dostupné na: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf.

Jiné elektronické zdroje

- 1) EUROPEAN COMMISSION, *Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment* [online]. February 2018 [cit. 01. 9. 2018] Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf.
- 2) JADRNÍČEK, Daniel, *Předmět veřejné zakázky, jeho dělení a slučování* [online]. Brno 2014 [cit. 01. 9. 2018]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné na: https://is.muni.cz/th/e72by/Diplomova_prace.pdf.
- 3) KAVEC, Václav, *Metody interpretace práva* [online]. Brno, 2018 [cit. 01. 9. 2018]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné na: <https://is.muni.cz/th/mqc70/?so=nx>.
- 4) MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Otázky a odpovědi. Dodatečné snížení předpokládané hodnoty* [online]. Portal-vz.cz, Praha [cit. 2018-09-09]. Dostupné na: [http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Info-forum/STARY-zakon-c-137-2006-Sb,-o-verejnych-zakazkach/Otazky-a-odpovedi/CAST-PRVNI-Obecna-ustanoveni-\(§1-§20\)?page=14](http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Info-forum/STARY-zakon-c-137-2006-Sb,-o-verejnych-zakazkach/Otazky-a-odpovedi/CAST-PRVNI-Obecna-ustanoveni-(§1-§20)?page=14).
- 5) MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017* [online]. Portal-vz.cz, Praha [cit. 2018-09-09]. Dostupné na: http://www.portal-vz.cz/getmedia/d5527fdb-5d70-4573-977a-04da3ba5a582/Vyrocní-zprava-o-trhu-verejnych-zakazek-v-Ceske-Republice-za-rok-2017_schvalena-vladou.pdf.
- 6) VLÁDA. *Legislativní pravidla vlády* [online]. Vlada.cz, 1998 [cit. 2018-08-26]. Dostupné na: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vl_dy.pdf.
- 7) ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Prevence, Být maximálně informován před vyhlášením zadávacího řízení* [online] Uohs.cz, Brno [cit. 2018-08-29]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavateleu/zakazane-dohody-bid-rigging/prevence.html>.

Abstrakt

Tématem této práce je předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jakožto institut upravený zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je v této práci podrobně rozebrána a analyzována tak, aby poskytla komplexní uchopení této problematiky s ohledem na aktuální stav de lege lata včetně odborné a výkladové praxe. Pozornost je zaměřena vedle obecného úvodního zakotvení předpokládané hodnoty, způsobů a momentů jejího stanovení, především na okrajové a opomíjené aspekty s ní související, včetně zvláštních pravidel pro stanovení předpokládané hodnoty v případech, které jsou méně využívány. Pojednáno je o důsledcích stanovení předpokládané hodnoty v procesu zadávacího řízení, specifik, která jsou případná pro výjimky nebo veřejné zakázky malého rozsahu. Pozornost je zaměřena také na veřejné zakázky pravidelné povahy. Autor všechny dostupné zdroje podrobně komparuje a analyzuje, přičemž prezentuje vlastní výkladové závěry a hodnocení.

Abstract

The topic of the thesis is the estimated value of procurement, as an institute which is regulated by Act No. 134/2016 Coll. On Public Procurement, as amended. In the thesis, the estimated value of procurement is described and analysed in detail in order to enable complex approach to this problematic taking into account status quo de lege lata including professional and interpretative practise. Attention is drawn, in addition to general introduction to estimated value and the ways and moments of its determination, on the marginal and neglected aspects connected to estimated value, including special rules for determination of estimated value in cases which are rarely used. The thesis deals with the consequences of determination of estimated value in public procurement procedure, with specifics, which are typical for exceptions or for small-scale public contracts. The thesis focuses on public contracts having regular basis, too. The author analysis and compares all available sources, but meanwhile she presents her own interpretative conclusions and evaluations.

Seznam klíčových slov

Předpokládaná hodnota

Veřejná zakázka

Zadávací řízení

Zadavatel

Režim veřejné zakázky

Průzkum trhu

Předběžné tržní konzultace

Keywords

Estimated value

Public procurement

Procurement procedure

Contracting authority

Public procurement regime

Market research

Preliminary market consultations