

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Josef Kudrna

**Přípravná fáze zadávacího řízení a průběh lhůty pro podání
nabídek při zadávání veřejných zakázek dle zákona č.
137/2006 Sb., na malých obcích**

Rigorózní práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Přípravná fáze zadávacího řízení a průběh lhůty pro podání nabídek při zadávání veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb., na malých obcích vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Trusnově, dne 18. 12. 2013

.....

Obsah

1	Úvod	5
2	Stávající podoba zadávání veřejných zakázek na malých obcích	9
3	Postup zadavatele před zahájením zadávacího řízení.....	13
3.1	Identifikace zadavatele.....	14
3.1.1	Veřejný zadavatel	14
3.1.2	Dotovaný zadavatel	16
3.1.3	Sektorový zadavatel.....	16
3.2	Druh veřejné zakázky dle předmětu plnění	19
3.2.1	Veřejná zakázka na dodávky	19
3.2.2	Veřejná zakázka na stavební práce	21
3.2.3	Veřejná zakázka na služby	24
3.3	Předpokládaná hodnota veřejné zakázky	25
3.3.1	Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky.....	27
3.3.2	Zákaz dělení předmětu veřejné zakázky.....	30
3.3.3	Finanční limity.....	35
3.4	Určení druhu zadávacího řízení	38
3.5	Předběžné oznámení	40
3.5.1	Úprava předběžného oznámení před 1. 4. 2012	40
3.5.2	Novelizace předběžného oznámení	41
3.6	Významná veřejná zakázka.....	42
3.7	Odůvodnění veřejné zakázky	45
3.8	Zadávací podmínky.....	47
3.8.1	Zadávací dokumentace	48
3.9	Osoba pověřená výkonem zadavatelských činností.....	49
4	Zahájení zadávacího řízení a běh lhůty pro podání nabídek	54
4.1	Zahájení zadávacího řízení	54
4.1.1	Zahájení zadávacího řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení	56
4.2	Lhůta pro podání nabídek	63
4.2.1	Poskytování částí zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele	64
4.2.2	Poskytování dodatečných informací.....	66
4.2.3	Prohlídka místa plnění	69

5	Otevírání obálek	70
5.1	Otevírání obálek s nabídkami	70
6	Závěr.....	77
7	Seznam použitých pramenů a literatury	80
7.1	Právní předpisy	80
7.2	Rozhodnutí.....	81
7.3	Knižní publikace	82
7.4	Odborné časopisy.....	83
7.5	Elektronické zdroje	83
8	Abstract.....	86
9	Shrnutí	88
10	Klíčová slova – keywords	90

1 Úvod

Ačkoliv kořeny práva veřejných zakázek sahají až do doby prvorepublikové, kdy v roce 1920 bylo vydáno nařízení vlády Československé republiky č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád), které se vztahovalo na dodávky zboží a prací, které zadávaly orgány státní správy a jimi spravované organizace, podniky a fondy, představuje právo veřejných zakázek oblast, která zažívá svůj razantní rozkvět až v období posledního desetiletí. Jednou z rozhodujících skutečností ovlivňujících důležitost práva veřejných zakázek v českém právním řádu, byl vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004 a s ním spojená možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů v rámci jednotlivých Operačních programů. Se vstupem České republiky do Evropské unie byly spojeny také rozsáhlé změny v legislativě tak, aby český právní řád korespondoval s právními předpisy Evropské unie.

Jednou z oblastí, která nutně musela doznat výrazných změn, bylo právo veřejných zakázek. 1. 5. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 40/2004 Sb., který komplexně modernizoval právní úpravu práva veřejných zakázek zakotvenou v zákoně č. 199/1994 Sb. Zákon č. 40/2004 Sb. byl přijímán mimo jiné i pod velkým časovým tlakem, a přestože byl několikrát novelizován, nebyly odstraněny veškeré problematické oblasti, které se následně ne vždy podařilo překlenuout výkladem.

V letech 2004 a 2005 byly také přijaty nové předpisy Evropské unie, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, směrnice Rady č. 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce,¹ směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání

¹ *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek* [online] 4. 5. 2006 [cit. 16. Ledna 2013]. Dostupný z WWW: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2006/com2006_0195cs01.pdf

veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací a směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o veřejných zakázkách.

Ve světle legislativních změn v rámci komunitárního práva ve spojitosti s problémy zákona č. 40/2004 Sb., se jevílo jako nejvhodnější řešení přijetí zcela nové právní úpravy práva veřejných zakázek. S účinností od 1. 7. 2006 byl přijat zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“). I tento právní předpis se za poměrně krátkou dobu své účinnosti nevyhnul několika zásadním a několika drobnějším novelizacím. Některé z nich byly vynuceny novelizací výše zmíněných směrnic, ovšem další z těchto novelizací souvisely spíše s politickým populismem, kdy většina politických stran představuje v rámci svých předvolebních kampaní program boje proti korupci v oblasti zadávání veřejných zakázek. Dodržování těchto předvolebních slibů pak prezentují prostřednictvím přijetí novelizací ZVZ. Tento právní předpis tak od nabytí účinnosti prošel celkem 17 novelizacemi.

Jedna z posledních novelizací, účinná od 1. 4. 2012, přinesla celou řadu zásadních změn do oblasti zadávání veřejných zakázek v České republice. Mnohé z těchto změn se rozhodujícím způsobem dotkly situace na malých obcích, které dosud mají mizivé zkušenosti se zadáváním veřejných zakázek v režimu ZVZ. Malé obce v České republice se tak musely vyrovnat se značným nárůstem administrativních i finančních nároků právě v souvislosti se stavem, který přinesla novela ZVZ účinná od 1. 4. 2012.

Jelikož již několik let působím jako hlavní účetní a správce rozpočtu obce Trusnov v Pardubickém kraji, která má 226 obyvatel, jsem detailně obeznámen s veškerým chodem v obci, problematiku zadávání veřejných zakázek nevyjímaje, a na základě těchto skutečností mohu konstatovat, že na malých obcích do 500 obyvatel mnohdy chybí povědomí o základních aspektech procesu zadávání veřejných zakázek postupem dle ZVZ.

Hlavním cílem této mé práce je tedy přiblížit představitelům malých obcí jednotlivé důležité kroky v rámci přípravné fáze zadávacího řízení, ale i celý proces zadávání veřejných zakázek v režimu ZVZ takovým způsobem, aby byly malé obce schopny zvládnout provést zadávací řízení samostatně, případně alespoň efektivně kontrolovat administrátora zadávacího řízení, se kterým budou na zadávání veřejných zakázek spolupracovat.

Při rozboru vybraných institutů a procesů práva veřejných zakázek zdůrazním především takové, se kterými se nejčastěji setkají představitelé malých obcí při zadávání veřejných zakázek v přípravné fázi zadávacího řízení, a které tedy představují základ pro kvalitní zadávání veřejných zakázek na malých obcích.

Během své praxe v oblasti zadávání veřejných zakázek jsem se totiž již několikrát setkal s elementárním nepochopením principů a institutů práva veřejných zakázek ze strany představitelů malých obcí, proto považuji za velmi přínosné, pokud malé obce budou schopny samostatně zadávat veřejné zakázky takovým způsobem, který koresponduje se zásadami práva veřejných zakázek.

V této práci propojím teoretické poznatky z oblasti práva veřejných zakázek s praktickými zkušenostmi, které získávám díky každodennímu kontaktu s právem veřejných zakázek. Zároveň se pokusím na veškerou problematiku nahlížet očima představitelů malých obcí, s čímž souvisí i úvahy de lege ferenda, které zohlední především specifické postavení malých obcí v systému veřejné správy a personální a finanční zdroje malých obcí.

Jelikož malé obce nedisponují aparátem pracovníků, kteří mají odborný potenciál a časový prostor pro nastudování složitých procesů v oblasti zadávání veřejných zakázek, budou se úvahy de lege ferenda ubírat především cestou zjednodušení těch institutů, se kterými přicházejí malé obce při zadávání veřejných zakázek do kontaktu nejčastěji, při současném dodržení mantinelů, které nastavují základní zásady práva veřejných zakázek.

Vzhledem k možnosti čerpat z poznatků získaných při zadávání veřejných zakázek v praxi, byly pro zpracování této práce použity především metody empirické.

Ve světle novely ZVZ účinné od 1. 4. 2012, kdy došlo k několika zásadním změnám majícím za následek navýšení administrativních, odborných i finančních nároků na malé obce, je při zpracování práce kladen důraz právě na osvětlení těchto nejdůležitějších změn a jejich vlivu na zadávání veřejných zakázek na malých obcích.

Jak jsem již nastínil, celá práce je přizpůsobena specifikům fungování malých obcí. Obsah práce je členěn do jednotlivých kapitol, které se zabývají představením práva veřejných zakázek jako právního odvětví, právní úpravou práva veřejných zakázek, dále se práce zaměřuje na aktuální stav zadávání veřejných zakázek na malých obcích. Největší prostor je věnován postupu malé obce jako veřejného zadavatele před zahájením zadávacího řízení. Přípravná fáze zadávacího řízení je dle mého názoru stěžejní pro celý další průběh zadání a realizace předmětu veřejné zakázky, který je popsán v dalších částech práce.

Dále je věnován prostor také samotnému zahájení zadávacího řízení, a to především v režimu zjednodušeného podlimitního řízení, se kterým by se malé obce jako veřejní zadavatelé měly setkat nejčastěji. Práce rovněž pojednává o průběhu lhůty pro podání nabídek, na jejíž uplynutí navazuje otevírání obálek s nabídkami.

Průřezově jsou v práci prezentována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a rozsudky správních soudů, neboť právě tyto instituce hrají stěžejní roli při výkladu jednotlivých institutů a procesů práva veřejných zakázek.

Vzhledem k poměrně krátkému času, po který se právo veřejných zakázek dostává do popředí zájmu odborné veřejnosti, ještě bohužel neexistuje dostatek ucelené odborné literatury, ze které by bylo možno čerpat. I z tohoto důvodu představují rozhodnutí úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a především rozsudky správních soudů stěžejní pramen, ze kterého čerpá i tato práce. Dalšími, neméně významnými zdroji informací byly odborné časopisy, ve kterých se objevují příspěvky od špiček tohoto oboru, internetové zdroje, především oficiální webové stránky orgánů státní správy, které disponují poměrně vysokým stupněm kvality a odbornosti, a dále také mé praktické zkušenosti nejen z oblasti práva veřejných zakázek, ale také z oblasti fungování veřejné správy na malých obcích. Právě každodenní kontakt s oběma těmito oblastmi mi poskytuje poměrně vzácnou možnost propojit praktické poznatky z obou sektorů a přinést tak přínosný materiál především pro představitele malých obcí.

2 Stávající podoba zadávání veřejných zakázek na malých obcích

Malé obce splňují definici veřejného zadavatele dle § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ. Jako takové se tedy při vydávání veřejných prostředků musí řídit ustanoveními ZVZ. Vzhledem k výši finančních limitů pro postup dle ZVZ se malé obce do 500 obyvatel setkávali s nutností zadat veřejnou zakázku postupem dle ZVZ jen zřídka.²

Nastavení finančních limitů pro postup dle ZVZ je jedním z faktorů ovlivňujících četnost zadávání veřejných zakázek postupem dle ZVZ malými obcemi. Dalším významným faktorem je objem prostředků, se kterými malé obce hospodaří a které vydávají na uspokojování potřeb svých obyvatel. Roční rozpočet malých obcí do 500 obyvatel totiž často jen mírně převyšuje finanční limity pro postup dle ZVZ u veřejných zakázek na dodávky a služby. Překročení finančního limitu pro zakázky na stavební práce představuje dvojnásobné, v některých případech i trojnásobné překročení ročního rozpočtu obce. Jelikož malé obce jsou povinny zajistit rozmanité činnosti v souvislosti s výkonem státní správy a samosprávy, znamená pro ně zadání zakázky postupem dle ZVZ téměř vždy nutnost čerpání úvěru na financování takové akce.

Tento stav, kdy malé obce byly povinny využívat postupu dle ZVZ jen sporadicky, a drtivou většinu veřejných prostředků vydávaly prostřednictvím zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, se pokusila změnit novela ZVZ účinná od 1. 4. 2012.³ S účinností od 1. 1. 2014 mělo dojít ke snížení finančního limitu pro veřejné zakázky na stavební práce až na 1.000.000,- Kč bez DPH, což mělo za důsledek výrazné navýšení četnosti zadávání zakázek postupem dle ZVZ malými obcemi⁴.

I přes tato opatření nadále vydávají malé obce většinu prostředků v režimu veřejných zakázek malého rozsahu. Představitelé malých obcí se mnohdy domnívají, že v těchto případech se na proces zadání takové veřejné zakázky nevztahují žádná pravidla a mantinely nastavené ZVZ. Na základě tohoto mylného stanoviska mohou malé obce vydávat veřejné prostředky často bez určení jakýchkoliv pravidel, což odporuje nejen zásadám stanoveným v

² Až do 31. 3. 2012 měli veřejní zadavatelé, tedy i malé obce, povinnost zadávat v režimu ZVZ veřejné zakázky od předpokládané hodnoty 2.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na služby a dodávky a 6.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na stavební práce.

³ S účinností od 1. 4. 2012 došlo ovšem k zásadnímu zásahu do nastavení finančních limitů, když finanční limit pro zadávání veřejných zakázek v režimu ZVZ byl snížen na 1.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na služby a dodávky a na 3.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na stavební práce.

⁴ Ačkoliv snížení finančních limitů pro postup dle ZVZ bylo jednou z vlajkových lodí transparenční novely účinné od 1. 4. 2012, došlo se značným přispěním vývoje na politické scéně k zásadnímu veletochi, kdy namísto avizovaného snížení finančního limitu pro zadávání veřejných zakázek na stavební práce na 1.000.000 Kč bez DPH, byly finanční limity zákonným opatřením Senátu z 10. 10. 2013 navráceny na původní hodnoty před účinností transparenční novely.

§ 6 ZVZ, ale i povinností územních samosprávných celků v souvislosti s nakládáním s veřejnými prostředky stanovenými dalšími právními předpisy.

Za zakázku malého rozsahu se dle § 12 odst. 3 ZVZ považuje veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na služby 1 000 000 Kč bez DPH a v případě stavebních prací 3 000 000 Kč bez DPH.⁵

Podle § 18 odst. 5 ZVZ není zadavatel povinen zadávat veřejné zakázky malého rozsahu podle ZVZ, je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6 ZVZ.

§ 6 ZVZ stanoví zásady, které je Zadavatel povinen dodržovat i v případě, že nezadáva zakázku podle zákona, tedy i při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu. Těmito zásadami jsou zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadavatel rovněž nesmí omezovat účast v zadávacím řízení dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s ČR či EU uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce.

Tyto obecné zásady je potřeba promítnout do procesu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu ve všech jeho fázích s tím, že pro dodržení obecných zásad je žádoucí se i při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu přiblížit postupu zadávání veřejné zakázky v režimu ZVZ.

Základní zásady zadávacího řízení vycházejí z práva EU. Tyto zásady je proto třeba interpretovat tak, jak jsou vykládány v evropském právu, mimo jiné ve smyslu příslušných rozhodnutí Evropského soudního dvora (dále také „ESD“).⁶

Pokud malé obce dodrží při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu obecné zásady uvedené v § 6 ZVZ, mělo by tímto postupem být také garantováno zachování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti použití veřejných prostředků, tedy takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění a které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.⁷

⁵ S účinností od 1. 1. 2014 se ovšem finanční limity vrací zpět na své hodnoty před 1. 4. 2012

⁶ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 65-66

⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Malá obec jako územní samosprávný celek je povinna využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími z působnosti vymezené zákonem. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.⁸

Pro dodržení výše uvedených požadavků při použití veřejných prostředků jsou malé obce povinny také při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu postupovat takovým způsobem, aby byla zajištěna transparentnost všech jejich úkonů, rovný přístup ke všem uchazečům a nediskriminace některých uchazečů.⁹

K této problematice se vyjádřila také Evropská komise, když ve svém interpretačním sdělení vycházejícím z rozhodovací praxe Evropského soudního dvora uvedla, že ačkoliv na veřejné zakázky malého rozsahu nedopadá působnost směrnic o zadávání veřejných zakázek, přesto jsou veřejní zadavatelé povinni zvážit, zda zamýšlené zadání zakázky by mohlo být případně zajímavé pro hospodářské subjekty usazené v jiných členských státech. Pokud veřejný zadavatel usoudí, že konkrétní jím zadávána veřejná zakázka malého rozsahu by mohla splňovat tyto náležitosti, je povinen postupovat při jejím zadání v souladu se základními normami odvozenými z právních předpisů EU.¹⁰ Tímto postupem bude zajištěna možnost účasti v konkrétním zadávacím řízení i pro případné zájemce usazené v jiných členských státech EU.

Tento postup malé obce jako zadavatele veřejné zakázky malého rozsahu by měl být totožný v kterémkoliv případě a měl by vycházet z předem nastavených pravidel odrážejících právě zásady § 6 ZVZ. Taková pravidla by měla každá malá obec mít zakotvena v interním předpisu, kterým je směrnice obce o zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. V takové směrnici je již možné rozčlenit veřejné zakázky malého rozsahu do několika kategorií dle jejich předpokládané hodnoty a zvolit pro každou kategorii přiměřené požadavky na proces jejich zadání.

Ačkoliv se tato práce primárně zabývá postupem veřejného zadavatele při zadávání veřejné zakázky v režimu ZVZ, je možné mnoho poznatků použít také při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu a tím naplnit zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹ Jak uvedl také Evropský soudní dvůr ve věci sp. zn. C59/00 Bent Moustén. Vestergaard v Spøttrup Boligselskab

¹⁰ *Interpretační sdělení Komise 2006/C 179/02 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek* [online] 1. 8. 2006 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:179:0002:0007:CS:PDF>

zacházení a potažmo také hospodárnost, efektivnost a účelnost použití veřejných prostředků při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Představitelé malých obcí by dále měli mít na paměti, že jejich postup při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu může být nejen předmětem kontroly ze strany příslušných orgánů veřejné správy, ale může být do jisté míry přezkoumán také jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobou. To je možné při aplikaci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kdy žadatel může požadovat informace nejen o průběhu konkrétního zadávacího řízení, nýbrž i informace z nabídek jednotlivých uchazečů.

V okamžiku, kdy zadavateli veřejné zakázky malého rozsahu odevzdá jeden z uchazečů zpracovanou nabídku, stávají se informace obsažené v této zpracované nabídce součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací. Zadavatel jako povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je proto povinen vyhovět žadateli o poskytnutí informace ohledně nabídky zpracované jedním z uchazečů veřejné soutěže, vyjma dílčích informací podléhajících utajení dle tohoto zákona. Nesouhlas se zveřejněním zpracované nabídky vyslovený podle § 11 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona jedním z uchazečů veřejné soutěže nemá relevanci s ohledem na zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.¹¹

¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2012, sp. Zn. 15 Ca 89/2009

3 Postup zadavatele před zahájením zadávacího řízení

Zahájení zadávacího řízení je jedním ze stěžejních okamžiků v procesu zadávání jakékoliv veřejné zakázky. Zahájení zadávacího řízení představuje okamžik, kdy zadavatel prezentuje záměr zadat veřejnou zakázku všem potenciálním uchazečům i široké veřejnosti. Zadávací řízení v režimu ZVZ zahajuje zadavatel odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění nebo odesláním výzvy o zahájení zadávacího řízení.

Ačkoliv by se mohlo zdát, že zadávací řízení nabývá na důležitosti právě okamžikem jeho zahájení, pro zadavatele by měla být klíčová právě fáze před samotným zahájením zadávacího řízení. Pokud totiž zadavatel nepodcení přípravu zadávacího řízení a věnuje dostatek prostoru především zpracování zadávacích podmínek a důkladně zváží nejdůležitější aspekty veřejné zakázky, kterou hodlá zadat, ve většině případů poté proběhne samotné zadávací řízení poměrně hladce a zadavatel tak ušetří drahocenný čas i finanční prostředky. Naopak pokud dojde k situaci, že zadavatel řeší nedostatky zadávacích podmínek a nedůslednost v přípravné fázi až v době, kdy je zadávací řízení zahájeno, přivodí si tímto svým postupem řadu nepříjemností, často dokonce nenapravitelných. Zadavatelé veřejných zakázek někdy nevěnují dostatečnou pozornost přípravě a kontrole zadávací dokumentace. Počáteční chyby, kterých se zadavatel dopustí již v zadávacích podmínkách, na základě nichž mají dodavatelé připravit své nabídky, mohou vést k dalším, často zásadním chybám v průběhu zadávacího řízení. Počáteční chyby v zadávacích podmínkách vyvolávají potřebu dalších úprav původní nesprávné či neúplné zadávací dokumentace, při nichž se však zadavatel může dopustit dalších pochybení, popř. – ve snaze napravit tyto chyby – nestandardním postupem v průběhu zadávacího řízení zásadním způsobem porušit zákon o veřejných zakázkách.¹²

Vzhledem k důležitosti této fáze pro zadavatele považuji za vhodné detailněji popsat jednotlivé dílčí kroky, na které by se měl zadavatel v rámci příprav zahájení zadávacího řízení zaměřit, aby samotný průběh zadání veřejné zakázky neprovázely problémy, kterým bylo možno předejít právě kvalitní přípravou zadávacího řízení. Především představitelé malých obcí často zcela nevědomě podceňují přípravnou fázi a poté se dostávají do situací, ze kterých často vede velice spleťtá cesta.

¹² HOMOLOVÁ, Štěpánka., Chyby v zadání vedou k dalším chybám a netransparentnosti. *Veřejné zakázky* 5/2011 s. 28

3.1 Identifikace zadavatele

Jednou z prvních otázek, kterou by si měl zadavatel jakékoliv veřejné zakázky zodpovědět je, zda je zadavatelem ve smyslu ZVZ. Od tohoto faktu se totiž odvíjí skutečnost, zda se zadavatel musí při zadávání veřejné zakázky řídit ustanoveními ZVZ ať už v plném rozsahu, nebo jen dodržovat základní zásady zakotvené v 6 ZVZ. ZVZ rozděluje zadavatele do třech kategorií. Veřejného zadavatele, sektorového zadavatele a dotovaného zadavatele. Malé obce, jakožto územní samosprávné celky, spadají do kategorie veřejných zadavatelů. Za určitých okolností ovšem mohou i malé obce vystupovat jako sektorový nebo dotovaný zadavatel, proto se krátce zastavím u všech tří kategorií zadavatelů. Zároveň zdůrazním situace, kdy malá obec vystupuje jako veřejný zadavatel, kdy jako sektorový zadavatel a kdy jako dotovaný zadavatel.

3.1.1 Veřejný zadavatel

Pojem veřejného zadavatele je vymezen v § 2 odst. 2 písm. a) – d) ZVZ. Veřejným zadavatelem je:

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

Územním samosprávným celkem je obec, kraj a hlavní město Praha. Za obec se považuje také město a statutární město. Jak již bylo naznačeno výše, zákon používá při vymezení definice veřejného zadavatele vždy pojem obecnější (nadřazený), který v sobě zahrnuje i organizační složky (útvary), které pod takový obecnější pojem spadají. V případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy se za veřejného zadavatele považují i jednotlivé městské části nebo městské obvody.

Veřejným zadavatelem je kraj nebo obec jako územní samosprávný celek, nikoliv jeho orgány. Proto i označení zadavatele při činění právních úkonů v souvislosti s postupem podle zákona musí být označením obce či kraje, nikoliv některého orgánu obce či kraje (veřejným zadavatelem není např. zastupitelstvo nebo rada obce nebo krajský úřad).¹³

Za dobu své praxe jsem se několikrát setkal s obecním úřadem jako zadavatelem veřejné zakázky. Tento nedostatek se ovšem netýká pouze zadávání veřejných zakázek, nýbrž se vyskytuje ve veškeré agendě malých obcí. Dle mých zkušeností je výskyt nesprávného označení zadavatele mnohem častější po volbách do obecních zastupitelstev, kdy na malých obcích dochází k výraznější obměně členů zastupitelstva obce. Noví představitelé malých nemusí disponovat dostatečnými znalostmi, s čímž je spojeno právě i riziko nesprávného označení subjektu.

Veřejným zadavatelem dle § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ je taková právnická osoba, která byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu. O tom, zda veřejná instituce má statut veřejného zadavatele dle § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ rozhodoval několikrát také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „Úřad“ nebo „ÚOHS“), který do této kategorie zařadil např. Dopravní podnik města Brna.¹⁴

K problematice určování, zda v konkrétním případě existuje veřejný zájem nemající obchodní či průmyslovou povahu, se vyjádřil také ESD, když uvedl, že musejí být vzaty v úvahu právní i skutkové okolnosti, jako například okolnosti v době založení (zřízení) a podmínky, za nichž příslušný subjekt vykonává svou činnost, mimo jiné případná absence soutěže na příslušném trhu, skutečnost, zda primárním cílem není vytvářet zisk, skutečnost, že příslušný subjekt nenese riziko spojené s příslušnou činností, a jakékoliv veřejné financování příslušné činnosti.¹⁵

¹³ Postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj [cit 2012-10-27]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>

¹⁴ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2008 č.j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP

¹⁵ Rozhodnutí ESD ze dne 16. 10. 2003 C-283/00 ve věci Evropská komise proti Španělskému království

3.1.2 Dotovaný zadavatel

Dotovaný zadavatel je definován v § 2 odst. 3 ZVZ. Definice dotovaného zadavatele doznala od 1. 4. 2012 výrazné změny. Došlo k podstatnému rozšíření okruhu subjektů, které spadají do kategorie veřejného zadavatele. Od 1. 4. 2012 je dotovaným zadavatelem právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.

Hlavní aspekt rozšíření definice dotovaného zadavatele spočívá v tom, že při splnění výše uvedených podmínek bude za dotovaného zadavatele považována jakákoliv právnická nebo fyzická osoba bez ohledu na předmět veřejné zakázky.

Pokud by došlo k situaci, že by veřejný zadavatel zároveň naplňoval definiční znaky dotovaného zadavatele, postupuje v takovém případě zadavatel podle ustanovení ZVZ platných pro veřejného zadavatele.

K tomu, aby šlo o dotovaného zadavatele, musí obdržet dotaci či jinou formu nenávratných finančních prostředků od veřejného zadavatele. Dotovaným zadavatelem tedy není osoba, která obdrží na určitou veřejnou zakázku půjčku či úvěr, byť by byl poskytnut veřejným zadavatelem.

Dále se lze setkat i s tzv. nuceně dobrovolným postupem podle zákona o veřejných zakázkách, kdy subjekt, který nenaplnuje podmínky pro to, aby byl podle zákona o veřejných zakázkách považován za dotovaného zadavatele, je v situaci, kdy mu je jako podmínka dotačního titulu stanovena povinnost postupovat podle zákona o veřejných zakázkách.¹⁶

3.1.3 Sektorový zadavatel

Pakliže situace, kdy malá obec, jakožto veřejný zadavatel, splňuje taktéž definici dotovaného zadavatele, neovlivní její postup v rámci zadávacího řízení, výrazně odlišný je stav, kdy obec, jakožto veřejný zadavatel, splňuje taktéž definici sektorového zadavatele. Sektorový zadavatel je definován v § odst. 6 ZVZ, kde je stanoveno, že sektorovým zadavatelem je osoba vykonávající některou z relevantních činností podle § 4 ZVZ, pokud

¹⁶ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář* 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2012, s. 32

- a) tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo
- b) nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv; dominantní vliv veřejný zadavatel uplatňuje v případě, že
 1. disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou, nebo
 2. jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu

Jedním z nejdůležitějších pojmů v souvislosti s vymezením sektorového zadavatele je relevantní činnost. Pojem relevantní činnosti není obecně zákonem vymezen. Za relevantní činnost je třeba považovat takovou činnost, která je jako relevantní označena v ustanovení § 4 zákona. Naplnění podmínky výkonu relevantní činnosti je jednou z podmínek, aby bylo možné určitou osobu považovat za sektorového zadavatele.

Relevantní činnost je činností, u níž se dosud nevytvořilo plné konkurenční prostředí (resp. se absence plného konkurenčního prostředí zákonem, potažmo evropskou sektorovou zadávací směrnicí předpokládá). Vzhledem k postupné liberalizaci některých odvětví však není vyloučena možnost, aby v průběhu času byly některé relevantní činnosti ze zákona vyjmuty; postup při vyjmutí určité relevantní činnosti z působnosti zákona je upraven v § 20 ZVZ.

Vymezení relevantní činnosti je rovněž zásadní pro určení, zda je určitá veřejná zakázka zadávána sektorovým zadavatelem v souvislosti s výkonem relevantní činnosti či nikoliv.¹⁷

Veřejný zadavatel může současně naplňovat zákonné znaky sektorového zadavatele (zejména proto, že vykonává určitou relevantní činnost). Typickým příkladem, kdy veřejný zadavatel [ať již územně samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace, popř. veřejnoprávní subjekt ve smyslu odst. 2 písm. d)] vykonává některou z relevantních činností, jsou například oblasti poskytování poštovních služeb, vodárenství či poskytování či provozování dopravních sítí.

V takovém případě je třeba definovat, zda má při zadávání určité veřejné zakázky takový veřejný zadavatel postupovat podle ustanovení zákona platných pro veřejného zadavatele, či dle ustanovení zákona platných pro sektorového zadavatele. Zákon stanoví pravidlo, že takový zadavatel (naplňující pojmové znaky obou kategorií zadavatelů) postupuje dle ustanovení zákona, která se vztahují na sektorového zadavatele pouze tehdy, pokud je konkrétní veřejná zakázka zadávána v souvislosti s výkonem jeho relevantní činnosti. Naopak

¹⁷ *Relevantní činnost* [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj [cit 2012-10-27]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>

není-li veřejná zakázka zadávána v souvislosti s výkonem relevantní činnosti veřejného zadavatele, postupuje tento veřejný zadavatel dle ustanovení zákona platných pro veřejného zadavatele. Jak je patrné, musí tedy takový veřejný zadavatel (vykonávající relevantní činnost) při zadávání každé veřejné zakázky náležitě posoudit, zda je ta která veřejná zakázka zadávána v souvislosti s výkonem relevantní činnosti, či nikoliv.¹⁸

Problematika posuzování, zda se v konkrétním případě jedná o zadavatele veřejného nebo sektorového, nastávala u malých obcí nejčastěji v případě činností v odvětví vodárenství. V České republice je totiž poměrně velký počet malých obcí, které mají ve vlastnictví vodovod, a které ho zároveň také provozují. Pokud se tedy předmět veřejné zakázky týkal odvětví vodárenství, řídila se obec pravidly pro sektorového zadavatele, což pro ni přinášelo řadu v ZVZ zakotvených výjimek. Jednou z nejzásadnějších byla skutečnost, že sektorový zadavatel se musí řídit ustanoveními ZVZ pouze při zadávání nadlimitních veřejných zakázek zadávaných v souvislosti s výkonem relevantní činnosti. Tato výjimka zůstala v ZVZ zakotvena i po novele účinné od 1. 4. 2012, nicméně právě odvětví vodárenství stanovila novela speciální režim.

Zásadní změna pro veřejné zadavatele, kteří vykonávají relevantní činnost v oblasti vodárenství, tedy i pro malé obce provozující obecní vodovod, totiž nastala doplněním § 2 odst. 7 ZVZ. Nově se zde objevuje ustanovení, že veřejný zadavatel nepostupuje podle ustanovení vztahujících se na sektorového zadavatele, pokud vykonává relevantní činnost podle § 4 odst. 1 písm. d) a e). Jinými slovy řečeno veřejný zadavatel, i když provozuje relevantní činnost v odvětví vodárenství a vztahovala by se na něj obecná výjimka pro sektorového zadavatele umožňující postupovat dle ZVZ pouze při zadávání nadlimitních veřejných zakázek v souvislosti s výkonem této relevantní činnosti, bude nucen v odvětví vodárenství zadávat dle ZVZ nejen zakázky nadlimitní, nýbrž i podlimitní.

Tato změna přináší více starostí malým obcím, které jsou již tak často nuceny řešit mnohé nepříjemnosti spojené s provozem obecního vodovodu. V důsledku této změny dojde k zásadní změně a nárůstu povinností pro malé obce v souvislosti s veřejnými zakázkami v odvětví vodárenství. Dle mého názoru tato změna jistě směřuje k posílení transparentnosti veřejných zakázek v odvětví vodárenství. A přestože v případě malých obcí dojde díky této změně k nárůstu zadávacích řízení zadávaných dle ZVZ, nepředstavuje vzhledem k počtu

¹⁸ OLÍK, M., PODEŠVA, V., ŠEBESTA, M., MACHUREK, T. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* § 2 [citováno 13. června 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

zadávacích řízení v odvětví vodárenství pro malé obce markantní nárůst administrativní zátěže.

3.2 Druh veřejné zakázky dle předmětu plnění

Velmi důležitým úkolem, který čeká na zadavatele ještě před zahájením zadávacího řízení, je správné stanovení druhu veřejné zakázky dle předmětu plnění. Každá veřejná zakázka musí být přiřazena do jedné ze tří kategorií – dodávky, služby nebo stavební práce. Tato zásada vychází již ze samotné legální definice pojmu veřejná zakázka, zakotvené v § 7 ZVZ, kde je řečeno, že veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Od správného určení druhu veřejné zakázky dle jejího předmětu plnění se odvíjí další procesní postup zadavatele, především v souvislosti s určením předpokládané hodnoty zakázky a stanovení správného druhu zadávacího řízení pro konkrétní veřejnou zakázku.

V mnohých případech nepřináší určení druhu veřejné zakázky dle jejího předmětu plnění zadavateli zvláštní obtíže, ovšem v praxi se poměrně často můžeme setkat se situacemi, kdy se předmět plnění veřejné zakázky pohybuje na hranici mezi službami, dodávkami a stavebními pracemi nebo dokonce obsahuje činnosti spadající do více z těchto oblastí. Zejména v takovýchto případech je nezbytné věnovat určení druhu veřejné zakázky dle jejího předmětu plnění náležitou pozornost, neboť následné zhojení nedostatku spočívajícího v chybném určení druhu veřejné zakázky může mít pro zadavatele nepříjemné následky vedoucí až k nutnosti zrušení zadávacího řízení.

Druh veřejné zakázky obecně má vliv jak na to, jestli vůbec zadavatel bude povinen veřejnou zakázku zadávat v zadávacím řízení, neboť ve vztahu k různým druhům veřejných zakázek se uplatňují různé výjimky a finanční limity, tak na samotný průběh případného zadávacího řízení, neboť procesní pravidla se v některých aspektech mohou lišit.¹⁹

3.2.1 Veřejná zakázka na dodávky

Veřejnou zakázkou na dodávky je veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci

¹⁹ ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement. Second Edition. London : Sweet & Maxwell, 2005. s. 299.

(dále jen „zboží“), a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě (leasing). Za veřejnou zakázku na dodávky tedy zákon považuje jakékoliv pořízení věci v právním slova smyslu, a to bez ohledu na skutečnost, jakým způsobem k pořízení věci dochází. Pro další právní úpravu používá zákon dále legislativní zkratku „zboží“. Tato legislativní zkratka do určité míry odráží terminologii evropských zadávacích směrnic, v jejichž rámci je předmět veřejných zakázek na dodávky rovněž označen jako „zboží“ či „výrobky“ v závislosti na různých jazykových mutacích. Zvolený pojem „zboží“ rovněž postihuje nejčastější předmět veřejných zakázek na dodávky, kterým je pořízení určité movité věci – v běžném obchodním styku označované právě jako zboží. Předmětem veřejné zakázky na dodávky tak mohou být s ohledem na definici uvedenou v tomto ustanovení kromě věcí movitých též věci nemovité a dle obecné právní teorie rovněž ovladatelné přírodní síly, které slouží potřebám lidí – tedy energie.²⁰

Malé obce se jako zadavatelé setkají s veřejnou zakázkou na dodávky v případě rozhodnutí o koupi traktoru na shrnování sněhu a jiných činnostech spojených s údržbou veřejných prostranství, při modernizaci vybavení kuchyně v kulturním domě, je-li tento ve vlastnictví obce, případně při pořízení vybavení sběrného dvora. S pořízením tohoto zboží je ve většině případů spojena také jeho montáž v místě určení, odborná instalace a uvedení do provozu. Tyto doprovodné činnosti již ovšem nevykazují charakteristické znaky dodávek, nýbrž služeb nebo stavebních prací. U veřejných zakázek, u kterých vedle dodávek přicházejí v úvahu také určité služby spojené s těmito dodávkami, je nutné rozlišit, zda se jedná o veřejnou zakázku na dodávky nebo veřejnou zakázku na služby.

O veřejnou zakázku na dodávky se bude jednat v případě, kdy předmětem této veřejné zakázky je kromě pořízení zboží rovněž poskytnutí služeb nebo stavebních prací spočívajících v umístění, montáži či uvedení takového zboží do provozu, nejedná-li se o zhotovení stavby, pokud tyto činnosti nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky. Toto pravidlo bere v úvahu skutečnost, že významná část veřejných zakázek na dodávky vyžaduje v rámci pořizovacího procesu instalační či montážní činnost, případně uvedení do provozu (např. provedení předepsané nebo sjednané zkušební činnosti), pokud tyto činnosti nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky. Toto plnění v podstatě spočívá v poskytnutí určitých služeb nebo stavebních prací, nezbytných pro samotné splnění dodání poptávaného zboží. Jde o

²⁰ OLÍK, Miloš a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. § 8 [citováno 13. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

doprovodné, druhořadé služby nebo stavební práce, jejichž provedení je nicméně třeba pro to, aby zadavatel mohl pořízené zboží užívat. Jedná se tedy o specifickou kategorii služeb nebo stavebních prací, kterou je nutné při stanovení druhu konkrétní veřejné zakázky odlišovat od služeb nebo stavebních prací nezávislých na dodávce zboží.²¹

3.2.2 Veřejná zakázka na stavební práce

Malé obce realizují veřejné zakázky na stavební práce nejčastěji v rámci výstavby nebo oprav místních komunikací. Obce jsou dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, vlastníkem místních komunikací, které se nacházejí na jejich území.²² Jako vlastník těchto komunikací je obec povinna se o tyto komunikace náležitě starat.

Malé obce se dále setkají se zakázkami na stavební práce při zateplení budov v jejich vlastnictví nebo při stavbě kanalizace a vodovodu. Takové stavební práce se vyznačují svou objemností, co se týče nákladů, tudíž se s nimi malé obce setkávají jen zřídka. Rozhodnutí realizovat takovou veřejnou zakázku znamená v mnohých případech nutnost financování prostřednictvím úvěru, neboť rozpočet malých obcí je pro takové akce nedostatečný. Malé obce mohou takové veřejné zakázky realizovat mnohdy pouze s přispěním finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Případná realizace takovéto akce znamená pro malé obce téměř jistě zadlužení, nezřídka na dlouhé roky, jelikož tyto obce operují s takovým rozpočtem, že jeho výše často nepokrývá ani tu část výdajů na takovou akci, kterou musí obec vynaložit ze svých prostředků. Tato částka navíc představuje pouze menšinovou položku v celkovém objemu prostředků potřebných k realizaci takovéto akce. A jelikož přislíbené finanční prostředky obdrží obec až po úspěšném dokončení všech prací, musí řešit nedostatek financí úvěrem. Případné následné průtahy prací, na kterých nenese vinu obec, znamenají pro obec další potíže spojené s oddálením termínu poskytnutí dotace.

I z těchto důvodů je u takto rozsáhlých veřejných zakázek na stavební práce nanejvýš důležité, aby malé obce přistoupili zodpovědně k přípravné fázi zadávacího řízení a důkladně a pečlivě zpracovali zadávací dokumentaci. Hladký průběh zadávacího řízení i následné realizace se totiž výrazným způsobem odrazí ve finanční náročnosti celé akce a s tím spojené

²¹ OLÍK, Miloš a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* § 8 [citováno 13. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

²² Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

délce splácení úvěru a schopnosti realizovat i další potřebné činnosti v obci.

V praxi by představitelům malých obcí nemělo činit zvláštní obtíže identifikovat veřejnou zakázku na stavební práce, problém ovšem nastává v případě, kdy vedle stavebních prací je nutné provést také určité služby či dodávky. ZVZ identifikuje veřejné zakázky na stavební práce v § 9. Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je:

- a) provedení stavebních prací, které se týkají některé z činností uvedených v příloze č. 3 ZVZ
- b) provedení stavebních prací podle písmene a) a s nimi související projektová či inženýrská činnost, nebo
- c) zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.

Základní definice veřejné zakázky na stavební práce obsahuje dvě základní kategorie tohoto druhu veřejných zakázek – první z nich je specifikována v písm. a) a b) tohoto ustanovení, druhá v písm. c). Zatímco v rámci první kategorie jde o různé stavební činnosti bez ohledu na hmotný výsledek, který těmito činnostmi vznikne, stěžejním znakem kategorie druhé je právě dosažený výsledek – stavba, která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou a technickou funkci.

Do první kategorie veřejných zakázek na stavební práce zákon zařazuje veškeré stavební práce, které spočívají v některé z činností uvedených v příloze č. 3 zákona (tato příloha koresponduje s přílohami zadávacích směrnic obsahujících výčet relevantních stavebních prací). Zákon považuje za veřejnou zakázku na stavební práce též případ, kdy vedle činností uvedených v příloze č. 3 zákona je zadavatelem požadována i projektová nebo inženýrská činnost, která souvisí s těmito stavebními pracemi (srovnej též komentář k § 46).

Zadavatel je odpovědný za určení, zda taková projektová či inženýrská činnost souvisí se stavebními pracemi, či nikoliv, a v závislosti na této kategorizaci rozhodne o způsobu zadání veřejné zakázky. Zadavatel tak např. nebude oprávněn zadat v rámci jediné veřejné zakázky na stavební práce takové projektové a inženýrské činnosti, které budou souviset s jinými stavebními pracemi; takovou projektovou a inženýrskou činnost by bylo nezbytné zadat samostatně, a to jako veřejnou zakázku na služby, popř. společně se stavebními pracemi

či stavbou, se kterou souvisí.²³

V praxi zadávají malé obce velké zakázky na stavební práce spíše výjimečně. U těchto větších, a pro malé obce vzhledem k jejich finančnímu objemu zcela zásadních zakázek, je vhodným modelem, pokud zpracování projektové dokumentace a následné stavební práce provádí subjekty odlišné, které navíc nejsou ani jakýmkoliv způsobem obchodně či jinak propojené.

Jen v takovém případě může při realizaci stavebních prací probíhat efektivní autorský a technický dozor, který může již v zárodku odhalit nedostatky stavby a tím zajistit prostor pro včasnou nápravu. V případě, kdy dojde ke zjištění nedostatků stavby až po předání díla, je v praxi velice složité donutit stavební firmy k nápravě tohoto stavu. Proto je kvalitní a především nezávislý autorský a technický dozor jedním z nejdůležitějších předpokladů pro úspěšnou realizaci stavebních prací bez následných sporů a problémů pro zadavatele. V opačném případě, kdy projektovou dokumentaci zpracovává subjekt propojený s realizátorem stavebních prací, a měl by zároveň vykonávat pozici autorského dozoru, je evidentní, že bude spíše hájit zájmy svého chlebodáře, než jednorázového klienta. I v tomto případě si samozřejmě malé obce mohou smluvně sjednat nezávislý technický dozor, ovšem je ideální, aby tento působil u veřejné zakázky již v rámci přípravy projektové dokumentace. Jen tak bude mít možnost se důkladně seznámit nejen se všemi relevantními podklady, ale i s celým pozadím příprav projektové dokumentace, což může představovat stěžejní předpoklad pro efektivní výkon technického dozoru.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že rozpoznat zakázku na stavební práce od zakázky na dodávky nebo na služby nečiní větších potíží, v některých situacích se zadavatelé, tím spíše pokud nedisponují dostatečnými zkušenostmi, mohou dostat při určování druhu veřejné zakázky do nesnází. ZVZ k této situaci konstatuje, že veřejnou zakázkou na stavební práce je též veřejná zakázka, jejímž předmětem je vedle plnění dle § 9 odst. 1 ZVZ rovněž poskytnutí dodávek či služeb nezbytných k provedení předmětu veřejné zakázky dodavatelem. K podobné problematice se vyjádřil i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, kdy posuzoval, zda se v konkrétním případě jedná o zakázku na stavební práce nebo zakázku na dodávky. Při posuzování o jaký druh veřejné zakázky se jedná, Úřad vycházel především z charakteru předmětu veřejné zakázky, a to, že je realizován na základě projektové dokumentace, zadavatel rovněž v profesní kvalifikaci požadoval odbornou způsobilost –

²³ OLÍK, Miloš a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* § 9 [citováno 13. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

osvědčení o autorizaci v oboru vodohospodářské stavby vydané Českou komorou architektů nebo Českou komorou autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě podle zákona č. 360/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Úřad při posuzování dále zohlednil obsah smlouvy o dílo, která byla nedílnou součástí zadávací dokumentace, jakož podpůrně i zařazení předmětu veřejné zakázky podle CPV kódu.²⁴ Tyto výše zmíněné charakteristické rysy tedy podpůrně vymezují veřejnou zakázku na stavební práce.

3.2.3 Veřejná zakázka na služby

Malé obce jako zadavatelé se mohou s veřejnou zakázkou na služby setkat například v případě, že se rozhodnou regenerovat zeleň v obci. K těmto účelům slouží samostatná osa v rámci Operačního programu Životní prostředí. Pokud tedy obce získají dotaci na tyto činnosti, mohou provést kompletní revitalizaci obecních parků, alejí, ale i založení nových travnatých ploch a výsadbu zeleně. Osa zeleně je v rámci Operačního programu životní prostředí poměrně oblíbenou, a jelikož i malé obce často disponují rozlehlými plochami, na kterých se nachází značné množství stromů a keřů, představují tyto prostředky vítaný zdroj na jejich regeneraci, která by se jinak vzhledem k napjatým obecním rozpočtům nacházela na postranní koleji.

Jelikož každá veřejná zakázka musí být s ohledem na svůj předmět podřaditelná pod jednu ze tří kategorií – dodávky, stavební práce, služby – vymezuje ZVZ veřejnou zakázku na služby negativně. Za veřejnou zakázku na služby je považována jakákoliv veřejná zakázka, která nenaplní ani definici veřejné zakázky na dodávky, ani definici veřejné zakázky na stavební práce. Účelem tohoto ustanovení je zabránit obcházení zákona, tedy nepoužití postupu podle zákona, pokud by požadované plnění nenaplnovalo doslova a úplně definici veřejné zakázky na dodávky nebo na stavební práce. Veřejnou zakázkou na služby se tak může stát i plnění, které by obecně za službu považováno nebylo.²⁵

Ovšem jak u regenerace zeleně v obci, tak také u mnohých jiných veřejných zakázek na služby, přicházejí do úvahy také určité dodávky a stavební práce spojené s těmito službami. V případě kombinace dodávek a služeb se uplatní tzv. princip těžiště. V takovém případě je relevantní z hlediska určení druhu veřejné zakázky porovnání předpokládaných hodnot

²⁴ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 1. 2010 č.j. ÚOHS-S227/2009/VZ-177/2010/530/Pra

²⁵ KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. Olomouc: ANAG, 2013, s. 60.

jednotlivých částí plnění (porovnání předpokládaných hodnot dodávek a služeb). V případě souběhu plnění spočívajících jak v provedení stavebních prací, tak v poskytnutí služeb, stanoví ZVZ odlišný princip než u souběhu dodávek a služeb. O veřejnou zakázku na služby půjde tehdy, pokud bude provedení stavebních prací vedlejším účelem k poskytovaným službám, ale je jich nezbytně třeba ke splnění služeb²⁶.

ZVZ rozděluje služby do dvou kategorií obsažených v jeho přílohách č. 1 a č. 2. V příloze č. 1 jsou obsaženy tzv. prioritní služby, mezi které se řadí např. údržbářské a opravárenské služby, pozemní přeprava, telekomunikační služby, počítačové a související služby nebo poradenství a s tím spojené služby. Tato kategorie služeb představuje prioritu z pohledu Evropské unie, když i samotné rozdělení služeb je výsledkem transpozice evropských zadávacích směrnic. Pro služby uvedené v příloze č. 1 ZVZ platí povinnost uveřejnit záměr jejich zadání v Úředním věstníku. Pokud se tedy malé obce chystají zahájit zadávací řízení, jehož předmětem je poskytování služeb spadajících do některé z kategorií uvedených v příloze č. 1 ZVZ, měly by mít na paměti jistě zpřísnění podmínek zadávacího řízení vycházející z transpozice evropské zadávací směrnice.

Druhá kategorie služeb podléhá povinnosti uveřejnění pouze v rámci Věstníku veřejných zakázek (tedy pouze v rámci České republiky). Jedná se o služby, které jsou atraktivní v rámci lokální soutěže, avšak jsou méně zajímavé v rámci mezinárodní soutěže, a to buď s ohledem na povahu těchto služeb (např. právní nebo administrativní služby vyžadující znalost místních zákonů), nebo na místo, kde musejí být poskytovány (např. hotelové a restaurační služby).²⁷

3.3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky se pro účely ZVZ rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením.

Výše předpokládané hodnoty představuje pro zadavatele jakýsi rozcestník pro celý následující průběh zadávacího řízení. Veřejné zakázky se totiž podle výše předpokládané

²⁶ OLÍK, Miloš a kol.. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. § 10 [citováno 13. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

²⁷ TREPTE, Peter. *Public Procurement in the EU : a Practitioner's Guide*. Second Edition. New York : Oxford University Press, 2007. s. 226.

hodnoty dělí na nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu. Každá z těchto kategorií veřejných zakázek přináší zadavatelům rozdílnou míru administrativních, finančních a časových nároků.

Rozdělení veřejných zakázek dle předpokládané hodnoty plnění je důležité z důvodu stanovení míry formálnosti postupu při zadávání konkrétních veřejných zakázek, případně pro uplatnění některých výjimek. Veřejné zakázky dosahující různých předpokládaných hodnot plnění totiž podléhají rozdílným úrovním formálnosti postupu zadávání veřejných zakázek, přičemž některé jsou dokonce z režimu ZVZ vyjmuty.²⁸

Nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle § 13 ZVZ bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb. První kategorii zakázek tedy tvoří nadlimitní veřejné zakázky, tedy zakázky, jejichž předpokládaná hodnota překročila limit stanovený prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek. Tímto prováděcím právním předpisem je nařízení vlády č. 77/2008. S ohledem na skutečnost, že dané finanční limity jsou odvozeny od prahových hodnot stanovených na úrovni Evropské unie, které by měly být každé dva roky revidovány, znamená přenesení konkrétních finančních limitů pro nadlimitní veřejné zakázky do samostatného předpisu elegantnější řešení, než by byla pravidelná 2letá novelizace finančních hodnot stanovených přímo v Zákoně.²⁹

Malé obce budou ve valné většině případů zadávat veřejné zakázky malého rozsahu. Při jejich zadávání mohou využít obecné výjimky z působnosti ZVZ zakotvené v § 18 odst. 5 ZVZ. V takovém případě jsou zadavatelé povinni dodržovat zásady uvedené v § 6 ZVZ, tedy zásadu rovného zacházení, transparentnosti a zákazu diskriminace. Ačkoliv se tedy malé obce v režimu veřejných zakázek malého rozsahu vyhnou administrativně a časově náročnému procesu zadávání dle ZVZ, neznamená to, že tím získaly volné pole působnosti v konkrétní veřejné zakázce. Právě povinnost dodržování zásad rovného zacházení, transparentnosti a zákazu diskriminace by měla zadavatelům veřejných zakázek malého rozsahu nastavit takové mantinely, aby uchazeči o tyto veřejné zakázky byli ochráněni před svévolí zadavatelů a jejich nepředvídatelným postupem.

²⁸ KUČERA, David. Kategorizace veřejných zakázek. Právní rádce. 2012, č. 4, s. 15.

²⁹ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 45.

Ačkoliv tedy zadavatelé mají povinnost dodržovat výše uvedené zásady i při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, v praxi se stalo téměř pravidlem tyto zásady různými způsoby obcházet nebo porušovat, k čemuž nemalou měrou přispívala i dlouhodobá nevyjasněnost kompetencí v rámci dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu. Taková situace samozřejmě tvoří ideální prostředí pro rozvoj korupčního prostředí. Především z těchto důvodů došlo s účinností od 1. 4. 2012 k razantnímu snížení finančních limitů pro zadávání veřejných zakázek v režimu ZVZ.³⁰

3.3.1 Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky

Zadavatelé by při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky měli mít na zřeteli, že určení její výše podléhá určitým pravidlům zakotveným v ZVZ. Zadavatelé tedy nemohou předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovit pouze odhadem, byť by tento odhad byl kvalifikovaný.

Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanoví zadavatel v souladu s pravidly uvedenými v ZVZ a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jsou podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem ZVZ údaje shromážděné 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.

Stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem ZVZ, 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.³¹

Ustanovení § 13 odst. 2 ZVZ poskytuje zadavatelům návod a současně nastavuje mantinely pro způsob stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Zadavatelé mají předpokládanou hodnotu primárně stanovit na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění.

³⁰ Finančních limity se ovšem s účinností od 1.1.2014 vrací na hodnoty před 1.4.2012.

³¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11.8.2009 sp.zn. 62 Ca 34/2008

Zadavatel tedy při stanovení předpokládané hodnoty přihledne jak k údajům a informacím o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění, který v minulosti pořizoval, ale rovněž k jiným dostupným údajům a informacím (např. k veřejně přístupným relevantním údajům a informacím na internetu nebo v odborných publikacích).³² V případě, že se zadavateli nepodařilo stanovit předpokládanou hodnotu tímto způsobem, jelikož nemá takové údaje k dispozici, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem.

Malé obce jako veřejní zadavatelé nezadávají příliš velký počet veřejných zakázek se stejným nebo obdobným předmětem plnění, tudíž ani při stanovení předpokládané hodnoty nemohou využít veřejné zakázky, které zadávaly v minulosti. Právě v těchto případech mohou malé obce využít provedení průzkumu trhu nebo zvolit cestu cenové poptávky u potenciálních uchazečů.

V tomto případě je ovšem nutné dodržet zásadu rovného zacházení a neposkytovat subjektům jako podklad pro sestavení cenové nabídky zadávací dokumentaci, pokud jí již zadavatel disponuje. Tímto postupem by oslovené subjekty získaly výhodu oproti ostatním potenciálním uchazečům o konkrétní veřejnou zakázku.

Jelikož stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je v kompetenci zadavatele, odpovídá zadavatel za správnost výše nabídkové ceny. Je na něm, aby prokázal, že předpokládanou hodnotu stanovil objektivně a že se nesnažil ji vědomě snížit proto, aby mohl použít jednodušší formu zadávacího řízení.³³ Především u veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota se nachází těsně nad hranicí finančního limitu pro zadávání dle ZVZ, mohou zadavatelé mít tendenci uměle snížit předpokládanou hodnotu tak, aby se dostali pod tuto hranici a mohli zadat veřejnou zakázku jako veřejnou zakázku malého rozsahu. Tento postup zadavatele může být lehce odhalen v případě, že nabídkové ceny uchazečů překročily předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a zároveň se nacházejí nad finančním limitem. Ovšem pokud je zadavatel přesvědčen o tom, že dokáže zdůvodnit výši stanovené předpokládané hodnoty objektivně a v souladu s pravidly ZVZ, nezmění na režimu konkrétního zadávacího řízení ani fakt, že nabídkové ceny uchazečů se nacházejí nad

³² *Jak stanovím předpokládanou hodnotu veřejné zakázky* [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj [cit 23. listopadu 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz>

³³ *Předpokládaná hodnota veřejné zakázky* [online]. [cit. 15. prosince 2012] Dostupné z WWW: http://www.stavebnionline.cz/predpokladana_cena.asp?ID=2&Pop=0&IDm=2093243&Menu=P%F8edpokl%E1dan%E1%20hodnota

finančním limitem. Rozhodující pro zařazení konkrétní veřejné zakázky jako nadlimitní, podlimitní nebo malého rozsahu je právě zadavatelem stanovená předpokládaná hodnota.

Při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky je zadavatel povinen vždy sám stanovit, co je předmětem veřejné zakázky. Tato úvaha je nezbytná zejména s ohledem na vymezení, zda jde v určitých případech o jedinou veřejnou zakázku či několik samostatných veřejných zakázek; k tomu je stanoveno pravidlo sčítání předpokládaných hodnot veřejných zakázek na stejné a spolu související dodávky a služby, které je založeno na prvku předvídatelnosti zadavatele o budoucím pořízení zboží či služeb. Při sčítání předpokládaných hodnot veřejných zakázek na dodávky je též třeba přihlídnout k zásadám, na nichž je ZVZ založen, a to zejména k zásadě účelného, hospodárného a efektivního vynakládání peněžních prostředků; s ohledem na tuto skutečnost bylo do ZVZ vloženo ustanovení, které vyjímá z povinnosti sčítání některé specifické komodity (dodávky), u nichž je neúčelné a neekonomické je pořizovat zejména ve větším množství a bez ohledu na aktuální potřebu zadavatele (prokázání těchto skutečností bude vždy na zadavateli). Vždy je třeba zvažovat věcnou a časovou souvislost pořizování zboží.³⁴

V praxi se při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky ustálil jednotný postup u veřejných zakázek na stavební práce. Často stanovuje pro zadavatele předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na stavební práce zpracovatel projektové dokumentace a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, které jsou součástí zadávací dokumentace stavby (tj. projektant, resp. rozpočtář). Na základě těchto dokumentů vypracuje zpravidla položkový rozpočet členěný podle stavebních objektů a provozních souborů s použitím jednotkových cen se závěrečnou sumarizací v souhrnné rekapitulaci ceny stavby.³⁵

Přestože ZVZ upravuje způsob stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, nezabývá se už dostatečně kontrolními mechanismy a sankcemi při umělém ponížení předpokládané hodnoty. ZVZ sice výslovně uvádí, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity, nepamatuje již ovšem na situace, kdy nedojde k rozdělení předmětu veřejné zakázky, ale pouze k umělému ponížení předpokládané hodnoty. Tento nedostatek právní úpravy byl řešen cestou snížení finančních limitů pro zadávání v režimu ZVZ, kdy s účinností od 1. 4. 2012 došlo k jejich snížení na polovinu. Tato praxe zadavatelů dle mého názoru ovšem pokračuje i nadále, pouze se týká veřejných zakázek s poloviční předpokládanou hodnotou.

³⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 100 - 101

³⁵ DVOŘÁK, David, SERAFÍN, Petr. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. Praha: Linde, 2011, s. 25

Řešení by mohlo spočívat ve stanovení jednoznačné odpovědnosti zadavatele v podobě identifikace takového jednání jako správního deliktu. Dále by situaci pomohlo vyřešit stanovení povinnosti zadavatele písemně zdůvodnit výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky ve všech případech a zároveň uvedení postupu při jejím stanovení, ještě před zahájením zadávacího řízení, a to u všech druhů zadávacích řízení.³⁶

Výše popsaný postup zadavatelů bohužel představuje dnes již zakořeněnou praxi, která je tolerována i ze strany orgánů dohledu nejen v režimu ZVZ, ale i v režimu výběrových řízení dle pravidel pro výběr dodavatelů v rámci jednotlivých operačních fondů financovaných ze strukturálních fondů. Zadavatel v tomto případě musí dodržovat pravidla příslušného operačního programu, je podroben předběžné i následné kontrole a v případě nedodržení pravidel mu hrozí sankce. Přesto i v těchto případech dochází k umělému ponižování předpokládané hodnoty pod finanční limity. Na tuto situaci upozorňuje i důvodová zpráva k novele ZVZ účinné od 1. 4. 2012, kdy právě poukázání na tento nešvar představuje jeden z argumentů pro snížení finančních limitů na polovinu.

3.3.2 Zákaz dělení předmětu veřejné zakázky

Při zadávání veřejných zakázek se zadavatelé, včetně malých obcí, mohou dostat do situace, kdy zadají několik veřejných zakázek, ačkoliv předmět těchto zakázek vykazuje takové znaky, jež zadavatele měly vést k zadání jediné veřejné zakázky. V takovém případě je postup zadavatele v rozporu se ZVZ, konkrétně s §13 odst. 3., kde je vymezeno, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v ZVZ.

ZVZ tedy obsahuje pravidlo, podle něhož je třeba veřejné zakázky téže kategorie zadávat shodným postupem, doplněné pravidlem zaměřeným na eliminaci možného obcházení prvního pravidla, tedy na eliminaci umělého dělení jednotlivých veřejných zakázek na části tak, aby se tyto zakázky staly veřejnými zakázkami jiné ("nižší") kategorie, a mohly tak být zadávány (z pohledu zadavatele) jednodušším způsobem, případně zcela mimo režim zákona o veřejných zakázkách.³⁷

Bohužel nejsou výslovně uvedeny skutečnosti rozhodné pro konstatování, že předmět

³⁶ Tedy nad rámec současné podoby úpravy Odůvodnění veřejné zakázky.

³⁷ RAUS, David. *Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech* [online]. 2008 [cit. 8. ledna 2013]. Dostupné z WWW: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-23003230-deleni-verejnych-zakazek-a-jejich-zadavani-po-castech>

veřejné zakázky byl rozdělen. Intuitivně lze dovodit, že tímto předmětem je myšleno takové plnění, které má určitou vzájemnou souvislost a vazbu. Konkretizaci tohoto ustanovení přináší rozhodovací praxe ÚOHS a zároveň do jisté míry také pravidla pro výběr dodavatelů v rámci jednotlivých operačních programů³⁸ a především rozhodovací praxe obecných soudů³⁹ a ESD.⁴⁰

Rozhodující otázkou při posuzování takového postupu zadavatele je skutečnost zda zadavatel zadal více veřejných zakázek, ačkoliv měl zadat pouze jednu veřejnou zakázku, a tímto postupem došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity. Zadavatel má samozřejmě právo vymežit předmět veřejné zakázky podle vlastního rozhodnutí. Pokud se však rozhodne zadat více veřejných zakázek s obdobným předmětem plnění, je povinen posoudit, zda spolu pořizovaná plnění věcně, místně a časově souvisí a zda jsou zadávány v úzké časové návaznosti, popř. zda tvoří jeden funkční celek.⁴¹

Dalším z rozhodujících faktorů při posuzování dělení předmětu veřejné zakázky je povědomí zadavatele o potřebě nebo záměru zadat tyto dotčené veřejné zakázky. Pokud totiž zadavatel při zadávání veřejné zakázky věděl nebo vědět měl, že bude zadávat další veřejnou zakázku s obdobným předmětem plnění, která by naplňovala místní, časovou i věcnou souvislost, lze takový postup považovat za dělení předmětu veřejné zakázky. Povinností zadavatele tedy je určitým způsobem předvídat pořizované dodávky, služby nebo stavební práce a tedy jaksi již do budoucna počítat při vymezení předmětu veřejné zakázky s tím, aby zpětně nemohlo být konstatováno, že došlo k jednání v rozporu s § 13 odst. 3 zákona.⁴²

Byť se jedná o pravidlo na první pohled přísné, lze mít za to, že s ohledem na obecné fungování zadavatelů a jejich rozpočtové plánování, je možné tento požadavek chápat.⁴³

³⁸ Např. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 2. 2011 Č. j.: S321/2010-592/2011/540/ZČa nebo Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 11. 2010 Č. j.: ÚOHS-S67/2010/VZ-12665/2010/540/DCh

³⁹ Základ výkladu této problematiky je položen Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007 č.j.: 2 Afs 198/2006. Dále je tato problematika řešena v Rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2010 č.j.: 62 Af 56/2010, který byl potvrzen Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012 č. 7 Afs 24/2011. Z jiného hlediska je tato problematika řešena v Rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2013 č. 62 Af 35/2012.

⁴⁰ Rozsudek ESD ze dne 5. 10. 2000 ve věci C-16/98 Komise Evropských společenství proti Francouzské republice

⁴¹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 11. 2010 Č. j.: ÚOHS-S67/2010/VZ-12665/2010/540/DCh

⁴² Jak se vyjádřil též Krajský soud v Brně v Rozsudku ze dne 6. 12. 2011 č. 62 Af 54/2010

⁴³ ČERNÝ, Dalibor. *K zakazu dělení veřejných zakázek* [online]. 2010 [cit. 16. března 2013]. Dostupné z WWW: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/257-k-zakazu-deleni-verejnych-zakazek.html>

Malé obce jakožto územní samosprávné celky mají povinnost hospodařit dle rozpočtu obce, který je nově sestavován a připravován pro každý rozpočtový rok. Již v návrhu rozpočtu obce jsou zohledněny veškeré výdaje, které obec bude v následujícím rozpočtovém roce vynakládat. Obce tedy, nezávisle na své velikosti, pravidelně plánují vynakládání svých prostředků a hospodaří dle přesně stanovených pravidel. Územní samosprávné celky mají tedy pro finanční hospodaření stanovenou povinnost sestavovat rozpočet na jeden rok.

Rozpočet obce nadto vychází z rozpočtového výhledu, ve kterém jsou zachyceny předpokládané výdaje obce na několik let dopředu.⁴⁴ Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku.⁴⁵

Obce jsou tedy zvyklé plánovat své výdaje s určitým předstihem, proto by pro ně nemělo znamenat větší obtíže zadání veřejné zakázky v souladu s § 13 odst. 3 ZVZ. Již na samotném počátku rozpočtového procesu, tedy při jeho sestavování a přípravě, by malé obce měly být schopny uvědomit, které výdaje pojí místní, časová a věcná souvislost, a takové plnění realizovat v rámci jedné veřejné zakázky.

Dalším aspektem, proč může na malých obcích docházet k účelovému dělení předmětu veřejné zakázky je hledisko finanční. Mnoho malých obcí v České republice se potýká s nedostatkem finančních prostředků, přestože za posledních pět let se změnil systém následného přerozdělování daní. Rok 2008 byl rokem změny rozpočtového určení daní, na kterém nejvíce „vydělal“ nejmenší obce a „prodělaly“ obce největší.⁴⁶ Touto změnou došlo tedy ke sblížení daňových příjmů nejmenších obcí, přepočtených na jednoho obyvatele, s těmito příjmy u velkých obcí a měst.

I přes tyto změny v rozpočtovém určení daní a zvýšení daňových příjmů malých obcí

⁴⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008. s. 104.

⁴⁶ KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Hospodaření obcí podle velikostních skupin (příjmová část rozpočtu)* [online] PRAHA, Deník veřejné správy, 29. 12. 2011 [cit. 12. února 2013]. Dostupné z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521067>

v přepočtu na jednoho obyvatele je rozpočet malých obcí stále ještě ovlivňován disproporcemi v rozpočtovém určení daní, které v České republice panovaly do roku 2008, což se samozřejmě odráží i na objemu finančních prostředků, se kterým obce mohou aktuálně disponovat. V takové situaci jsou mnohé z malých obcí před rozhodnutím, v jakém rozsahu veřejnou zakázku vyhlásit vzhledem ke svým současným finančním možnostem.

Ani v tomto případě ovšem nesmí dojít k účelovému rozdělení předmětu veřejné zakázky. Případný nedostatek finančních prostředků k pokrytí celého plnění lze vyřešit např. zadáním veřejné zakázky jako celku s vhodnou úpravou smluvních podmínek, např. s rozvazovací podmínkou uzavření smlouvy nebo dalšího plnění v závislosti na finančních možnostech zadavatele, příp. rozložením plnění a úhrady za toto plnění v závislosti na finančních možnostech zadavatele, alternativně pak rozložením plnění a úhrady za toto plnění do delšího časového období.⁴⁷

Předmět veřejné zakázky nelze rozdělit ani z důvodu více zdrojů financování veřejné zakázky.⁴⁸

Je nutné si ale uvědomit, že zadavatel může dělit předmět nadlimitní veřejné zakázky na více nadlimitních veřejných zakázek dle svého uvážení. Takové veřejné zakázky pak může zadávat samostatně a vybrat na každou z nich jiného dodavatele. Jde o obdobný princip, jako když se zadává veřejná zakázka a zadavatel rozdělí předmět veřejné zakázky na více částí s tím, že na každou část může být podána nabídka samostatně. Uvedené rovněž platí v případě, kdy by zadavatel dělil předmět podlimitní veřejné zakázky na více podlimitních veřejných zakázek.⁴⁹

Podrobněji než ZVZ se problematikou rozdělení předmětu veřejné zakázky zabývají pravidla pro výběr dodavatelů v rámci operačních programů. Na veřejné zakázky, které nespádají pod aplikaci ZVZ, se vztahují Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných z EU nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Zde je uveden závazný postup pro zadavatele při stanovení předmětu veřejné zakázky, která není zadávána v režimu ZVZ, a na kterou zadavatel čerpá dotaci ze strukturálních fondů EU.

Zadavatel stanoví předmět veřejné zakázky tak, aby předmětem jedné zakázky byla:

⁴⁷ ČERNÝ, Dalibor. *K zákazu dělení veřejných zakázek* [online]. 2010 [cit. 16. března 2013]. Dostupné z WWW: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/257-k-zakazu-deleni-verejnych-zakazek.html>

⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2012 č. 62 Af 58/2010

⁴⁹ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 121

- všechna obdobná a spolu související plnění, která zadavatel zamýšlí zadat v průběhu jednoho účetního období, přičemž související plnění jsou ta, která spolu místně, věcně a časově souvisí, nebo
- všechna plnění, jejichž předmět plnění tvoří jeden funkční celek⁵⁰

Zadavatelé této kategorie veřejných zakázek tedy již disponují určitým návodem, jak postupovat při stanovení předmětu veřejné zakázky, což jim může usnadnit přípravnou fázi zadávacího řízení a zároveň přispět ke správnému stanovení předmětu veřejné zakázky.

Prakticky totožné vymezení postupu při stanovení předmětu veřejné zakázky poskytuje i Metodický pokyn pro zadávání veřejných zakázek v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.⁵¹ Tato obsahová jednotnost je dána skutečností, že pravidla jednotlivých operačních programů vycházejí právě z pravidel zakotvených v Závazných postupech pro zadávání zakázek ve strukturálních fondech EU.

Ještě konkrétnější vymezení postupu zadavatele při stanovení předmětu veřejné zakázky přinášejí Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele v rámci Operačního programu podnikání a inovace. Tento operační program je určen především podnikatelům, ovšem vzhledem k výraznému rozšíření definice dotovaného zadavatele s účinností od 1. 4. 2012 se právě příjemci dotace z tohoto operačního programu mohou ocitnout v režimu ZVZ, přestože až do této chvíle byl pro ně postup dle ZVZ režimem velmi vzdáleným. Pokud tedy tyto subjekty stále postupují pouze dle Pravidel pro výběr dodavatelů v rámci OPPI, poskytují jim Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele konkrétní návod, jak postupovat při stanovení předmětu zakázky.

Při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných a spolu souvisejících zakázek, které hodlá pořídit v průběhu projektu.⁵² Tento dokument poskytuje zadavatelům vymezení jejich postupu v závislosti na předmětu plnění. Při zadávání zakázky na stavební práce je doporučeno vyhlásit výběrové řízení na generálního dodavatele. Pokud by VŘ na generálního dodavatele výrazně navýšilo cenu zakázky, lze zakázku rozdělit, vždy však musí být realizováno alespoň jedno VŘ v režimu dle

⁵⁰ *Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných z EU nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Praha: Národní orgán pro koordinaci, 2009 [cit. 27. listopadu 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/>

⁵¹ *Metodický pokyn pro zadávání zakázek* [online]. Praha: Evropský sociální fond v ČR, 2010 [cit. 2. prosince 2012]. Dostupné z WWW <http://www.esfcr.cz/file/7999/>

⁵² *Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele* [online]. Praha: Agentura pro podporu podnikání a investic, 2012 [cit. 4. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.czechinvest.org/data/files/pokyny-k-uspesne-realizaci-vyburoveho-rizeni-na-dodavatele-2446-cz.pdf>

celkové předpokládané hodnoty – pak je doporučeno vyhlásit VŘ na hlavní část plnění (hrubá stavba a veškeré zednické a dokončovací stavební práce) a ostatní činnosti, které nespádají do kategorie zednických prací v hodnotě pod 500 tis. Kč, zadat bez VŘ specializovaným dodavatelům (např. vzduchotechnik, elektrikář, plynář, apod.).⁵³

Ve snaze dostat povinnosti nedělit účelově předmět plnění veřejné zakázky by zadavatelé ovšem neměli zapomínat na hledisko opačné, a to možné porušení zásady nediskriminace v případě, kdy předmět plnění je stanoven takovým způsobem, že některým z potenciálních dodavatelů poskytuje neodůvodněnou konkurenční výhodu. K této záležitosti se vyjádřil i Krajský soud v Brně, když uvedl, že pokud zadavatel poptává určité věcně a co do účelu využití ucelené plnění, je oprávněn takové plnění poptat v rámci jedné veřejné zakázky. Pokud se však předmět této zakázky skládá z vícero druhů různých výrobků, které lze poptávat i samostatně a u nichž je pravděpodobné, že by v případě samotného zadávání bylo podáno více nabídek, je namístě takovou veřejnou zakázku rozdělit na části a umožnit podávání nabídek i na tyto části.⁵⁴

Institut rozdělení veřejné zakázky na části obecně velmi výrazně přispívá ke zvýšení transparentnosti výběru dodavatele a nelze než jej doporučit k využití i přes zvýšenou administrativní náročnost, kterou s sebou zadání veřejné zakázky rozdělené na části přináší.

3.3.3 Finanční limity

Pravděpodobně nejcitelnější změnu z pohledu malých obcí představuje v rámci novely ZVZ účinné od 1. 4. 2012 snížení finančních limitů pro zadávání veřejných zakázek. Až do tohoto okamžiku měli veřejní zadavatelé, tedy i malé obce, povinnost zadávat v režimu ZVZ veřejné zakázky od předpokládané hodnoty 2.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na služby a dodávky a 6.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na stavební práce. Pokud zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pod těmito hranicemi, nemusel zadávat veřejnou zakázku v režimu ZVZ, což pro něj v praxi znamenalo výrazné úspory časové, administrativní, personální a v neposlední řadě také finanční. Mnoho malých obcí se díky takto nastaveným finančním limitům prakticky ani nemuselo potýkat se zadávacím řízením v režimu ZVZ, jelikož veřejné zakázky takového finančního objemu nemohly

⁵³ *Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele* [online]. Praha: Agentura pro podporu podnikání a investic, 2012 [cit. 4. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.czechinvest.org/data/files/pokyny-k-uspuse-realizaci-vyburoveho-rizeni-na-dodavatele-2446-cz.pdf>

⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. 62 Af 7/2010

vzhledem k jejich rozpočtu zadávat. S účinností od 1. 4. 2012 došlo ovšem k zásadnímu zásahu do tohoto stavu, když finanční limit pro zadávání veřejných zakázek v režimu ZVZ byl snížen na 1.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na služby a dodávky a na 3.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na stavební práce. Zakotvení této výrazné změny v zadávání veřejných zakázek bylo motivováno snahou exekutivy o snížení korupčního prostředí, které bohužel doprovází zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Dle analýzy, která je součástí důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely ZVZ, který je v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou účinný od 1. 4. 2012, byly v České republice v roce 2010 mimo režim ZVZ zadány veřejné zakázky o objemu 224 mld. Kč bez DPH. Právě tato obrovská a prakticky nekontrolovatelná oblast nakládání s veřejnými prostředky představuje ideální prostředí pro bujení klientelismu a korupčního prostředí. Podle výše uvedených analýz objemu finančních prostředků vydávaných na veřejné zakázky přibližně polovina tohoto objemu připadá na veřejné zakázky malého rozsahu. Snížení limitů přinese náklady v podobě zvýšené administrativní zátěže spojené s navýšením nákladů na soutěž – zadávací řízení. Tyto náklady jsou však několikanásobně nižší než očekávané přínosy. Neoddiskutovatelným přínosem je protikorupční rozměr tohoto opatření.⁵⁵

Právě zvýšení administrativní zátěže pro zadavatele a pro mnohé z nich vstup na téměř neznámou půdu a s tím spojené vysoké riziko chybovosti, případně zvýšené finanční nároky na služby externích odborníků a rovněž zpomalení ekonomického rozvoje v důsledku průtahů spojených s administrací zadávacího řízení představují hlavní argumenty proti snížení finančních limitů.

Také zástupci odborné veřejnosti odhalili klady a zápory snížení limitů pro malé obce, když se vyjadřovali v tom smyslu, že dojde určitě ke zvýšení transparentnosti, pro menší zadavatele však tato změna bude znamenat vyšší administrativní zátěž a náklady na organizaci veřejných zakázek. Zároveň hrozí zahlcení Úřadu na ochranu hospodářské soutěže přezkumem zakázek z ekonomického pohledu méně významných.⁵⁶

Dosavadní praxe na malých obcích bohužel neodpovídala žádoucímu stavu, když mnohé z nich ani nedisponují interní směrnici o zadávání veřejných zakázek. Přestože jim ZVZ ukládá i v případě zadávání veřejných zakázek malého rozsahu postupovat v souladu se zásadou transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, je postup malých obcí

⁵⁵ *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 258/2011 Sb., změna zákona o veřejných zakázkách, str.22* [online]. Praha: Vláda České republiky, 2011 [cit. 10. února 2013]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz>>

⁵⁶ HAVLOVÁ, Adéla. *Poslanecká sněmovna přijala novelu zákona o veřejných zakázkách* [online]. Deník veřejné správy 2011, [cit. 11. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6512703>

v těchto případech často v přímém rozporu s těmito zásadami, čemuž nahrává také absence důkladnější a efektivnější kontroly zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

V situaci, kdy malé obce při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu kalkulují s neúčinností až neexistencí kontroly jejich postupu, nelze předpokládat, že nebude ve větší míře porušováno dodržování zásad § 6 ZVZ. Snížení finančních limitů tedy dle mého názoru nepřineslo zamýšlené snížení korupčního jednání, toto se pouze přesunulo pod nově stanovené hranice, tedy pod 1.000.000 Kč bez DPH u veřejných zakázek na dodávky a služby a pod 3.000.000 Kč bez DPH.

Snížením limitů se podařilo dosáhnout zajištění dohledu nad veřejnými zakázkami na dodávky a služby v rozpětí předpokládané hodnoty od 1.000.000 Kč bez DPH – 2.000.000 Kč bez DPH a nad veřejnými zakázkami na stavební práce v rozpětí předpokládané hodnoty 3.000.000 Kč bez DPH až 6.000.000 Kč bez DPH.

Přestože dle mého názoru nepřineslo snížení finančních limitů zamýšlené důsledky v podobě omezení korupčního jednání, neznamená tento fakt, že snížení limitů nemá své opodstatnění a přes navýšení administrativy nepřináší pro malé obce naopak pozitivní zprávy, např. v podobě šetření výdajů díky neomezené soutěži dodavatelů v zadávacích řízeních s předpokládanou hodnotou nacházející se právě ve zmíněném rozpětí. I proto se domnívám, že zásah Senátu v podobě opětovného zvýšení finančních limitů na hodnoty před 1. 4. 2012 rozhodně neznamená koncepční a přínosný krok pro malé obce, ačkoliv by se tento závěr na první pohled nabízel.

Přestože snížení finančních limitů znamená pro malé obce výrazné navýšení administrativy a finančních nákladů spojených buď s vlastní administrací zadávacích řízení případně se službami externích subjektů, jedná se mého názoru o změnu žádoucí a ve svých důsledcích potřebnou. Snížením finančních limitů dojde také ke sblížení české právní úpravy a právních úprav členských států Evropské unie, když tyto hranice byly v České republice nastaveny neúměrně vysoko, čemuž odpovídal i objem veřejných zakázek, které mohly být zadávány bez zákonem nastavených pravidel a bez možnosti uchazečů využít obranných prostředků proti postupu zadavatele.

Disproporce ve stanovení finančních limitů je patrná při porovnání české a slovenské právní úpravy. Veřejný zadavatel v České republice je v současnosti povinen provést zadávací řízení takovým způsobem, aby se o jeho zahájení mohl dozvědět neomezený okruh subjektů a dodržet další povinnosti stanovené ZVZ, v případě veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou od 1 000 000 Kč bez DPH u veřejných zakázek na dodávky a služby a od 3 000 000 Kč u veřejných zakázek na stavební práce. Slovenská právní úprava stanovuje, aby veřejný

zadavatel zveřejnil zadávací řízení způsobem, který zajišťuje neomezenému okruhu subjektů možnost seznámit se se záměrem zadavatele, u veřejných zakázek na dodávky a služby s předpokládanou hodnotou od 10 000 euro a u zakázek na stavební práce od 20 000 euro.

Snížení finančních limitů přineslo zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek v rozmezí od 1.000.000 Kč bez DPH do 2.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na dodávky a služby a od 3.000.000 Kč bez DPH do 6.000.000 Kč bez DPH pro veřejné zakázky na stavební práce právě díky povinnosti zadávat tyto veřejné zakázky v režimu ZVZ. Pro posílení efektivity této změny by ovšem bylo vhodné, aby byla posílena kontrola a dohled nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu, neboť pouhé snížení limitů nepředstavuje účinnou zbraň v boji proti korupci, nýbrž pouze omezuje oblast, v rámci které bude i nadále možno zadávat veřejné zakázky bez efektivní kontroly a dohledu.

3.4 Určení druhu zadávacího řízení

Zadavatel musí ještě před zahájením zvolit správný druh zadávacího řízení. ZVZ rozeznává několik druhů zadávacích řízení. Jmenovitě otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Ačkoliv mohou malé obce využít za splnění určitých podmínek jakýkoliv druh zadávacího řízení, setkají se nejčastěji s otevřeným řízením a se zjednodušeným podlimitním řízením. Z tohoto důvodu bude věnována zvýšena pozornost právě těmto dvěma druhům zadávacího řízení.

Základním druhem zadávacího řízení je otevřené řízení. Otevřené řízení také dosahuje nejvyššího stupně transparentnosti a umožňuje soutěž neomezenému počtu zájemců. Otevřená soutěž je podmíněna i transparentností zadávacího procesu, v rámci kterého by podmínky výběru, zadávací procedura a výběr vítěze měly být otevřené k veřejné kontrole.⁵⁷

Otevřené řízení je zahájeno odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. V oznámení otevřeného řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení. Oznámení otevřeného řízení je výzvou k podání nabídek dodavatelů a k prokázání splnění kvalifikace. Do otevřeného řízení se tedy může přihlásit jakýkoliv dodavatel, který ve své nabídce zároveň

⁵⁷ NIKOLOVOVÁ, Pavla a kol *Otevřenost zadávacích řízení v ČR* [online]. Praha: Oživení, o.s. 2011. [cit. 7. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.bezkorupce.cz/verejne-zakazky-v-cr-a-sr/otevrenost-zadavacich-řízení-v-cr-2/>

prokáže kvalifikaci.⁵⁸ Zadavatel může v otevřeném řízení jakoukoliv veřejnou zakázku, tedy i takovou, u které jsou splněny podmínky pro použití jiného druhu zadávacího řízení.

Zjednodušené podlimitní řízení je veřejný zadavatel oprávněn použít pouze za splnění určitých podmínek. Veřejný zadavatel může použít zjednodušené podlimitní řízení pro zadání podlimitní veřejné zakázky na dodávky, podlimitní veřejné zakázky na služby a dále pak podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 000 000 Kč bez DPH. Pokud tedy předpokládaná hodnota veřejné zakázky přesáhne uvedené finanční limity, nelze již předmětnou veřejnou zakázku zadat v režimu zjednodušeného podlimitního řízení.

Zjednodušené podlimitní řízení přichází v úvahu u veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota se nachází v blízkosti finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu. Konkrétně je zjednodušené podlimitní řízení možno v případě územně samosprávného celku použít pro veřejné zakázky na dodávky a služby s předpokládanou hodnotou v rozmezí 1 000 000 Kč bez DPH až 5 010 000 Kč bez DPH.⁵⁹ Pro veřejné zakázky na stavební práce přichází zjednodušené podlimitní řízení v úvahu při předpokládané hodnotě 3 000 000 Kč bez DPH až 10 000 000 Kč bez DPH. Zakotvení zjednodušeného podlimitního řízení jakožto jednoho z druhů zadávacích řízení, mělo přinést zjednodušení postupu při zadávání finančním objemem menších veřejných zakázek. Ve světle novelizací právní úpravy zjednodušeného podlimitního řízení se tento druh zadávacího řízení v některých svých aspektech přibližuje úpravě otevřeného řízení, čímž se také snižuje atraktivita jeho použití pro zadavatele spočívající právě ve zjednodušení celého zadávacího řízení.⁶⁰

⁵⁸ KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. Praha: Linde, 2013 s. 285

⁵⁹ Aktuální finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky jsou stanoveny nařízením Komise (EU) č. 1251/2011 ze dne 30. listopadu 2011, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání zakázek a sdělení Komise: Odpovídající prahové hodnoty podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES (2011/C 353/01). V ČR jsou pak tyto finanční limity vnitrostátně stanoveny nařízením vlády č. 77/2008 Sb. Dne 14. 12. 2011 bylo vydáno nové nařízení vlády č. 447/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořízovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 78/2008 Sb., kterým se stanoví finanční limity pro účely koncesního zákona, ve znění nařízení vlády č. 474/2009 Sb.

⁶⁰ Paradoxní situace nastává například při prokazování splnění kvalifikačních předpokladů, kdy při použití otevřeného podlimitního řízení může zadavatel stanovit, že k prokázání splnění základních kvalifikačních předpokladů postačí předložení čestného prohlášení, ve zjednodušeném podlimitním řízení taková možnost dána není a vítězný uchazeč je povinen před podpisem smlouvy předložit v rámci poskytnutí součinnosti originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění základních kvalifikačních předpokladů.

3.5 Předběžné oznámení

Pakliže snížení finančních limitů pro zadávání veřejných zakázek v režimu ZVZ přineslo menším obcím výrazné navýšení administrativní, personální, finanční a odborné zátěže, tak změna koncepce institutu předběžného oznámení, která vešla v účinnost od 1. 4. 2012, a díky které došlo k poměrně zásadnímu prodloužení zadávacího řízení, se malých obcí nedotkne zdaleka tak citelným způsobem vzhledem k výjimce použití předběžného oznámení při zadávání zakázky v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Jedná se ovšem o další skutečnost, kterou musí zadavatelé zohlednit již při záměru zadat veřejnou zakázku, která je zároveň bude nutit ke kvalitnějšímu plánování harmonogramu zadávacích řízení.

3.5.1 Úprava předběžného oznámení před 1. 4. 2012

Právní úprava institutu předběžného oznámení veřejného zadavatele⁶¹ je obsažena v § 86 - 87 ZVZ. Zveřejnění předběžného oznámení bylo vystavěno na principu dobrovolnosti u nadlimitních veřejných zakázek, které hodlá zadávat v následujících 12 měsících a u kterých hodlá zkrátit lhůtu pro podání nabídek. U takovýchto veřejných zakázek tedy zadavatel uveřejnil záměr jejich zadání formou předběžného oznámení.

Takovéto uveřejnění nadlimitních veřejných zakázek činil zadavatel formou uveřejnění v Informačním systému veřejných zakázek a v Úředním věstníku Evropské unie.⁶² Zadavatel se rovněž mohl rozhodnout, že místo uveřejnění předběžného oznámení uveřejní předběžné oznámení profilu zadavatele; v takovém případě použil pro uveřejnění shodné formuláře, uvedené výše. I v takovém případě byl však zadavatel povinen odeslat k uveřejnění v informačním systému formulář Oznámení na profilu kupujícího, tudíž uveřejnění předběžného oznámení na profilu zadavatele spíše zvýrazňovalo transparentnost postupu zadavatele v řízení, nežli zjednodušovalo celý proces.⁶³ Předběžné oznámení tedy představovalo pouze jeden ze způsobů, jak zadavatelé mohli zkrátit lhůtu pro podání nabídek.

⁶¹ ZVZ rozeznává předběžné oznámení veřejného zadavatele a Pravidelné předběžné oznámení sektorového zadavatele. Vzhledem k zaměření této práce na územní samosprávné celky, které vystupují ve většině případů v pozici veřejného zadavatele, se podrobněji zabývám pouze předběžným oznámením veřejného zadavatele.

⁶² Pro uveřejnění v Informačním systému veřejných zakázek zadavatel vyplní a odešle formulář s názvem Oznámení předběžných informací <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Create/1>

⁶³ *Předběžné oznámení a pravidelné předběžné oznámení* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 28. listopadu 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>

3.5.2 Novelizace předběžného oznámení

S účinností od 1. 4. 2012 došlo k zásadní změně koncepce institutu předběžného oznámení. Pakliže až dosud bylo předběžné oznámení využíváno prakticky jen v případech, kdy zadavatel hodlal zkrátit lhůtu pro podání nabídek u nadlimitních veřejných zakázek, nově se z předběžného oznámení stala povinná součást nejen nadlimitních veřejných zakázek, ale i veřejných zakázek podlimitních.⁶⁴ Nejdůležitější změna ovšem spočívá ve stanovení lhůty, kdy může být zahájeno zadávací řízení v návaznosti na uveřejnění předběžného oznámení. Veřejný zadavatel totiž může zahájit zadávací řízení nejdříve 1 měsíc od odeslání předběžného oznámení. Touto změnou došlo k nemalému prodloužení celého procesu zadání veřejné zakázky, kdy fáze před zahájením zadávacího řízení bude nutně trvat déle než 1 měsíc, přičemž nelze předpokládat, že odeslání předběžného oznámení nebude předcházet žádná činnost zadavatele. Naopak nová koncepce předběžného oznámení kalkuluje s určitou mírou připravenosti zadavatele, tudíž vyžaduje jeho aktivitu ještě před odesláním předběžného oznámení.

Součástí předběžného oznámení je totiž zároveň odůvodnění účelnosti veřejné zakázky. Veřejný zadavatel vymeze popis potřeb, které mají být splněním veřejné zakázky naplněny, popis předmětu veřejné zakázky, popis vzájemného vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele a předpokládaný termín splnění veřejné zakázky.⁶⁵

Dle důvodové zprávy vlády k novele ZVZ měla změna koncepce znamenat zvýšení transparentnosti celého procesu zadání veřejné zakázky. Větší informovanost dodavatelů o chystané veřejné zakázce měla přinést úsporu na ceně zakázky či její ekonomické výhodnosti, kterou způsobí větší počet obdržených nabídek a omezení možnosti zadavatele nastavit nepřiměřeně krátkou lhůtu pro podání nabídky.

Jako přínos lze klasifikovat větší veřejnou kontrolu nad hospodařením s veřejnými prostředky. S odůvodněním vypsané veřejné zakázky lze zadavatele konfrontovat jak při následné finanční kontrole, tak veřejně či politicky. Tento tlak by měl působit na zadavatele a motivovat jej k účelnému, hospodárnému a efektivnímu vynakládání veřejných prostředků.⁶⁶

⁶⁴ S výjimkou veřejných zakázek zadávaných v režimu zjednodušeného podlimitního řízení, jednacího řízení bez uveřejnění, jednacího řízení s uveřejněním a v situaci, kdy zadavatel bude opětovně zahajovat zadávací řízení, poté, kdy v předchozím zadávacím řízení zůstala pouze jedna hodnotitelná nabídka.

⁶⁵ Viz § 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky

⁶⁶ *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 258/2011 Sb., změna zákona o veřejných zakázkách, str.27* [online]. Praha : Vláda České republiky, 2011 [cit. 10. února 2013]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz>>

Zároveň s povinnostmi, které se změnou koncepce předběžného oznámení na zadavatele čekají, dochází také ke zrušení možnosti využít předběžné oznámení ke zkrácení lhůty pro podání nabídek. Ačkoliv tedy zadavatel má povinnost odeslat předběžné oznámení veřejné zakázky minimálně 1 měsíc před uvažovaným zahájením zadávacího řízení, nemá nadále možnost využít této nově vzniklé povinnosti ke zkrácení lhůty pro podání nabídek a tím i celého procesu zadání veřejné zakázky, který se změnou koncepce předběžného oznámení výrazně prodlouží. Zadavatel tedy sice uveřejněním předběžného oznámení poskytne všem uchazečům mnohem více prostoru pro seznámení se zakázkou a pro kvalitní zpracování nabídky, což by se ovšem dle mého názoru také mělo odrazit v možnosti zkrátit lhůtu pro podání nabídek.

Pokud se možnost zkrácení lhůt zakotvená v § 40 odst. 1 současné úpravy ZVZ jeví jako příliš výrazná a lehce zneužitelná, nelze takový stav vyřešit takovýmto necitlivým zásahem, nýbrž kompromisním řešením. Zadavatelé by tak nepřišli o možnost zkrátit lhůtu pro podání nabídek v situaci, když změna koncepce předběžného oznámení fakticky pro ně bude znamenat další administrativní nároky a především prodloužení procesu zadání veřejné zakázky, tedy zároveň zpomalení vynakládání veřejných prostředků a v jeho důsledku možného zpomalení hospodářského vývoje.⁶⁷

3.6 Významná veřejná zakázka

Od 1. 4. 2012 došlo ke zpřísnění podmínek zadávacího řízení pro veřejné zakázky, které jsou vzhledem k výši jejich předpokládané hodnoty pro zadavatele nanejvýš důležité a k jejich zadávání nedochází u konkrétních veřejných zadavatelů příliš často. ZVZ definuje takové veřejné zakázky jako významné. Významnou veřejnou zakázkou se rozumí taková veřejná zakázka, kterou zadává zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. a) nebo b) ZVZ, nebo jiná právnická osoba podle § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ, je-li Česká republika ve vztahu k této osobě v postavení podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 ZVZ, přičemž předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí nejméně 300 000 000 Kč. Významnou veřejnou zakázkou se dále rozumí taková veřejná zakázka, kterou zadává zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ nebo jiná právnická osoba podle § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ, je-li zadavatel podle § 2 odst. 2 písm. c) ve vztahu k této osobě v postavení podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 ZVZ, přičemž předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí nejméně 50 000 000 Kč.

⁶⁷ DVOŘÁK, David. Aktuální návrh novely zákona o veřejných zakázkách, *Moderní obec* 5/2011, s. 1

Takovéto nastavení finančních limitů pro významné veřejné zakázky, kdy prakticky není zohledněna velikost zadavatele, proběhlo až v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně parlamentu České republiky.

Původní návrh totiž pamatoval na skutečnost, že pro malou obec se jeví jako významná prakticky jakákoliv veřejná zakázka zadávaná v režimu ZVZ, kdežto hranice pro významnou veřejnou zakázku zadávanou statutárním městem se nachází zcela jinde. Proto byl ve vládním návrhu novely rozhodujícím faktorem určujícím finanční limit významné veřejné zakázky pro územní samosprávné celky právě počet obyvatel. Pro kraje, hlavní město Prahu, příspěvkové organizace, u nichž vykonávají funkci zřizovatele kraj, nebo hlavní město Praha byl pro významnou veřejnou zakázku nastaven finanční limit 200 000 000 Kč. U obcí nad 100 000 obyvatel by se za významnou veřejnou zakázku považovala veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota by přesáhla 100 000 000 Kč. Další kategorii by tvořily obce s počtem obyvatel mezi 25 000 a 100 000. Pro ně by pravidla pro významnou veřejnou zakázku platila od 50 000 000 Kč. Poslední kategorii by tvořily obce do 25 000 obyvatel.⁶⁸ Tedy i nejmenší obce. Zde byla hranice nastavena na 20 000 000 Kč.

Takto odstupňované finanční limity mnohem lépe odrážejí realitu u jednotlivých územních samosprávných celků jako zadavatelů. Zatímco kraje, hlavní město Praha a většina statutárních měst hospodaří s obrovskými rozpočty a zakázky s předpokládanou hodnotou nad 50 000 000 Kč pro ně nepředstavují záležitost příliš výjimečnou, u menších obcí a měst je situace zcela odlišná. V malých obcích se veřejná zakázka s předpokládanou hodnotou nad 50 000 000 Kč nemusí realizovat po dlouhá desetiletí. Vzhledem k jejich rozpočtu představuje pro malé obce výjimečnou situaci i zadání veřejné zakázky s desetinovou předpokládanou hodnotou, než jaká byla nastavena pozměňovacím návrhem a posléze schválena s účinností od 1. 4. 2012.

De lege ferenda se tedy jako vhodnější jeví varianta, kterou ve svém návrhu přednesla vláda. Finanční limit pro významnou veřejnou zakázku závislý na počtu obyvatel zadavatele totiž dle mého mnohem lépe reflektuje reálnou situaci u zadavatelů. Prospěšné by dle mého názoru bylo zavedení kategorie obcí do 5000 obyvatel a nastavení finančního limitu na 10 000 000 Kč. Vznikem této kategorie by byla minimalizována možnost, že veškeré finanční prostředky malých obcí budou vynakládány v režimu standardní veřejné zakázky, což s sebou přináší i mírnější podmínky než zadání významné veřejné zakázky.

⁶⁸ Návrh novely schválený vládou [online]. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj 18. 5. 2011 [cit. 2012-11-29]. Dostupný z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>

Přísnější režim zadávacího řízení u významných veřejných zakázek se projevuje v celém jeho průběhu, dokonce už před jeho zahájením. Veřejní zadavatelé jsou od 1. 4. 2012 nejen u významných veřejných zakázek povinni zpracovat odůvodnění veřejné zakázky, a to ohledně její účelnosti, přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady, vymezení obchodních a technických podmínek veřejné zakázky ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele, stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele.

Při zadání významné veřejné zakázky ovšem veřejnému zadavateli, který je územním samosprávným celkem, přibývá povinnost předložit odůvodnění veřejné zakázky ke schválení zastupitelstvu. Schválení zastupitelstvem je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení. Ačkoliv v právní úpravě před 1. 4. 2012 chyběla povinnost schvalovat záměr zadat veřejnou zakázku s pro zadavatele nadprůměrnou předpokládanou hodnotou, praxe u většiny zadavatelů tento krok přesto obsahovala. Už i z tohoto důvodu lze konstatovat, že výslovné zakotvení této povinnosti v právní úpravě znamená krok přínosný. Na nejmenších obcích, kde zadávání významných veřejných zakázek bude spíše raritou, by se nabízela možnost nejen schválit odůvodnění významné veřejné zakázky zastupitelstvem, nýbrž také schválit samotný záměr zadat významnou veřejnou zakázku v místním referendu.

Rozpočet malých obcí se totiž ani nepřibližuje hranici významné veřejné zakázky, tudíž se při zadání takové veřejné zakázky malé obce s největší pravděpodobností zavážou na mnoho let ke splácení úvěru. Taková situace poté prakticky ve všech případech znamená faktické zmrazení jakýchkoliv významnějších výdajů a v důsledku tedy i zastavení rozvoje daného subjektu. I z tohoto důvodu představuje zadání významné veřejné zakázky pro malé obce záležitost skutečně nejvyšší důležitosti a ovlivní hospodaření obce na mnoho let. Proto se možnost uspořádání místního referenda jeví v tomto kontextu jako přínosná. Finanční náklady spojené s realizací místního referenda by se mohly jevit jako nadbytečně vynaložené, ovšem vzhledem k ojedinělosti zadání významné veřejné zakázky na malých obcích by se jednalo o záležitost skutečně výjimečnou a jednorázovou. Zároveň také časová náročnost uspořádání místního referenda se v kontextu délky příprav na zahájení zadávacího řízení u významné veřejné zakázky nejeví jako přílišná překážka a nadbytečné prodlužování celého procesu.

Zpřísnění zadání významné veřejné zakázky se projeví také v délce lhůty pro podání nabídek. Zadavatel musí v zadávacím řízení na významnou veřejnou zakázku nastavit takovou lhůtu pro podání nabídek, aby byla alespoň o polovinu delší než lhůta pro podání nabídek u standardních veřejných zakázek. Tento požadavek samozřejmě prodlouží celé

zadávací řízení, což ovšem právě u zadání významných veřejných zakázek vzhledem k jejich objemu a předpokládané složitosti předmětu plnění představuje jistě přínos, neboť uchazeči získají více času na kvalitní zpracování svých nabídek. Tato argumentace je podpořena také pravidlem, že veškeré lhůty stanovené zadavatelem musí být stanoveny s ohledem na předmět zakázky. Je možné předpokládat, že právě předmět významné veřejné zakázky bude vykazovat takové znaky, že prodloužení lhůty pro podání nabídek přinese nejen uchazečům, nýbrž i zadavateli pozitiva v podobě zvýšené časové dotace na kvalitní zpracování nabídek.

3.7 Odůvodnění veřejné zakázky

Zcela novým institutem práva veřejných zakázek je od 1. 4. 2012 odůvodnění veřejné zakázky upravené v § 156 ZVZ. Povinnost zpracovat odůvodnění veřejné zakázky se vztahuje pouze na veřejného zadavatele, který u nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky uveřejní na profilu zadavatele odůvodnění účelnosti veřejné zakázky, přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady, vymezení obchodních a technických podmínek veřejné zakázky a stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele. Důležitou informací pro malé obce je, že povinnost zpracovat a uveřejnit odůvodnění veřejné zakázky se nevztahuje na veřejné zakázky zadávané v režimu zjednodušeného podlimitního řízení.

Veřejný zadavatel je povinen tento dokument uveřejnit do 3 pracovních dnů od uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo od odeslání výzvy o zahájení zadávacího řízení. Odůvodnění veřejné zakázky je tedy dalším z kroků, na které musí veřejný zadavatel pamatovat ještě před samotným zahájením zadávacího řízení.

Obsahová stránka a podoba odůvodnění veřejné zakázky představovala jeden z aspektů výrazného omezení zadávání veřejných zakázek veřejnými zadavateli po 1. 4. 2012. V § 156 odst. 8 ZVZ je totiž uvedeno, že podrobnosti rozsahu odůvodnění veřejné zakázky stanoví prováděcí právní předpis. Ke dni nabytí účinnosti novely ZVZ, která zavedla institut odůvodnění veřejné zakázky, tedy k 1. 4. 2012, neexistovaly ještě prováděcí právní předpisy včetně toho, který stanoví rozsah odůvodnění veřejné zakázky.

Absence prováděcích předpisů představovala pro mnoho veřejných zadavatelů poměrně značnou překážku při přípravách zadávacích řízení. Veřejní zadavatelé z obavy před možnými komplikacemi v situaci, kdy by již proběhnuvší zadávací řízení nebyla v souladu s později uveřejněnými prováděcími předpisy, volili raději variantu vyčkávání se zahájením zadávacích řízení. Dne 4. 7. 2012, tedy více než dva měsíce po účinnosti novely ZVZ, která na prováděcí

předpis odkazovala, byla ve Sbírce zákonů uveřejněna vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 232/2012 Sb., ze dne 25. 6. 2012, o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky. Tato vyhláška tedy přinesla pro veřejné zadavatele podrobnosti rozsahu odůvodnění veřejné zakázky a také tedy netrpělivě očekávané vodítko důležité při zpracování tohoto dokumentu.

Součástí odůvodnění veřejné zakázky je odůvodnění účelnosti. Odůvodnění účelnosti veřejné zakázky je také jednou z obsahových náležitostí předběžného oznámení, které musí veřejný zadavatel odeslat k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek alespoň jeden měsíc před zahájením zadávacího řízení. Veřejný zadavatel tedy v okamžiku, kdy zpracovává odůvodnění veřejné zakázky, již disponuje odůvodněním účelnosti této veřejné zakázky v rámci předběžného oznámení.

V rámci odůvodnění účelnosti veřejné zakázky pro potřeby předběžného oznámení veřejný zadavatel popíše potřeby, které mají být splněním veřejné zakázky naplněny, popíše předmět veřejné zakázky a vzájemný vztah předmětu zakázky a potřeb zadavatele. Zároveň také stanoví předpokládaný termín splnění veřejné zakázky. Pokud v období mezi odesláním předběžného oznámení a zpracováním odůvodnění veřejné zakázky došlo ke změně v těchto údajích, budou tyto údaje také součástí odůvodnění veřejné zakázky. Nadto bude odůvodnění účelnosti veřejné zakázky obsahovat také popis rizik souvisejících s plněním veřejné zakázky, která zadavatel zohlednil při zpracování zadávacích podmínek.

Další z obsahových náležitostí odůvodnění veřejné zakázky je odůvodnění požadavků na technické kvalifikační předpoklady. Při stanovení technických kvalifikačních předpokladů musel zadavatel zohlednit složitost a rozsah předmětu veřejné zakázky a stanovit technické kvalifikační předpoklady právě s ohledem na její předmět. V praxi zadavatelé ovšem přistupovali k příliš přísnému vymezení technických kvalifikačních předpokladů, což s sebou přinášelo neodůvodněné omezení soutěžního prostředí.

Novela ZVZ se pokusila zamezit tomuto jevu stanovením omezení zadavatele při stanovení seznamu stavebních prací provedených dodavatelem za posledních 5 let. Nově nesmí požadovaný rozsah stavebních prací u jednotlivé položky v seznamu stavebních prací provedených dodavatelem překračovat 50 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Zadavatel tedy nesmí požadovat uvedení jednotlivých položek s vyšším rozsahem než je polovina předpokládané hodnoty zakázky. Pokud veřejný zadavatel požaduje předložení seznamu stavebních prací, ze kterého vyplývá, že finanční hodnota uvedených stavebních prací je minimálně dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky, musí odůvodnit přiměřenost takového svého požadavku ve vztahu k předmětu veřejné zakázky a k rizikům

souvisejícím s plněním veřejné zakázky. Obdobně musí veřejný zadavatel v rámci odůvodnění veřejné zakázky zdůvodnit požadavek na předložení seznamu více než tří techniků nebo technických útvarů. Také při vymezení dalších technických kvalifikačních předpokladů musí veřejný zadavatel počítat s tím, že při přísnějším vymezení těchto kvalifikačních předpokladů bude povinen odůvodnit přiměřenost takového svého požadavku ve vztahu k předmětu veřejné zakázky a k rizikům souvisejícím s plněním veřejné zakázky. Tato povinnost platí obdobně také u veřejných zakázek na dodávky a u veřejných zakázek na služby.

Veřejný zadavatel se v rámci odůvodnění veřejné zakázky musí vypořádat také s odůvodněním stanovení hodnotících kritérií, když je nově povinen odůvodnit stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií ve vztahu ke svým potřebám. Pokud zadavatel stanoví jako základní hodnotící kritérium ekonomickou výhodnost nabídky a dílčí hodnotící kritérium nabídková cena má nižší váhu než 60 % u veřejných zakázek na služby nebo 80 % u veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, odůvodní rovněž přiměřenost stanovení dílčích hodnotících kritérií.⁶⁹

Přínos zakotvení institutu odůvodnění veřejné zakázky spatřuje zákonodárce především v možnosti disponovat větší veřejnou kontrolu nad hospodařením s veřejnými prostředky. S odůvodněním vypsání veřejné zakázky lze zadavatele konfrontovat jak při následné finanční kontrole, tak veřejně či politicky. Tento tlak by měl působit na zadavatele a motivovat jej k účelnému, hospodárnému a efektivnímu vynakládání veřejných prostředků.⁷⁰

3.8 Zadávací podmínky

Jedním z nejdůležitějších předpokladů hladkého průběhu zadávacího řízení je důkladné zpracování zadávacích podmínek. Zadavatelé si musí uvědomit, že zadávací podmínky určují pouze oni a dodavatelé, pokud se chtějí o veřejnou zakázku ucházet, musí na tyto podmínky přistoupit. Z tohoto důvodu také ZVZ jednoznačně vymezuje odpovědnost zadavatele za zpracování zadávacích podmínek. Je nanejvýš vhodné, aby zadávací podmínky byly zpracovány skutečně pečlivě, srozumitelně a jednoznačně. Jakákoliv nesrovnalost se totiž může projevit v průběhu zadávacího řízení a zadavatel již nebude disponovat dostatkem

⁶⁹ § 6 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 232/2012 Sb.,

⁷⁰ *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 258/2011 Sb., změna zákona o veřejných zakázkách, str.27* [online]. Praha : Vláda České republiky, 2011 [cit. 10. Února 2013]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz>>

prostoru a možností k jejímu zhojení. Zadávacími podmínkami jsou veškeré požadavky zadavatele uvedené v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, zadávací dokumentaci, či jiných dokumentech obsahujících vymezení předmětu veřejné zakázky.

3.8.1 Zadávací dokumentace

Nejpodrobněji jsou požadavky zadavatele stanoveny v zadávací dokumentaci. Zadávací dokumentace je soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá zadavatel. Jak již tedy bylo uvedeno, zadavatel by měl věnovat skutečně dostatečný prostor zpracování zadávacích podmínek, tedy i zadávací dokumentace, jelikož za jejich správnost a úplnost nese odpovědnost.

Základem zadávací dokumentace je co nejpřesnější vymezení předmětu veřejné zakázky, provedené natolik podrobným, srozumitelným a co do významu jednotlivých údajů jednoznačným způsobem, který umožní samotné sestavení nabídky, její následné transparentní hodnocení zadavatelem a poté i následné objektivní přezkoumání toho, zda zadavatel hodnotil nabídky takovým způsobem, jakým měl. Nemůže obstát taková zadávací dokumentace, z níž zadavatelovy požadavky na zpracování nabídky a následně kritéria pro jejich hodnocení nevyplývají jasně, srozumitelně a jednoznačně, tj. která v těchto ohledech objektivně připouští rozdílný výklad.⁷¹

Zadavatel by při tvorbě zadávací dokumentace měl dbát mimo jiné na terminologickou jednoznačnost v celém jejím textu, ovšem ani v případě, že se mu toto nepodaří a ze smyslu textu bude zároveň zřejmý smysl použití jednotlivých pojmů, nejsou tímto postupem zadavatele porušeny zásady zakotvené v § 6 ZVZ.⁷²

Zadávací dokumentace poskytuje také konkretizaci a detailní popis požadavků uvedených zadavatelem v oznámení nebo výzvě o zahájení zadávacího řízení. Tyto dokumenty si tedy nesmí vzájemně odporovat, neboť v takovém případě by zadávací podmínky nebyly vymezeny srozumitelně a jednoznačně.⁷³

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009 sp. Zn. 2 Afs 87/2008

⁷² Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2010 sp. zn. 8 Afs 12/2010, když se neztotožnil s argumentací Krajského soudu v Brně uvedenou v rozsudku ze dne 11.8.2009 sp. zn. 62 Ca 7/2006

⁷³ Srovnej Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2011 sp. zn. 62 Af 16/2010

ZVZ stanovuje minimální obsahové náležitosti zadávací dokumentace. Zadávací dokumentace musí obsahovat alespoň obchodní podmínky, včetně platebních podmínek, případně též objektivních podmínek, za nichž je možno překročit výši nabídkové ceny, technické podmínky, nebo zvláštní technické podmínky, je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, požadavky na opatření k ochraně utajovaných informací, je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, požadavky na zabezpečení dodávek, je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, požadavky na varianty nabídek, pokud je zadavatel připustil, požadavek na způsob zpracování nabídkové ceny, podmínky a požadavky na zpracování nabídky, způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií, požadavek na podání nabídky pouze v elektronické podobě prostřednictvím elektronického nástroje, pokud tak zadavatel stanovil a jiné požadavky zadavatele na plnění veřejné zakázky.

Zadávací dokumentace, tvořící nejvýznamnější součást zadávacích podmínek, musí být zpracována v takové kvalitě a rozsahu, aby uchazeči na základě jejího prostudování byli schopni předložit relevantně zpracovanou nabídku.

Zadávací dokumentace je tedy základním podkladem pro zpracování nabídky a je v rámci jednoho zadávacího řízení jednotná pro všechny uchazeče a jejich nabídky. Je proto nepřípustné, aby v zadávací dokumentaci poskytnuté jednotlivým uchazečům byly obsahové rozdíly.⁷⁴

Při zpracování zadávací dokumentaci by si měli zadavatelé uvědomit, že zvýšená pozornost a důraz na kvalitu jejího provedení, se následně odrazí v dalších fázích zadávacího řízení. Pokud zadavatelé věnují dostatek pozornosti kvalitě zpracování zadávací dokumentace, předejdou tímto mnohým nepříjemnostem ve fázi lhůty pro podání nabídek a ve fázi posouzení a hodnocení nabídek.

3.9 Osoba pověřená výkonem zadavatelských činností

Další důležité hledisko, které by měli mít zadavatelé v přípravné fázi při zpracování zadávacích podmínek na zřeteli, je odpovědnost za konečnou podobu zadávací dokumentace upravená v § 44 odst. 1 ZVZ, větě druhé. Podle tohoto ustanovení za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá zadavatel. Toto jednoznačné vymezení odpovědnosti se může projevit jako zásadní především v situacích, kdy zadavatel využije možnosti v souladu s § 151 ZVZ a nechá se při výkonu práv a povinností podle ZVZ souvisejících se zadávacím řízením

⁷⁴ RAUS, David. *Zadávaní veřejných zakázek: judikatura s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011 s. 39

zastoupit jinou osobou. Touto jinou osobou jsou především externí administrátoři zadávacích řízení, tedy společnosti specializující se na organizaci zadávacích řízení.

Jelikož právní řád České republiky neklade v podstatě žádné požadavky na odbornost těchto subjektů, vykazuje kvalita poskytovaných služeb v tomto odvětví značné disproporce. Z těchto důvodů by měli být především zadavatelé, kteří nepřicházejí se ZVZ do kontaktu příliš často, nanejvýš obezřetní při výběru externího organizátora zadávacího řízení. Naprostým základem při využití takových služeb je uzavření písemné smlouvy, která dostatečně vymezí povinnosti externího administrátora a také jeho odpovědnost. Zadavatelé by měli vyžadovat rovněž předložení pojistné smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě s odpovídající výši pojistného plnění. Pokud externí administrátor takovou pojistnou smlouvou nedisponuje, zhoršuje se tím také zadavatelova pozice při řešení případných sporů v situacích nedodržení postupu dle ZVZ.

Zadavatelé se v současnosti při výběru administrátora zadávacího řízení nemohou spolehnout na podporu právní úpravy. ZVZ totiž vymezuje požadavky na tyto subjekty velice stroze v § 151, kde je stanoveno, že osoba, která zastupuje zadavatele při výkonu zadavatelských činností, musí splňovat požadavek nepodjatosti podle § 74 odst. 7. Takový subjekt se tedy zejména nesmí podílet na zpracování nabídky, nesmí mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a s uchazeči ho nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr. Tento subjekt se také nesmí účastnit příslušného zadávacího řízení.

De lege ferenda je dle názoru převážné části odborné veřejnosti, se kterým se ztotožňuji, zapotřebí výraznějším způsobem zpřísnit požadavky, které musejí splňovat subjekty v pozici administrátorů zadávacích řízení dle § 151 ZVZ. Existuje několik variant a cest způsobu regulace prostředí administrátorů zadávacích řízení. Tyto subjekty by mohly podléhat evidenci příslušného ústředního orgánu státní správy nebo dohledového orgánu s tím, že pouze takto evidované subjekty by mohly působit v pozici administrátora zadávacího řízení. Takové evidování by bylo možné pouze po prokázání odpovídající odborné způsobilosti.

Tento model evidence administrátorů zadávacích řízení je zakotven ve slovenském právním řádu. V § 116 zákona o verejnom obstarávaní je uvedeno, že zadavatelé jsou povinni vykonávat činnost dle tohoto zákona prostřednictvím fyzických osob, které získali odbornou způsobilost a jsou zapsané v seznamu odborně způsobilých osob, který vede Úrad pre verejné obstarávanie. Zároveň mohou tyto činnosti vykonávat prostřednictvím jiné osoby, která je podnikatelem a která může požádat Úrad o registraci. Aby mohl být takový subjekt registrován, musí předložit osvědčení o atestaci vydané akreditovanou osobou. Toto osvědčení o atestaci může získat pouze ten subjekt, který doloží, že on sám i všechny osoby,

kteře pro něho vykonávají činnost související se zadáváním veřejných zakázek mají odbornou způsobilost a jsou zapsané v seznamu odborně způsobilých osob, který vede Úřad.

Tímto způsobem stanovený mechanismus kontroly odborné způsobilosti administrátorů zadávacích řízení jistě představuje jednu z možných variant vedoucích ke zkvalitnění procesu zadávání veřejných zakázek. Efektivita takového kontrolního mechanismu je ovšem závislá na rozsahu znalostí, které musí jednotlivé subjekty prokázat, aby jim bylo uděleno osvědčení o atestaci. Slovenský model totiž nevyžaduje pro získání osvědčení o atestaci prokázání takového množství znalostí, aby mohl být považován za efektivní nástroj selekce kvality administrátorů zadávacích řízení. Vzhledem k objemu prostředků z veřejných rozpočtů, které jsou vydávány v rámci zadávacích řízení, by měly osoby organizující průběh zadávacích řízení disponovat znalostmi adekvátního rozsahu. Tedy nejen základním rozhledem v odvětví práva veřejných zakázek, nýbrž hlubší odborností zaručující minimalizaci výskytu pochybení v rámci zadávacích řízení. Slovenský model tedy představuje jedno z možných řešení, ovšem za podmínky zpřísnění pravidel pro získání osvědčení o atestaci, především rozsahu odborné způsobilosti.

Další z možných cest vedoucích k vyšší odbornosti administrátorů zadávacích řízení a tím také zvýšení jistoty zadavatelů při jejich výběru, spočívá v úvaze o existenci samosprávného subjektu ekvivalentního České advokátní komoře nebo Notářské komoře České republiky. Vykonávat činnost administrátorů zadávacích řízení dle § 151 ZVZ by pak byly oprávněny pouze subjekty zapsané v takovém samosprávném orgánu. Existence takového subjektu a povinnost členství v něm by jistě přinesla zvýšení odbornosti jeho členů. Zároveň by s jeho vznikem byly ovšem spojeny finanční náklady a nutnost přijetí legislativní úpravy vymezující pravomoc a působnost takového subjektu. Vzhledem ke značným rozdílům v charakteru a zaměření jednotlivých administrátorů zadávacích řízení, kdy tuto činnost vykonávají jak renomované advokátní kanceláře, tak zároveň fyzické osoby bez právnického ani jiného adekvátního vzdělání, by založení takové profesní komory a nastavení podmínek pro získání členství představovalo úkol velice složitý, který by nemusel přinést zamýšlený efekt. Oproti ostatním profesním samosprávám tedy nelze jednoznačně vymezit, jakým vzděláním by měli disponovat osoby ucházející se o členství v tomto orgánu. Překážku pro kvalitní a prospěšné fungování profesní samosprávy by mohly představovat rovněž obchodní zájmy a vazby postupně utvořené v oblasti zadávání veřejných zakázek.

De lege ferenda se tak dle mého názoru jeví jako nejpřínosnější varianta změny zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Právě tato právní norma reguluje postavení administrátorů zadávacích řízení. Stávající právní úprava řadí činnost administrátorů

zadávacích řízení mezi živnosti ohlašovací volné, u kterých není jako podmínka provozování stanovena odborná způsobilost.⁷⁵ Zařazením této činnosti mezi živnosti ohlašovací vázané, kdy získání příslušného živnostenského oprávnění předchází prokázání odborné způsobilosti, by jistě přineslo zamýšlený efekt. Tato odborná způsobilost by měla zahrnovat odpovídající vzdělání, ať už právnické nebo vzdělání ekonomického či technického zaměření. Druhou složkou odborné způsobilosti by bylo prokázání praxe v oboru administrace zadávacích řízení.

V souvislosti se snížením finančních limitů od 1. 4. 2012 došlo k navýšení počtu zadávacích řízení na malých obcích. Jelikož malé obce dosud nezískali potřebné zkušenosti v oblasti zadávání veřejných zakázek dle ZVZ, využívají při administraci zadávacích řízení služeb externích subjektů. Ovšem i v takovém případě by představitelé obcí měli disponovat určitou úrovní znalostí z práva veřejných zakázek. Jedním z důvodů je výše uváděný fakt, že za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá i zadavatel.

Dalším aspektem vzbuzujícím potřebu získání potřebných poznatků by pro zadavatele měla být kontrola externího subjektu administrujícího zadávací řízení. Pouze při odpovídajícím rozsahu znalostí budou představitelé malých obcí schopni proniknout hlouběji do průběhu zadávacího řízení a efektivně kontrolovat činnost administrátora. K rozšíření takových znalostí mohlo vést zakotvení nového institutu osoby se zvláštní způsobilostí, jehož účinnost byla odložena na 1. 1. 2014. Osobou se zvláštní způsobilostí je osoba, která je v pracovněprávním vztahu k veřejnému zadavateli zadávajícímu veřejnou zakázku nebo jinému veřejnému zadavateli a absolvovala vzdělávací program. Realizaci tohoto vzdělávacího programu mělo primárně zajišťovat Ministerstvo pro místní rozvoj. Kromě osvojení postupů podle ZVZ si účastníci tohoto vzdělávacího programu měli osvojit také základní investiční a nákupní dovednosti. Osobou se zvláštní způsobilostí tedy měl disponovat každý veřejný zadavatel. Tato osoba se měla vyjadřovat k zadávacím podmínkám nadlimitní veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem před jejím zahájením. Mimo tuto svou povinnost, která ovšem v případě menších obcí měla být realizována jen zcela výjimečně vzhledem k finančním limitům nadlimitních veřejných zakázek, by osoba se zvláštní způsobilostí měla být schopná efektivní kontroly externího administrátora zadávacího řízení. Absolvování vzdělávacího programu snad tedy přinese představitelům malých obcí potřebné penzum znalostí a osvětlí jim základní instituty práva veřejných zakázek a jejich vzájemnou provázanost. Ačkoliv institut osoby se zvláštní způsobilostí mohl být dle mého názoru

⁷⁵ § 19 písm. c) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

přínosem pro zkvalitnění zadávání veřejných zakázek na malých obcích, byl s účinností od 1. 1. 2014 z právní úpravy odstraněn.

4 Zahájení zadávacího řízení a běh lhůty pro podání nabídek

Na přípravnou fázi zadávacího řízení plynule navazuje samotné zahájení zadávacího řízení a s ním spojený počátek běhu lhůty pro podání nabídek. V této fázi přistupují do zadávacího řízení dodavatelé, kteří mají zájem účastnit se zadávacího řízení a získat veřejnou zakázku. Zadavatel v této fázi zadávacího řízení komunikuje s dodavateli. Dochází k poskytování zadávací dokumentace, odpovědím na dotazy dodavatelů, poskytování dodatečných informací. Výstupem této fáze zadávacího řízení je podání nabídek ze strany dodavatelů.

Zadavatelé by si měli uvědomit, že právě zahájením zadávacího řízení a počátkem běhu lhůty pro podání nabídek se podstatně zužují možnosti zasahovat do zadávacích podmínek a každý takový zásah představuje potenciální nebezpečí pochybení zadavatele. Proto by zadavatelé měli věnovat enormní pozornost kvalitnímu zpracování zadávacích podmínek v přípravné fázi tak, aby byla minimalizována četnost jejich změn.

Pokud se malé obce jako zadavatelé rozhodnou administrovat průběh zadávacího řízení bez pomoci externího subjektu, musí být připraveny na komunikaci s uchazeči po celou dobu lhůty pro podání nabídek. Především poskytování zadávací dokumentace a přijímání nabídek je spojeno se zvýšenými personálními a administrativními nároky oproti běžnému chodu malých obcí.

4.1 Zahájení zadávacího řízení

Zahájení zadávacího řízení představuje stěžejní okamžik v celém procesu zadání veřejné zakázky. Pokud již dojde k zahájení zadávacího řízení dle ZVZ, nedisponuje zadavatel neomezenou možností toto zadávací řízení zastavit nebo zrušit. Důvody ke zrušení zadávacího řízení jsou taxativně vymezeny v § 84 ZVZ. Zahájením zadávacího řízení také dochází k uveřejnění záměru zadat veřejnou zakázku, což s sebou přináší možnost neomezenému počtu subjektů seznámit se se zadávacími podmínkami.

Způsob zahájení zadávacího řízení není ponechán v dispozici zadavatele. ZVZ jasně upravuje postup pro zahájení zadávacího řízení v závislosti na druhu zadávacího řízení. Zadávací řízení může zadavatel zahájit odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění nebo odesláním výzvy o zahájení zadávacího řízení. Za oznámení o zahájení zadávacího řízení se považuje oznámení otevřeného řízení, užšího řízení, jednacím řízení s uveřejněním nebo soutěžního dialogu veřejným zadavatelem, oznámení otevřeného řízení,

užšího řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním sektorovým zadavatelem, pravidelné předběžné oznámení sektorového zadavatele, pokud je použito jako způsob zahájení užšího řízení či jednacím řízení s uveřejněním, zjednodušené oznámení v případě zadávání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému.

Za výzvu o zahájení zadávacího řízení se pro účely ZVZ považuje písemná výzva k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění, písemná výzva k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení, písemná výzva k podání nabídek v řízení na základě rámcové smlouvy.

ZVZ tedy rozeznává dva základní způsoby zahájení zadávacího řízení. Prvním z nich je odeslání oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. Způsob uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení je upraven v § 146 ZVZ. Uveřejněním oznámení o zahájení zadávacího řízení se rozumí uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek, jde-li o podlimitní veřejnou zakázku. V případě zahájení nadlimitní veřejné zakázky musí veřejný zadavatel uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení také v Úředním věstníku Evropské unie.

Věstník veřejných zakázek, ve kterém jsou uveřejňována oznámení o zahájení zadávacích řízení nadlimitních i podlimitních veřejných zakázek, je jednou ze sekcí informačního systému o veřejných zakázkách. Věstník veřejných zakázek zabezpečuje uveřejňování informací o veřejných zakázkách. Správcem informačního systému o veřejných zakázkách je Ministerstvo pro místní rozvoj. Věstník veřejných zakázek ovšem není provozován přímo Ministerstvem pro místní rozvoj. Dne 21. října 2011 bylo ve Sbírce zákonů ČR publikováno sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ČR o rozhodnutí o pověření provozovatele subsystému informačního systému č. 311/2011. Provozováním subsystému informačního systému⁷⁶ byla tímto rozhodnutím pověřena společnost NESS Czech s.r.o., která provozování převzala od České pošty s. p.⁷⁷

⁷⁶ od 1. 4. 2012 Věstníku veřejných zakázek

⁷⁷ V souvislosti se změnou provozovatele subsystému od 1. 11. 2011 mělo dle sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ČR dojít k několikahodinové odstávce celého systému. Reálná situace se ovšem od té deklarované zásadně lišila, když uchazeči neměli možnost po několik dní nalézt v uveřejňovacím subsystému nově uveřejněná zadávací řízení. Tento nežádoucí stav mohl výrazným způsobem přispět k omezení hospodářské soutěže, když dodavatelé neměli možnost získat informace nutné ke zpracování svých nabídek, naopak dodavatelé, kteří byli o zahájení zadávacího řízení informováni jiným způsobem, získali neodůvodněnou výhodu. Tímto stavem byla tedy zásadním způsobem porušena zásada rovného zacházení zakotvená v § 6 ZVZ. Dalším negativem souvisejícím se změnou provozovatele byla značná rozdílnost a menší uživatelská přívětivost uveřejňovacího subsystému. Zadavatelé i dodavatelé byli nuceni se prakticky okamžitě zorientovat ve všech změnách provedených novým provozovatelem, z nichž některé představovali výrazné časové nároky spočívající v nastudování nových metodických pokynů a orientaci v odlišné struktuře webových stránek. Většinu počátečních komplikací se ovšem v průběhu prvních několika měsíců podařilo novému provozovateli odstranit. Vyzvednout je třeba krátký časový interval mezi odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení zadavatelem a jeho uveřejněním v subsystému.

Změna provozovatele subsystému neměla vliv na postup zadavatele při zahajování zadávacích řízení odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. I nadále v takovém případě vyplňují zadavatelé formulář, ve kterém uvedou základní údaje o sobě a samozřejmě především o předmětné veřejné zakázce. Zadavatel musí být schopen prokázat datum odeslání vyhlášení k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek, popřípadě Úředním věstníku. Provozovatel Věstníku veřejných zakázek poskytne zadavateli potvrzení o datu uveřejnění vyhlášení ve Věstníku veřejných zakázek.

Počátek lhůty pro podání nabídek v případech, kdy je zadávací řízení zahajováno odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění, je tedy spjat s jeho odesláním. Z tohoto důvodu je důležité, aby bylo minimalizováno časové rozpětí mezi okamžikem odeslání vyplněného formuláře a jeho uveřejněním v subsystému.

V současné době, kdy každá obec disponuje připojením na internet, představuje uveřejnění pomocí vyplnění formuláře a jeho odeslání v elektronické podobě způsob pouze minimálně zatěžující zadavatele. Komplikace pro malé obce jako zadavatele veřejných zakázek mohou ovšem nastat nikoliv při odesílání formuláře, ale při jeho samotném vyplňování. Představitelé malých obcí, kteří přicházeli do styku se zadáváním veřejných zakázek dle ZVZ zcela výjimečně, nedisponují takovými zkušenostmi, aby byli schopni odeslat formulář o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění bez větších obtíží spojených s nastudováním metodiky k vyplnění následným zpracováním takového formuláře. Pozici zadavatelům neulehčuje rovněž terminologie použitá ve formulářích a v metodických příručkách k vyplnění, jelikož tato se často neshoduje s terminologií použitou v ZVZ.

Situaci by dle mého názoru prospělo sjednocení terminologie ZVZ a jednotlivých formulářů, lepší grafická přehlednost odlišení povinně vyplňovaných polí formulářů a dle zkušeností z praxe také prohloubení odborných znalostí pracovníků provozovatele Věstníku veřejných zakázek v oblasti práva veřejných zakázek.

4.1.1 Zahájení zadávacího řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení

V souvislosti se snížením finančních limitů došlo od 1. 4. 2012 k navýšení počtu veřejných zakázek zadávaných malými obcemi. Vzhledem k objemu prostředků, se kterými hospodaří malé obce, je nejčastějším druhem zadávacího řízení, se kterým se jejich představitelé setkají, zjednodušené podlimitní řízení. Z tohoto důvodu je zjednodušenému podlimitnímu řízení v rámci této práce věnována zvýšená pozornost.

Veřejný zadavatel může zadat veřejnou zakázku ve zjednodušeném podlimitním řízení při splnění podmínek § 25. Veřejný zadavatel může použít zjednodušené podlimitní řízení pro zadání podlimitní veřejné zakázky na dodávky nebo podlimitní veřejné zakázky na služby, nebo podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 000 000 Kč bez DPH.

Zahájení zadávacího řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení se neodehrává odesláním vyplněného formuláře k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek. Zadavatel použije při tomto druhu zadávacího řízení pro jeho zahájení specifický postup upravený v § 38 ZVZ. Ve zjednodušeném podlimitním řízení vyzývá zadavatel písemnou výzvou nejméně 5 zájemců k podání nabídky a k prokázání kvalifikace. Písemnou výzvu uveřejní veřejný zadavatel na profilu zadavatele po celou dobu lhůty pro podání nabídek.

K zahájení zadávacího řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení je tedy zadavatel povinen provést dva úkony. První z nich směřuje ke konkrétním subjektům. Zadavatel oslovuje výzvou k podání nabídky alespoň 5 zájemců. Tito zájemci musí být schopni splnit předmět veřejné zakázky, což znamená, že minimálně musí disponovat oprávněním k podnikání vztahujícím se k předmětu veřejné zakázky. Informace o těchto oprávněních jsou volně přístupné z obchodního či živnostenského rejstříku, takže jejich zjištění nepředstavuje pro zadavatele žádnou finanční či větší časovou ztrátu.⁷⁸ Zájemce k oslovení výzvou k podání nabídky by zadavatel měl vybírat z okruhu dodavatelů, kteří jsou schopni splnit předmět veřejné zakázky řádně a včas. Nesprávný je tedy postup, kdy by zadavatel oslovil sice minimálně 5 zájemců, ovšem jejich předmět činnosti by se netýkal zahajované veřejné zakázky.

Zajištění okruhu potřebných zájemců je vždy odpovědností zadavatele, je však nezbytné, aby všichni vyzvaní zájemci byli schopni splnit předmět veřejné zakázky, tzn. alespoň disponovali oprávněním k podnikání na předmět veřejné zakázky. Zákonný počet nejméně pěti vyzvaných zájemců je počtem minimálním; pokud by např. existovalo méně zájemců schopných splnit předmět veřejné zakázky, nelze veřejnou zakázku ve zjednodušeném podlimitním řízení zadat a zadavatel musí zvolit jiné alternativní zadávací řízení.⁷⁹

⁷⁸ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 7. 2011 Č. j.: ÚOHS-S65/2011/VZ-6432/2011/510/MGr

⁷⁹ KRENK, Michal. *Zjednodušené podlimitní řízení, upravené v zákoně č. 137/2006 Sb.*, [online] Praha 2011 [cit. 16. března 2013] Dostupné z WWW: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/zjednodusene-podlimitni-rizeni-ii-cast/>

Veřejný zadavatel zahajuje zadávací řízení veřejné zakázky realizované formou zjednodušeného podlimitního oslovením minimálně pěti zájemců k podání nabídky a k prokázání kvalifikace. Oslovení ve smyslu předchozí věty je veřejný zadavatel povinen učinit formou písemné výzvy k podání nabídek. Zákon stanoví minimální počet zájemců, který musí být veřejným zadavatelem osloven, který musí být vždy bez výjimky dodržen. Výjimkou z uvedeného pravidla nemůže být ani např. skutečnost, že veřejnému zadavateli není znám tento počet zájemců. Pokud by taková skutečnost přesto nastala, je veřejný zadavatel povinen postupovat podle jiného druhu zadávacího řízení. Nic však veřejnému zadavateli nebrání, aby písemnou výzvou k podání nabídek a k prokázání kvalifikace oslovil vyšší počet zájemců. V rámci takového oslovení musí být veřejným zadavatelem beze zbytku dodržena pravidla stanovená v ustanovení § 6, tedy všechny písemné výzvy musí být odeslány současně a musí být obsahově shodné.⁸⁰

Veřejný zadavatel je povinen v případě potřeby prokázat, že k oslovení minimálně pěti zájemců skutečně došlo.⁸¹

Obsah výzvy dle § 38 ZVZ není ponechán na vůli zadavatele, nýbrž jsou stanoveny minimální náležitosti tohoto dokumentu. ZVZ v § 38 odst. 4 kromě požadavku na její písemnou formu, stanovuje obligatorní náležitosti, které musí obsahovat každá písemná výzva v uvedeném smyslu. Nad rámec uvedeného je veřejný zadavatel oprávněn učinit součástí takové výzvy i celou řadu dalších skutečností.

Obligatorní náležitosti písemné výzvy jsou identifikační údaje veřejného zadavatele, informace o druhu a předmětu veřejné zakázky, zadávací dokumentace nebo podmínky přístupu či poskytnutí zadávací dokumentace, lhůta a místo pro podání nabídek, požadavky na prokázání splnění kvalifikace, pokud nejsou uvedeny v zadávací dokumentaci, údaje o hodnotících kritériích, pokud nejsou uvedeny v zadávací dokumentaci.

V případech, kdy veřejný zadavatel zahajuje více zadávacích řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení se stejným nebo obdobným předmětem plnění, musí při

⁸⁰ OLÍK, Miloš a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* § 38 [citováno 20. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

⁸¹ Zadavatel je povinen v souvislosti se zadávacím řízením vést písemnou evidenci všech úkonů učiněných dodavatelem vůči zadavateli a zadavatelem vůči dodavatelům, Úřadu či Evropské komisi. Písemná evidence musí obsahovat pořadové číslo úkonu, jeho označení, datum a identifikační údaje dodavatele. K této záležitosti blíže např. v Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 2. 2007 č. j.: S317,343/2006-01233/2007/520-PR

odesílání výzvy k podání nabídek respektovat pravidlo, že nesmí opakovaně vyzývat stejný okruh zájemců, není-li to odůvodněno předmětem plnění veřejné zakázky nebo jinými zvláštními okolnostmi. Pokud tedy zadavatel vyzval k podání nabídek na plnění veřejné zakázky 5 různých zájemců, je Zákonem zakázáno, aby v případě, že je zadavatelem následně zadávána veřejná zakázka s předmětem stejným nebo obdobným veřejné zakázce předchozí, zadavatel vyzval totožných 5 zájemců.

Protože i sám zákonodárce cítil, že pozitivní diskriminace by měla mít své hranice, nesmí zadavatel opakovaně vyzývat stejný okruh zájemců. Jedinou výjimkou je takový případ, není-li to odůvodněno předmětem plnění veřejné zakázky či jinými zvláštními okolnostmi.⁸²

Ustanovení § 38 odst. 4 ZVZ má zabránit zejména tomu, aby z hospodářské soutěže byli vyloučeni ti zájemci, kteří jsou reálně schopni předmět plnění veřejné zakázky splnit a zadavatelem nejsou vyzýváni k podání nabídky pouze např. z důvodu, že zadavatel má dobré zkušenosti s jím preferovaným okruhem dodavatelů. Tato zásada není prolomena ani povinností zadavatele uveřejňovat výzvu k podání nabídky. A contrario však lze mít za to, že zadavatel nemusí k podání nabídky vyzývat např. takového dodavatele, se kterým má tento zadavatel negativní zkušenost ve smyslu nepodání nabídky, ač byl tento řádně vyzván, neprokázání zadavatelem požadované kvalifikace či např. že zadavateli bylo takovým zadavatelem poskytováno plnění předmětu veřejné zakázky nikoliv řádně a včas.⁸³

Zadavatel ovšem tuto povinnost nemusí dodržet v případech, kdy je to odůvodněno předmětem plnění veřejné zakázky nebo jinými zvláštními okolnostmi. V takové situaci může zadavatel odeslat výzvu k podání nabídek opakovaně stejnému okruhu zájemců. Zákon zde pamatuje na spíše výjimečné případy, kdy na trhu objektivně existuje pouze několik málo subjektů, které jsou zadavateli schopny poskytnout požadované plnění, a zadavatel tedy ani nemá jinou možnost vyzývat k podání nabídky jiný než takto omezený okruh zájemců. Je však namístě konstatovat, že se vždy musí jednat o existenci objektivních důvodů, a nikoliv důvodů subjektivních, a nelze za takové důvody považovat např. pouhou neinformovanost zadavatele o počtu dodavatelů schopných splnit předmět veřejné zakázky. Typicky se může jednat o případy, kdy např. zadavatelem poptávanou službu poskytuje (vzhledem k tomu, že

⁸² KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. Praha: Linde, 2013 s. 320

⁸³ OLÍK, Miloš a kol.. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. § 38 [citováno 20. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

se jedná o službu novou) prozatím pouze omezený okruh dodavatelů.⁸⁴

Pro zahájení zadávacího řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení ovšem nestačí odeslání výzvy k podání nabídky konkrétním zájemcům. Veřejný zadavatel je povinen tuto výzvu k podání nabídky uveřejnit také na svém profilu zadavatele po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek.

Profil zadavatele je institut, se kterým se subjekty práva veřejných zakázek setkávají častěji po 1. 4. 2012. Novelizace ZVZ totiž přinesla mimo jiné také výrazné posílení využívání profilu zadavatele.

Zadavatel má od 1. 4. 2012 povinnost uveřejnit na svém profilu zadavatele zadávací dokumentaci nebo textovou část zadávací dokumentace podle § 48 ZVZ, kvalifikační dokumentaci podle § 48 odst. 6 ZVZ, dodatečné informace podle § 49 ZVZ, písemnou zprávu podle § 85 ZVZ.

Veřejný zadavatel uveřejní na svém profilu zadavatele také písemnou výzvu k podání nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení podle § 38 ZVZ, informace o umožnění prohlídky místa plnění u zjednodušeného podlimitního řízení podle § 49 ZVZ, smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech příloh jejich změna dodatků, výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky, seznam subdodavatelů dodavatele veřejné zakázky podle § 147a ZVZ a odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ.

Na svém profilu zadavatele může veřejný zadavatel uveřejnit ve zjednodušeném podlimitním řízení rozhodnutí o vyloučení uchazeče podle § 60 ZVZ a § 76 ZVZ a oznámení o výběru nejvhodnější nabídky podle § 81 ZVZ.

Profilem zadavatele je elektronický nástroj, prostřednictvím kterého zadavatel podle ZVZ uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám způsobem, který umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup, a jehož internetová adresa je uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek.

Nutno podotknout, že povinnost uveřejnit výzvu na profilu zadavatele byla v právní úpravě zakotvena až novelou ZVZ účinnou od 15. 9. 2010. Do tohoto okamžiku figurovala v právní úpravě pouze povinnost uveřejnit výzvu k podání nabídky vhodným způsobem. Jako vhodný způsob uveřejnění výzvy k podání nabídky bylo obcemi dlouhodobě považováno uveřejnění na elektronické úřední desce.

Novelou ZVZ účinnou od 15. 9. 2010 bylo upřesněno, že povinnost zadavatele uveřejnit

⁸⁴ OLÍK, Miloš a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. § 38 [citováno 20. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.

výzvu k podání nabídky vhodným způsobem je splněna, pokud veřejný zadavatel uveřejní písemnou výzvu na svém profilu zadavatele, který byl uveřejněn v informačním systému. Toto upřesnění ovšem nevneslo mezi zadavatele osvětlení správného způsobu uveřejnění výzvy k podání nabídky. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR tedy vydalo k této problematice svoje stanovisko, ve kterém celou záležitost vyložilo.

Od 15. 9. 2010 zůstává zachováno uveřejnění vhodným způsobem, zadavatel však nově musí tuto povinnost splnit tím, že výzvu uveřejní na profilu zadavatele. Z dikce ZVZ plyne, že zadavatel pro naplnění povinnosti uveřejnit výzvu vhodným způsobem musí využít svůj profil a uveřejnit výzvu.

Zákon ovšem zadavatele nijak neomezuje i v dalších způsobech uveřejnění, zejména zadavatel může použít i takový způsob, který používal i před účinností novely a který může používat nadále spolu s uveřejněním na profilu zadavatele.⁸⁵

Předchozí právní úprava tedy také výslovně stanovovala povinnost uveřejnit výzvu k podání nabídky na profilu zadavatele, ovšem až po odstranění sousloví „vhodným způsobem“ došlo v právní úpravě uveřejnění výzvy k podání nabídky k vyjasnění situace a nadále by již nemělo docházet k rozdílnému výkladu, když s účinností od 1. 4. 2012 je jednoznačně dána povinnost uveřejnit výzvu k podání nabídek na profilu zadavatele.

Profil zadavatele jako elektronický nástroj musí splňovat technické požadavky odpovídající prováděcím právním předpisům. Podrobnější požadavky na profil zadavatele jsou upraveny vyhláškou 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody. Dle tohoto prováděcího právního předpisu musí profil zadavatele jako elektronický nástroj disponovat certifikátem shody. Shoda elektronického nástroje se posuzuje z hlediska funkcionality elektronického nástroje a z hlediska prostředí, ve kterém je elektronický nástroj provozován⁸⁶

S posílením pozice profilu zadavatele v rámci zadávacích řízení od 1. 4. 2012 byla spojena nutnost důkladnějšího a podrobnějšího vymezení náležitostí profilu zadavatele. Toto

⁸⁵ Stanovisko ministerstva pro místní rozvoj k uveřejňování výzvy ve zjednodušeném podlimitním řízení na profilu zadavatele podle ustanovení § 38 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění, [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 20. listopadu 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.portal-vz.cz/getdoc/a0456f23-09fd-46aa-b27d-3ef728a53911/Zjednodusene-podlimitnim-rizeni-a-profil-zadavatel>

⁸⁶ Podrobněji vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody

podrobnější vymezení náležitostí profilu zadavatele upravuje vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele.⁸⁷

Je povinností zadavatele, aby profil zadavatele splňoval náležitosti stanovené ZVZ a prováděcími právními předpisy. Tudiž i v případě, kdy zadavatel využije služeb soukromého subjektu, které jsou zpravidla zpoplatněny, měl by si ověřit, zda elektronický nástroj nabízený tímto subjektem skutečně splňuje náležitosti. Zadavatel by měl požadovat předložení certifikátu shody a případně dalších podkladů prokazujících splnění veškerých náležitostí profilu zadavatele.

Především musí být možné ověření identity zadavatele, případně identity provozovatele profilu zadavatele vhodnou formou, záznamy o stavu profilu zadavatele a uveřejněných dokumentech musí být chráněny proti změně, zničení a neoprávněnému přístupu, záznamy musí obsahovat informaci o identifikaci osoby, která uveřejnila dokument (provedla elektronický úkon), záznamy musí obsahovat identifikaci dokumentu, datum a čas začátku a konce uveřejnění, uveřejněné dokumenty musí být ve stanovené lhůtě nepřetržitě přístupné, časový údaj je uveden s přesností na sekundu.⁸⁸

Pokud veřejný zadavatel již disponuje profilem zadavatele splňujícím veškeré náležitosti, nemůže ještě zahájit zadávací řízení v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Nutným krokem, který předchází zahájení zjednodušeného podlimitního řízení, je uveřejnění internetové adresy profilu zadavatele ve Věstníku veřejných zakázek.

Takové uveřejnění provede veřejný zadavatel prostřednictvím formuláře Oznámení profilu zadavatele. Zadavatel může vyplněný formulář doručit provozovateli Věstníku veřejných zakázek v listinné podobě nebo může zvolit doručení v elektronické podobě. Pokud se zadavatel rozhodne pro doručení v elektronické podobě, což je varianta výrazně častější, musí být formulář podepsán zaručeným elektronickým podpisem založeným na

⁸⁷ Tento prováděcí právní předpis Ministerstva pro místní rozvoj byl uveřejněn ve Sbírce zákonů dne 27. 4. 2012, tedy téměř celý měsíc po nabytí účinnosti novely ZVZ. Ministerstvo současně s tímto prováděcím předpisem zpracovalo také metodický pokyn, který by měl pomoci zadavatelům zorientovat se v problematice profilu zadavatele a uveřejňování informací o zadávacích řízeních. Takový metodický pokyn představuje jistě vítanou pomoc především pro zadavatele, kteří provádějí zadávací řízení zřídka. Zadavatelé by ovšem ocenili takovou metodickou pomoc již mnohem dříve tak, aby byli schopni se na změny, které přinesla novela ZVZ s účinností od 1. 4. 2012, náležitě připravit. Obdobná situace nastala několikrát již v minulosti v souvislosti s jinými zásadními novelami ZVZ.

⁸⁸ Podrobněji vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele.

kvalifikovaném certifikátu.⁸⁹ Takový elektronický podpis musí být vystavený pro osobu oprávněnou k podepisování za zadavatele.

Problematika související s profilem zadavatele, jeho náležitostmi, dokumenty na něm uveřejňovanými představuje pro zadavatele oblast poměrně nepřehlednou s velkým množstvím legislativních změn v krátkém časovém úseku. Především pro představitele malých obcí znamená zajištění postupu v souladu s požadavky ZVZ a prováděcích právních předpisů nutnost spolupráce se subjektem poskytujícím odpovídající služby. I v takovém případě ovšem představitelé obcí často nejsou schopni zkontrolovat a prověřit, zda poskytované služby splňují veškeré požadavky a zaručují odpovídající kvalitu.

De lege ferenda přichází v úvahu zřízení centrálního elektronického nástroje provozovaného Ministerstvem pro místní rozvoj. Takový elektronický nástroj by deklaroval splnění veškerých požadavků. Veřejní zadavatelé by k takovému profilu zadavatele pojali důvěru a zároveň by jistě kvitovali možnost zřídit svůj profil zadavatele touto doporučenou a metodicky podpořenou cestou. Jistě by tímto způsobem došlo také k omezení výdajů veřejných prostředků, které v současnosti nutně musí veřejní zadavatelé vynakládat v souvislosti s pořízením a udržováním profilu zadavatele. Taková změna by znamenala také zvýšení transparentnosti zadávání zakázek v režimu zjednodušeného podlimitního řízení, neboť by došlo k usnadnění kontroly plnění povinností zadavatelů. Zároveň by jednotná podoba profilu zadavatele byla přívětivější také pro dodavatele, kteří jsou v současnosti nuceni se nejdříve zorientovat v jednotlivých profilech zadavatelů.

4.2 Lhůta pro podání nabídek

Zahájením zadávacího řízení počíná běžet lhůta pro podání nabídek. Pokud se určitý dodavatel chce zúčastnit zadávacího řízení a pokud má zájem získat předmětnou veřejnou zakázku, musí podat svou nabídku do konce lhůty pro podání nabídek. Konec lhůty pro podání nabídek tedy musí být jednoznačně specifikován v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve výzvě k podání nabídky. Lhůta pro podání nabídek počíná běžet den následující po dni, kdy bylo zadavatelem provedeno odeslání oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění nebo odeslání výzvy k podání nabídky, není-li výslovně zákonem

⁸⁹ Podrobnosti o elektronickém podpisu a jeho náležitostech stanoví Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

stanoveno jinak. ZVZ vymezuje minimální lhůty pro podání nabídek. Zadavatel je ovšem povinen při stanovení délky lhůty pro podání nabídek zohlednit také předmět veřejné zakázky.

Zadavatel tedy stanoví lhůtu pro podání nabídek s ohledem na charakter a složitost předmětu veřejné zakázky tak, aby všichni dodavatelé měli dostatek času seznámit se s předmětem veřejné zakázky a kvalitně zpracovat svou nabídku. Nemusí tak vždy platit, že minimální lhůta pro podání nabídky stanovená ZVZ je také lhůtou dostačující a přiměřenou. Stanovení lhůty pro podání nabídek s ohledem na předmět veřejné zakázky je tedy povinností zadavatele.⁹⁰ Zároveň by si zadavatel měl také uvědomit, že je i jeho zájmem, aby dodavatelé měli dostatek prostoru na kvalitní zpracování svých nabídek. V takovém případě se totiž zadavatel může vyhnout náročnému a zdlouhavému posuzování nabídek a zároveň minimalizovat možná rizika vzešlá z nekvalitního zpracování nabídky během realizace veřejné zakázky.

Lhůta pro podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení nesmí být kratší než 15 dnů, v otevřeném podlimitním řízení nesmí být lhůta pro podání nabídek kratší než 22 dnů a v otevřeném nadlimitním řízení 52 dnů. Tyto minimální lhůty musí být ze strany zadavatele vždy dodrženy, aby dodavatelé měli dostatečný prostor na zpracování svých nabídek. V případě veřejných zakázek s takovým předmětem plnění, kdy lze očekávat, že kvalitní zpracování nabídky bude vyžadovat zvýšené úsilí ze strany dodavatelů a bude časově náročnější, je nutné stanovit lhůtu pro podání nabídek právě s ohledem na předmět veřejné zakázky.

4.2.1 Poskytování částí zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele

Veřejný zadavatel uveřejní na profilu zadavatele alespoň textovou část zadávací dokumentace ode dne uveřejnění oznámení zadávacího řízení či výzvy k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení, a to alespoň do konce lhůty pro podání nabídek.

K pojmu textové části se zákon blíže nevyjadřuje, avšak z uvedeného vyplývá, že se jedná o každou část zadávací dokumentace, která obsahuje písemný text, tedy např. i jednotlivé přílohy (tvoří-li součást zadávací dokumentace), pokud obsahují textovou část, která samostatně (bez grafického znázornění) vyjadřuje obsah sdělení. Písemnou částí tedy

⁹⁰ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 6. 2010 č. j.: ÚOHS-S430,446/2010/VZ-7942/2010/520/EMa

není např. výkres pro realizaci stavebních prací, ač doplněn popisy - tyto jsou nezbytné pro doplnění grafického znázornění.⁹¹

V případě, že veřejný zadavatel neuveřejnil kompletní zadávací dokumentaci na profilu zadavatele,⁹² je povinen ve výzvě k podání nabídek uvést podmínky poskytnutí částí zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele. Části zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele, předá či odešle zadavatel dodavateli ve zjednodušeném podlimitním řízení nejpozději do 2 pracovních dnů ode dne doručení písemné žádosti dodavatele.

Pokud tedy dodavatel doručí zadavateli žádost o poskytnutí částí zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele, je zadavatel povinen předat či odeslat tyto dokumenty tomuto dodavateli v poměrně krátké lhůtě dvou pracovních dnů ode dne obdržení této žádosti. Určité potíže při povinnosti dodržet tuto lhůtu by pro zadavatele mohly nastat především v případě veřejných zakázek na stavební práce, kdy je součástí projektové dokumentace obsáhlá výkresová část, která existuje pouze v tištěné podobě. V takovém případě musí zadavatel zajistit vícetisk těchto dokumentů, což pro zadavatele představuje zvýšené finanční i časové nároky.

Vzhledem k náročnosti přípravy takového vícetisku může zadavatel využít služeb externího subjektu. Zadavatel si může v zadávacích podmínkách vyhradit právo požadovat úhradu nákladů souvisejících s poskytnutím částí zadávací dokumentace, které nebyly uveřejněny na profilu zadavatele. V takovém případě uvede v zadávacích podmínkách výši nákladů na reprodukci, nákladů na balné a poštovné a současně stanoví platební podmínky související s poskytnutím. Zadavatel však nesmí požadovat úhradu těchto nákladů přesahující obvyklé náklady.

Ačkoliv tedy zadavatel může požadovat úhradu jemu vzniklých nákladů po dodavatelích, vždy musí počítat s časem, který je nutný k přípravě vícetisku. Zadavatel může mít připraveno několik paré již v předstihu před obdržением žádostí o jejich poskytnutí, což s sebou přináší riziko nevydání všech takto připravených paré a tedy také bezdůvodné vynaložení finančních prostředků. Proto je skutečně vhodné v takových případech reagovat individuálně na každou obdrženou žádost, a to okamžitě po jejím obdržení, aby bylo zajištěno dodržení zákonné lhůty.

⁹¹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 7. 2013 č. j.: ÚOHS-S229/2013/VZ-13452/2013/521/DRa

⁹² Jedná se především výkresovou část projektové dokumentace v případě zadávání veřejné zakázky na stavební práce.

4.2.2 Poskytování dodatečných informací

Pokud již dodavatelé obdrželi kompletní zadávací dokumentaci, mohou po jejím prostudování požadovat po zadavateli doplnění, případně objasnění požadavků v zadávací dokumentaci uvedených, a to formou písemné žádosti o dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Zadavatel je v rámci zjednodušeného podlimitního řízení povinen na takovou žádost reagovat ve lhůtě tří pracovních dnů od jejího doručení. V této své reakci uvede nejen poskytnuté dodatečné informace, ale také přesné znění žádosti o jejich poskytnutí.

Zadavatel je povinen odeslat dodatečné informace k zadávacím podmínkám nejen dodavateli, který žádost o dodatečné informace zadavateli doručil, nýbrž také všem dodavatelům, kteří požádali o poskytnutí zadávací dokumentace nebo kterým byla zadávací dokumentace poskytnuta. Tato povinnost zadavatele představuje promítnutí zásady rovného zacházení zakotvené v § 6 ZVZ. Na tomto místě považuji za vhodné připomenout, že k dodržení zásady rovného zacházení musí mít zadavatel na paměti, že dodatečné informace k zadávacím podmínkám je povinen odeslat nejen všem dodavatelům, kteří v okamžiku odeslání dodatečných informací již požádali o poskytnutí zadávací dokumentace, nýbrž také těm dodavatelům, kteří o poskytnutí zadávací dokumentace teprve požádají v dalším průběhu lhůty pro podání nabídek. Veřejný zadavatel vždy uveřejní dodatečné informace včetně přesného znění žádosti také stejným způsobem, jakým uveřejnil textovou část zadávací dokumentace. Ve zjednodušeném podlimitním řízení tedy zadavatel uveřejní dodatečné informace také na svém profilu zadavatele.

S účinností od 1. 4. 2012 došlo k výraznému omezení dodavatelů v možnosti požadovat poskytnutí dodatečných informací, a to uvedením požadavku, že písemná žádost o poskytnutí dodatečných informací musí být ve zjednodušeném podlimitním řízení zadavateli doručena nejpozději 5 pracovních dnů před koncem lhůty pro podání nabídek. Zakotvením této mezní lhůty pro podání žádosti o dodatečné informace dojde k zamezení situací, kdy zadavatelé dostávali žádosti o poskytnutí dodatečných informací den před vypršením lhůty pro podání nabídky, případně v den podání nabídky. Zadavatelům pak, i s ohledem na podané dotazy, nezbývalo, než opakovaně prodlužovat lhůtu pro podání nabídky.⁹³

⁹³ GALÁŘ, Jan.: *Nová úprava zjednodušeného podlimitního řízení – krok správným směrem?* [online] 26. 4. 2012 [cit 20. března 2013]. Dostupný z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nova-uprava-zjednoduseneho-podlimitniho-rizeni-krok-spravnym-smerem-82139.html>

Jedná se tedy o posílení pozice zadavatele v průběhu lhůty pro podání nabídek v podobě získání jistých záruk, že nedojde k vynucenému prodlužování lhůty pro podání nabídek právě výše popsaným jednáním dodavatelů, kdy podaná žádost o dodatečné informace den před koncem lhůty pro podání nabídek mohla mít čistě účelový charakter například v případě, kdy dodavatel zjistil, že není schopen zpracovat nabídku tak, aby ji doručil do konce lhůty pro podání nabídek do místa jejího podání.

Na druhou stranu toto omezení možnosti podat žádosti o dodatečné informace po celou dobu lhůty pro podání nabídek může přinést dodavatelům výrazné komplikace při zpracování nabídek, které se jistě mohou promítnout v jejich kvalitě, což může znamenat nepříjemné důsledky i pro zadavatele v průběhu realizace předmětu plnění.

S ohledem na fakt, že lhůta pro podání nabídek musí být stanovena v případě zjednodušeného podlimitního řízení v minimálním rozsahu 15 kalendářních dnů, může však dojít k situaci, že uchazeči nebudou mít na podání případných dotazů téměř žádný prostor. Obě lhůty (pro podání nabídek a podání žádostí o dodatečné informace) jsou totiž stanoveny rozdílným způsobem. Zatímco lhůta pro podání nabídek je stanovena v „prostých“ kalendářních dnech, lhůta pro podání žádosti, je stanovena ve dnech pracovních. Není však úplně vhodné, aby se v tomto případě střetávaly lhůty počítané rozdílným způsobem. Tento nesoulad může totiž v praxi mít poměrně zajímavé důsledky. Pokud bude lhůta pro podání nabídek stanovena skutečně pouze na 15 dnů, může mít uchazeč na seznámení se se zadávacími podmínkami a podání dotazů jen 8 kalendářních dnů. A to jen v případě, že bude mít kompletní zadávací podmínky k dispozici již v den vyhlášení a ve lhůtě pro podání nabídky nebude obsažen žádný státní svátek. V případě, že by zadavatel vyhlásil zadávací řízení např. v období letních státních svátků, byla by možnost uchazeče k podání žádosti ještě omezenější, což může být v případě složitějších, např. stavebních zakázek poměrně velký problém. Navíc nelze počítat s tím, že uchazeč bude mít celou zadávací dokumentaci k dispozici vždy již v den vyhlášení (pokud bude obsahovat i netextové části).⁹⁴

Jak již bylo zmíněno, může v souvislosti s tímto omezením dodavatelů dojít k nedostatečné kvalitě zpracování nabídek, což v konečném důsledku může ohrozit dokončení samotného zadávacího řízení v případě, že nabídky nebudou zpracovány dle všech požadavků zadavatele. Zároveň mohou nastat komplikace i při realizaci předmětu plnění, kdy vítězný

⁹⁴ GALÁŘ, Jan. *Nová úprava zjednodušeného podlimitního řízení – krok správným směrem?* [online] 26. 4. 2012 [cit 20. března 2013]. Dostupný z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nova-uprava-zjednoduseneho-podlimitniho-rizeni-krok-spravnym-smerem-82139.html>

uchazeč z důvodu nezískání potřebných informací během lhůty pro podání nabídek nepostupuje dle veškerých požadavků zadavatele.

De lege ferenda se jeví jako nejvhodnější varianta kompromisní v podobě zachování mezní lhůty pro podání žádosti o dodatečné informace, aby byli zadavatelé ochráněni před účelovými podáními dodavatelů, ovšem pouze za předpokladu jejího prodloužení, a to takovým způsobem, že dodavatelé by byli povinni v rámci zjednodušeného podlimitního řízení doručit žádosti o dodatečné informace zadavateli nejpozději tři pracovní dny před uplynutím lhůty pro podání nabídek.

Pokud zadavatel dojde k závěru, že je nutné uveřejněné zadávací podmínky doplnit, upřesnit nebo ujasnit některé požadavky, může poskytnout dodavatelům dodatečné informace k zadávacím podmínkám i bez předchozí žádosti. I v tomto případě musí takové dodatečné informace odeslat všem dodavatelům, kteří si zažádali o poskytnutí zadávací dokumentace, případně si o ni ještě v dalším průběhu lhůty pro podání nabídek zažádají, a také uveřejnit dodatečné informace na svém profilu zadavatele.

S poskytnutím dodatečných informací je velmi často spojeno právě určité upřesnění zadávacích podmínek, případně jejich úprava oproti původnímu znění. Proto je nutné, aby zadavatel vždy zvážil, jak zásadní úpravu zadávacích podmínek provedl uveřejněním dodatečných informací. Provede-li totiž veřejný zadavatel úpravy zadávacích podmínek, je povinen současně přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení nebo lhůtu pro podání nabídek, a to podle povahy provedené úpravy.

Zadavatel nemůže automaticky předpokládat, že okruh dodavatelů schopných plnit předmět veřejné zakázky se rekrutuje pouze z dodavatelů, kteří si již požádali o zadávací dokumentaci, neboť právě původně přísnější nastavení kvalifikačních podmínek mohlo některé potenciální zájemce při prvotním úmyslu ucházet se o veřejnou zakázku odradit.⁹⁵

V případě takové změny zadávacích podmínek, která může rozšířit okruh možných dodavatelů, prodlouží zadavatel lhůtu tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůty pro podání žádosti o účast nebo pro podání nabídek. Aby veřejný zadavatel minimalizoval riziko nutnosti prodloužení lhůty pro podání nabídek, měl by dle názoru autora věnovat patřičný prostor kvalitní přípravě zadávacích podmínek tak, aby dodavatelé byli schopni zpracovat své nabídky bez podávání žádostí o dodatečné informace. V takovém případě může veřejný zadavatel dodržet harmonogram průběhu zadávacího řízení, což ocení jistě také členové komise pro otevírání obálek a členové hodnotící komise.

⁹⁵ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 5. 2011 č. j.: ÚOHS-R36/2011/VZ-8103/2011/310/EKu

4.2.3. Prohlídka místa plnění

I přes precizní zpracování zadávacích podmínek nejsou v některých případech dodavatelé vzhledem k charakteristice předmětu plnění schopni zpracovat své nabídky, aniž by se seznámili se situací v místě plnění. Jedná se především o stavební práce v podobě vnitřních rekonstrukcí, ale i dodávky technologií do provozu zadavatele. Je-li to pro plnění veřejné zakázky či zpracování nabídky nezbytné, umožní zadavatel prohlídku místa plnění v době jím určené v zadávacích podmínkách všem dodavatelům, kteří mají zájem na podání nabídky. V rámci zjednodušeného podlimitního řízení musí taková prohlídka místa plnění proběhnout nejpozději 5 dnů před uplynutím lhůty pro podání nabídek. U zjednodušeného podlimitního řízení oznámí zadavatel potřebné informace o umožnění prohlídky místa plnění na profilu zadavatele. Informaci o umožnění prohlídky místa plnění může zařadit do textu zadávací dokumentace, která musí být uveřejněna na profilu zadavatele, čímž zároveň splní také povinnost o uveřejnění informace o umožnění prohlídky místa plnění.

Zadavatel by v rámci informace o umožnění prohlídky místa plnění měl uvést především datum a přesný čas zahájení prohlídky a také přesnou lokalizaci místa, kde bude prohlídka zahájena. Prohlídka místa plnění by měla sloužit především k seznámení dodavatelů s charakteristikou místa plnění. Vzejdou-li z prohlídky místa plnění jakékoliv dotazy, je vhodné, aby zadavatel v rámci respektování zásady rovného zacházení odkázal zástupce dodavatele na institut podání žádosti o dodatečné informace.

5 Otevírání obálek

Ještě v rámci průběhu lhůty pro podání nabídek by již měl zadavatel věnovat zvýšenou pozornost přípravě otevírání obálek. Některé své kroky, jako například jmenování členů komise pro otevírání obálek, hodnotící komise nebo administrativní přípravu otevírání obálek musí zadavatel podniknout s dostatečným předstihem.

5.1 Otevírání obálek s nabídkami

Dodavatelé, kteří mají zájem získat veřejnou zakázku, musí svoji nabídku zpracovat a podat ve lhůtě stanovené zadavatelem. Konec lhůty pro podání nabídek musí být ze strany zadavatele přesně vymezen, neboť na nabídku, která je podána po uplynutí této lhůty, se pohlíží, jako by nebyla podána. Zadavatel bezodkladně vyrozumí dodavatele o tom, že jeho nabídka byla podána po uplynutí lhůty pro podání nabídek.

Nabídka může být podána buď v listinné, nebo v elektronické podobě. Nabídka podaná v listinné podobě musí být podána v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky, na které musí být uvedena adresa, na niž je možné zaslat oznámení podle § 71 odst. 6 nebo 7 ZVZ. Obálka, ve které je umístěna nabídka, musí tedy splňovat určité zákonné požadavky. Obálka s nabídkou musí být především řádně uzavřena takovým způsobem, aby se z ní nedal vyjmout obsah ještě před jejím oficiálním otevřením. Řádným uzavřením obálky je zajištěna mimo jiné transparentnost postupu zadavatele, když jím jmenovaná komise pro otevírání obálek na svém jednání kontrolou uzavření obálky deklaruje, že s nabídkou nebylo v čase od jejího přijetí do jejího otevření žádným způsobem manipulováno.

Obálka musí být dále opatřena názvem veřejné zakázky, do které je nabídka podávána. Zadavatel zpravidla uvádí v zadávací dokumentaci doporučený text, kterým dodavatelé označí obálku. Tento text jednoznačně informuje každého, že se jedná o nabídku v konkrétním zadávacím řízení. Důkladné označení obálky je důležité pro odlišení nabídky především v případě podání nabídky prostřednictvím pošty. V takovém případě může v praxi dojít k situaci, kdy je nabídka omylem otevřena neinformovanou osobou zadavatele, případně subjektu, který zajišťuje přijímání nabídek.

Na obálce musí být dále uvedena adresa, na kterou je možné případně odeslat oznámení, že nabídka byla doručena po skončení lhůty pro podání nabídek, nebo že dotčená nabídka byla jedinou, kterou zadavatel do skončení lhůty pro podání nabídek obdržel. Neuvedení adresy může znamenat komplikace nejen pro zadavatele, ale i pro uchazeče, který takovou nabídku podal, a to v případech, kdy nedojde k otevření jeho nabídky z důvodů uvedených v §

71 odst. 6 ZVZ resp. § 71 odst. 7 ZVZ. V takových případech zadavatel nemá možnost zjistit, na jakou adresu má zaslat oznámení, neboť se taková nabídka neotevřela.

S účinností od 1. 4. 2012 došlo v právní úpravě otevírání obálek s nabídkami k zásadním změnám. Tou nejvýraznější a také nejdiskutovanější je požadavek, že otevírání obálek s nabídkami musí být zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Předchozí právní úprava počítala s otevřením obálek s nabídkami nejpozději 30 dnů po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Od 1. 4. 2012 musí zadavatel zajistit, aby otevírání obálek s nabídkami bylo zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Tato změna právní úpravy s sebou přinesla mimo výrazného zvýšení organizační náročnosti spojené s přípravou a průběhem jednání komise pro otevírání obálek s nabídkami také obtíže spojené s výkladem pojmu ihned a v neposlední řadě tato změna byla přijata bez respektování širších souvislostí, především ve vztahu k otevírání nabídek podaných v elektronické podobě nebo informování uchazečů o termínu jednání komise pro otevírání obálek s nabídkami.

Smyslem a účelem této změny bylo zamezení nezákonného ovlivňování výsledku zadávacího řízení prostřednictvím manipulace s neotevřenými nabídkami. Ačkoliv tento záměr zákonodárce lze jistě považovat za přínosný, použitá formulace, zejména pak termín ihned, nebyla zvolena zcela ideálně, neboť vyvolává značné nejasnosti. Není totiž jednoznačné, co pod pojmem ihned rozumět a jak jej vykládat.⁹⁶ Slovo ihned se v právním řádu běžně nepoužívá. Obvyklé je používat výrazy bezodkladně, či bez zbytečného odkladu, které ovšem nevyjadřují tak bezprostřední budoucnost, jak zřejmě bylo zákonodárcem zamýšleno, neboť za určitých okolností mohou představovat lhůtu i několik dní.⁹⁷ Dle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj je v souladu se smyslem novelizace nutné vykládat pojem ihned restriktivně. Mezi koncem lhůty pro podání nabídek a otevíráním obálek neposkytuje ZVZ žádnou časovou prodlevu, je tedy nutné zahájit otevírání okamžitě. V praxi je jasné, že když se například podává nabídka na velkou stavbu, tak obří krabici nepřinesou z podatelny za minutu. Myslíme si ale, že pět minut je limit, který má být dodržen, aby se s nabídkami nedalo manipulovat.⁹⁸ Dle převládajícího názoru odborné veřejnosti je nutné pojem ihned vykládat především s přihlédnutím ke smyslu a účelu, za jakým byla tato změna do právní úpravy včleněna. Pokud má dojít k zamezení případné nezákonné manipulace

⁹⁶ BŘÍZOVÁ, Helena. Otevírání obálek „ihned“. *Veřejné zakázky* 4/2012 s. 24

⁹⁷ DVOŘÁK, David. Otevírání obálek „ihned“. *Veřejné zakázky* 4/2012 s. 26

⁹⁸ ZÁLUSKÝ, Jan. Veřejné zakázky už fungují jinak. Co Vás čeká, když o ně soutěžíte? [online] 2012 [cit. 17. prosince 2012] Dostupné z WWW: <http://hn.ihned.cz/c1-55438850-verejne-zakazky-uz-funguji-jinak-co-vas-cka-kdyz-o-ne-soutezite> online dostupné dne

s podanými nabídkami, je skutečně nutné přistoupit k otevření obálek v řádu několika minut od uplynutí lhůty pro podání nabídek. Tato skutečnost ovšem přináší zvýšené nároky na zadavatele především po organizační a technické stránce zajištění přijímání obálek s nabídkami a jejich následné doručení na místo jednání komise pro otevírání obálek.

Pokud je zadavatelem malá obec, která nedisponuje každodenně provozovanou podatelnou, znamená pro ni značné komplikace zajistit přejímání obálek s nabídkami v rámci zadávacího řízení po celou dobu běhu lhůty pro podání nabídek. Malé obce i z těchto důvodů využívají k administraci zadávacího řízení externích subjektů, které disponují dostatečnými zkušenostmi i zázemím k zajištění přijímání nabídek. V takovém případě se ovšem obálky s nabídky v okamžiku uplynutí lhůty pro podání nabídek fyzicky nacházejí právě u externího administrátora veřejné zakázky, jehož sídlo bude ve většině případů nacházet v poměrně značné vzdálenosti od sídla zadavatele. Pro dodržení požadavku zahájení otevírání obálek s nabídkami ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek, tedy v rozmezí několika minut, se otevírání obálek s nabídkami musí nutně konat v sídle osoby pověřené výkonem zadavatelských činností, kde byly shromažďovány přijaté nabídky. V tomto případě se také členové komise pro otevírání obálek s nabídkami musejí dostavit na místo jednání komise tak, aby jednání komise mohlo být zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Jelikož bývá pravidlem, že členy komise pro otevírání obálek jsou jmenováni představitelé obce jako zadavatele, kteří nadto často vykonávají své funkce jako neuvolněné, klade tento požadavek taktéž zvýšené personální nároky na tyto osoby.

Stále se i přes veškerá negativa jeví tento způsob zajištění otevírání obálek s nabídkami ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek pro malé obce jako zadavatele přijatelnějším, než zajištění přijímání obálek s nabídkami i dalších nutných kroků spojených s příjmem nabídek a přípravou jednání komise pro otevírání obálek ve vlastní režii.

Povinnost zahájit otevírání obálek s nabídkami ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek s sebou pro zadavatele přináší taktéž komplikace v souvislosti s případným podáním námitek proti zadávacím podmínkám. Námitky proti zadávacím podmínkám musí stěžovatel doručit zadavateli nejpozději do 5 dnů od skončení lhůty pro podání nabídek. Předchozí právní úprava umožňovala zadavatelům přistoupit k otevírání obálek s nabídkami až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti zadávacím podmínkám. Pokud zadavatel obdržel námitky proti zadávacím podmínkám po uplynutí lhůty pro podání nabídek, ale ještě před otevřením obálek s nabídkami, mohl v závislosti na důvodnosti podaných námitek učinit ještě před otevřením obálek opatření k nápravě bez nutnosti zrušit zadávací řízení. Aktuální úprava tedy již neumožňuje zadavatelům vyčkat uplynutí lhůty pro podání námitek proti zadávacím

podmínkám. V případě, že by zadavatel obdržel námitky proti zadávacím podmínkám po skončení lhůty pro podání nabídek a tím samozřejmě také již po otevření obálek, musí se těmito námitkami zabývat a v případě, že by shledal námitky důvodnými a své pochybení závažným, musel by zadávací řízení zrušit.

Zadavatel v rámci zadávacích podmínek většinou informuje dodavatele o místě a času jednání komise pro otevírání obálek. Ačkoliv tato informace není nutnou obsahovou náležitostí zadávacích podmínek, zadavatelé zpravidla termín otevírání obálek v zadávacích podmínkách uvádějí. Pokud informace o termínu otevírání obálek nebyla součástí zadávacích podmínek, zadavatel vyrozumí písemně uchazeče o termínu otevírání obálek nejméně 5 pracovních dnů před otevřením obálek. Pokud musí být otevírání obálek zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek, lze na místo a čas zahájení otevírání obálek s nabídkami usuzovat z místa podání nabídek a konce lhůty pro podání nabídek. Ačkoliv je termín otevírání obálek ze zákona daný, musí zadavatel dodržet svoji povinnost a informovat uchazeče o termínu otevírání obálek nejméně 5 pracovních dnů před tímto termínem. V rámci tohoto vyrozumění totiž zadavatel uvede také konkrétní místo otevírání obálek.

Otevírání obálek se mají právo účastnit uchazeči, jejichž nabídky byly zadavateli doručeny ve lhůtě pro podání nabídek, a další osoby, o nichž tak stanoví zadavatel. Zadavatel může po přítomných uchazečích požadovat, aby svou účast při otevírání obálek stvrdili podpisem v listině přítomných uchazečů.

Pozitivním důsledkem změny právní úpravy je zvýšení počtu zástupců uchazečů, kteří jsou přítomni na jednání komise pro otevírání obálek. Tato skutečnost jednoznačně přispívá ke zvýšení transparentnosti procesu zadávacího řízení a jako takovou ji jistě lze hodnotit jako přínosnou. Má-li totiž zadavatel povinnost zajistit zahájení otevírání obálek s nabídkami ihned po plynutí lhůty pro podání nabídek, naskýtá se zástupcům uchazečů možnost podat svou nabídku krátce před uplynutím lhůty pro podání nabídek, vyčkat několik okamžiků v místě podání nabídky a zúčastnit se otevírání obálek. Po uchazečích přítomných na otevírání obálek lze požadovat, aby jejich zástupci přítomní na otevírání obálek prokázali svou totožnost a případně rovněž oprávnění jednat jménem/za uchazeče. Pokud však tyto požadavky zadavatel nevymezí v zadávací dokumentaci, může se domáhat pouze podpisu zástupce uchazeče na listině.⁹⁹

Komise u každé podané nabídky po jejím otevření zkontroluje, zda je nabídka podaná v požadovaném jazyce. Požadovaný jazyk podané nabídky uvede zadavatel v oznámení o

⁹⁹ Metodika zadávání veřejných zakázek [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 23. února 2013], s. 162. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz>>

zahájení zadávacího řízení, případně ve výzvě k podání nabídky nebo také v zadávací dokumentaci. Pokud je nabídka nebo některá její část zpracována a jiným jazyce, aniž by byl zároveň přiložen úřední překlad do jazyka zadavatelem požadovaného, je komise povinna takovou nabídku vyřadit z další účasti v zadávacím řízení. Tato situace může nastat především při zadávacích řízeních, jejichž předmětem jsou specializované dodávky nebo služby a okruh dodavatelů sestává i ze zahraničních subjektů. Ovšem i v takovém případě nemá zadavatel povinnost vycházet zahraničním dodavatelům vstříc a umožnit podání nabídky v cizím jazyce, přičemž by poté sám byl nucen vynaložit zvýšené náklady při posouzení jednotlivých nabídek. Pokud to tedy zadavatel neumožní v zadávacích podmínkách, nelze podat nabídku ani v anglickém jazyce ačkoliv tento je v současné době jazykem výrazně rozšířeným. K této situaci se vyjádřil také ÚOHS, když potvrdil, že by v daném případě nemohl uspět ani argument, že znalost anglického jazyka je natolik rozšířená, že zadavatel mohl porozumět rovněž originálům a srovnat jejich znění s úředně ověřenou kopií. Tímto postupem by docházelo k nerovnému zacházení s uchazeči, jež předkládají originály písemností v jiném jazyce, jehož znalost není příliš rozšířena, neboť v takovém případě by zadavatel sám rovněž nemohl provést komparaci originálů a úředních kopií a byl by odkázán pouze na znění úředního překladu. Postup, kdy zadavatel zvýhodní uchazeče díky svým znalostem některého cizího jazyka, by byl v rozporu s § 6 zákona, konkrétně se zásadou rovného zacházení.¹⁰⁰ Pokud by ovšem zadavatel výslovně umožnil podání nabídky v anglickém jazyce, mohli by dodavatelé takovou možnost samozřejmě využít.

Komise dále prověří, zda je návrh smlouvy podepsán osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče (statutárním orgánem nebo jeho členem či členy v souladu se zápisem v obchodním rejstříku či jiném zákonném registru, jinou oprávněnou osobou podle interních pravidel uchazeče, na základě udělené prokury či plné moci atp.)¹⁰¹ V praxi může být kontrola podpisu návrhu smlouvy v některých případech nikoliv jednoduchou záležitostí. Pokud je u podpisu v návrhu smlouvy uvedeno zároveň jméno, příjmení a pozice podepsané osoby, je komise schopna v krátké době prověřit, zda se jedná o osobu oprávněnou jednat za uchazeče. Jiná situace nastane v případě, že v návrhu smlouvy je uveden pouze podpis bez označení podepsané osoby. V takovém případě může komise využít ostatních dokumentů předložených v nabídce a porovnat podpis na návrhu smlouvy s podpisy, u kterých je zároveň označena

¹⁰⁰ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 3. 2012 č. j.: ÚOHS-S261/2011/VZ-17795/2011/510/MGr

¹⁰¹ Metodika zadávání veřejných zakázek [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 23. února 2013], s. 162. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz>>

podepsaná osoba a jedná se o osobu oprávněnou jednat za uchazeče. Ani tato komparace s ostatními podpisy v nabídce ovšem nemusí dostatečně prokázat, zda návrh smlouvy je skutečně podepsán osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče.

Pokud komise shledá, že návrh smlouvy není podepsán osobou oprávněnou, případně že není vůbec podepsán, vyřadí komise takovou nabídku z další účasti v zadávacím řízení. Vyřazení nabídky musí být učiněno platným rozhodnutím komise, přičemž usnášeníschopnost a rozhodování komise pro otevírání obálek s nabídkami by mělo být vymezeno v ustanovení komise veřejným zadavatelem. Není-li tomu tak, lze analogicky použít pravidlo vztahující se na činnost hodnotící komise, tj. že komise může jednat a usnášet se, jsou-li přítomny nejméně dvě třetiny členů komise, a rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů *přítomných* členů. Je-li nabídka uchazeče komisí vyřazena, je zadavatel povinen bezodkladně vyloučit (rozhodnout o vyloučení) uchazeče z účasti v zadávacím řízení, pokud nekonstatuje porušení zákona a nezjedná nápravu podle § 111 odst. 6. ZVZ.¹⁰²

Dalším pozitivem změny právní úpravy otevírání obálek s nabídkami je nově zakotvená povinnost zadavatele sdělit přítomným uchazečům nejen informace o nabídkové ceně a informace o údajích z nabídek odpovídající číselně vyjádřitelným dílčím hodnotícím kritériím poté, kdy prověří, zda je nabídka zpracovaná v požadovaném jazyce a zda je návrh smlouvy podepsán osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče.

V případě, že zadavatel zvolil pro hodnocení nabídek pouze nabídkovou cenu, případně jiná číselně vyjádřitelná dílčí hodnotící kritéria v rámci ekonomické výhodnosti nabídky, mohou zástupci uchazečů již při otevírání obálek odušit možný výsledek zadávacího řízení. Jelikož je zadavatel povinen uveřejnit v rámci zadávacích podmínek také způsob hodnocení nabídek, jsou v tomto případě uchazeči schopni dosadit veškeré hodnoty tak, aby znali výsledek zadávacího řízení v případě, že všechny podané nabídky splní požadavky zadavatele a žádná z nich nebude vyřazení z další účasti v zadávacím řízení. Touto změnou právní úpravy je tedy odstraněna často napadaná možnost zadavatele manipulovat s výsledkem zadávacího řízení právě nezákonnou úpravou hodnot ostatních dílčích hodnotících kritérií, která neměl povinnost sdělovat uchazečům v rámci otevírání obálek.

Tato úprava ovšem nepostihla veškerá zadávací řízení, neboť dopadá pouze na ta, u kterých zadavatel vyznačil hodnotící kritéria jako číselně vyjádřitelná. V případech, kdy zadavatel použije hodnotící kritérium subjektivního charakteru, u kterého nelze číselně vyjádřit nabídku uchazeče, nemá ani nadále povinnost sdělovat hodnoty v rámci těchto

¹⁰² Metodika zadávání veřejných zakázek [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 23. Února 2013], s. 162 - 163. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz>>

hodnotících kritérií a stále tak přetrvává možný prostor pro nezákonnou manipulaci s nabídkami právě v rámci těchto číselně nevyjádřitelných dílčích hodnotících kritérií.

Ačkoliv lze ocenit záměr zákonodárce zamezit možnému ovlivnění výsledku zadávacího řízení nezákonnými postupy, je nutné takové záměry provádět způsobem, který nepřinese výkladové nejasnosti a nekomplikuje zadavatelům situaci při zadávání veřejných zakázek. Tento záměr nebyl mého názoru proveden po důkladné úvaze a vyhodnocení veškerých důsledků do praxe. Z těchto důvodů jsou zadavatelé vystaveni zvýšeným požadavkům na organizaci zadávacích řízení a zároveň se mohou nikoliv svoji vinou ocitnout v situaci, kdy nelze dodržet veškerá ustanovení ZVZ.

De lege ferenda by danému stavu prospělo jednoznačnější vymezení pojmu ihned a zároveň úprava ustanovení ZVZ, která jsou touto změnou dotčena tak, aby došlo k provázanosti těchto jednotlivých ustanovení. K jednoznačnějšímu vymezení tohoto pojmu by přispělo uvedení určitého časového intervalu, v rámci kterého musí být zahájeno otevírání obálek s nabídkami, případně vymezení, že uplynutím lhůty pro podání nabídek začíná otevírání obálek.

Pro malé obce jako zadavatele přinesla tato změna právní úpravy další nárůst požadavků na administrativní, technické a personální zajištění průběhu zadávacího řízení takového charakteru, že se jako nejvhodnější východisko jeví svěřit administraci zadávacího řízení včetně přijímání obálek s nabídkami a příprav a průběhu otevírání obálek externímu odborníkovi.

6 Závěr

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, vstoupil v účinnost 1. 7. 2006. Tím došlo k nahrazení zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl účinný teprve od 1. 5. 2004, tedy od okamžiku vstupu České republiky do Evropské unie, když bylo nutné uzpůsobit tuzemskou právní úpravu zadávání veřejných zakázek komunitárním standardům.

Přijetím zákona č. 40/2004 Sb. došlo k transpozici všech tehdy platných směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek do právního řádu České republiky. Zákon č. 40/2004 Sb. představoval poměrně zásadní změnu a zavedl zcela nový systém zadávání veřejných zakázek. Při aplikaci zákona v praxi se v krátké době, projevil několik problematických oblastí, přičemž otázky z nich vyplývající většinou nelze překlenout výkladem.¹⁰³ Tento stav ve spojitosti s nutností transponovat nové směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES do českého právního řádu, když vzhledem k rozsahu závažnosti úprav, které tyto směrnice přinesly, bylo vhodnější přijmout zcela nový zákon, než komplikovaně novelizovat stávající právní úpravu.

Zákon č. 137/2006 Sb. prošel od nabytí účinnosti již 17 novelizacemi, což je dle mého názoru situace značně nekomfortní pro všechny subjekty, které s touto právní normou přicházejí každodenně do styku.

Na jedné straně jsou to dodavatelé, kteří se při své obchodní činnosti účastní zadávacích řízení za účelem získat veřejnou zakázku. V těchto případech jsou povinni zpracovat nabídku, která, aby se mohla stát nabídkou pro zadavatele nejvhodnější, musí splňovat veškeré požadavky stanovené zákonem a zadavatelem v zadávacích podmínkách.

Častá novelizace ZVZ samozřejmě netěší ani zadavatele. Pokud omezím okruh zadavatelů pouze malé obce jako veřejné zadavatele, nemají představitelé těchto územních samosprávných celků vzhledem k nedostatečné znalosti právní úpravy zadávání veřejných zakázek ani možnost efektivně přijímat její novelizace. Dle mého názoru zde zcela chybí účinná metodická činnost orgánů veřejné správy, ať už by se jednalo o Krajské úřady, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Ministerstvo pro místní rozvoj, případně jinou instituci. V situaci, kdy správný postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek představuje pro veřejný sektor prioritu, měli by mít představitelé malých obcí mnohem více příležitostí získat důležité informace o tomto procesu nikoliv pouze ze zpoplatněné účasti na školeních a seminářích pořádaných odborníky ze soukromého sektoru.

¹⁰³Důvodová zpráva k zákonu 137/2006 Sb., [online] Praha, ministerstvo pro místní rozvoj [cit 10. února 2013] Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/9d4cfb6c-527b-45ea-bb41-a8a67ac28185/Duvodova-zprava-k-zakonu-137-2006-Sb>

Představitelé malých obcí by jistě ocenili možnost využití metodické pomoci formou kontroly či konzultací v průběhu celého procesu zadávání veřejné zakázky. Dle mého názoru by takovouto efektivní metodickou pomocí došlo k výraznému snížení pochybení malých obcí jako veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek, s čímž je také spojeno snížení zahlcení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který by v takovém případě mohl zvládat přezkum úkonů zadavatelů v kratších lhůtách, než je tomu v současnosti. Zároveň by došlo ke snížení množství finančních prostředků vydávaných malými obcemi externím administrátorům zadávacích řízení, neboť s efektivní metodickou pomocí by představitelé malých obcí byli schopni zvládnout úspěšně provést výběr dodavatele.

Se zavedením takové metodické pomoci jsou jistě spojeny zvýšené náklady na její fungování, nicméně se domnívám, že by se jednalo o náklady nižší, než jsou v současnosti vydávány malými obcemi na administraci zadávacích řízení a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže na přezkum postupu zadavatelů.

Představitelé malých obcí by tak měli ulehčenou pozici při procesu zadávání veřejných zakázek v situaci, kdy je právní úprava novelizována v průměru několikrát ročně.

Jelikož ovšem v současnosti malé obce takovouto metodickou pomoc využít nemohou, využívají buď služeb externích administrátorů, což vede ke zvýšeným finančním nákladům, nebo zadají veřejnou zakázku bez externí pomoci, což s sebou ovšem může přinášet riziko pochybení, které se může projevit v průtazích celého procesu výběru dodavatele a dalších nepříjemnostech spojených s přezkumem postupu zadavatele.

Pokud se přesto malé obce rozhodnou pro druhou variantu, tedy zadat veřejnou zakázku bez pomoci externího administrátora, měly by se skutečně pečlivě věnovat především přípravné fázi zadávacího řízení, tedy období před jeho samotným zahájením. Pokud totiž zadavatel nepodcení přípravu zadávacího řízení a věnuje dostatek prostoru především zpracování zadávacích podmínek a důkladně zváží nejdůležitější aspekty veřejné zakázky, kterou hodlá zadat, ve většině případů poté proběhne samotné zadávací řízení poměrně hladce a zadavatel tak ušetří drahocenný čas i finanční prostředky. Naopak pokud dojde k situaci, že zadavatel řeší nedostatky zadávacích podmínek a nedůslednost v přípravné fázi až v době, kdy je zadávací řízení zahájeno, přivodí si tímto svým postupem řadu nepříjemností, často dokonce nenapravitelných.

Po zahájení zadávacího řízení by veškeré kroky zadavatele měly směřovat nejenom k co možná nejkratšímu ukončení zadávacího řízení, ale především k efektivnímu výběru takového dodavatele, který bude pro zadavatele solidním partnerem v budoucím smluvním vztahu při realizaci předmětu plnění veřejné zakázky. Zadavatelé by se neměli zbytečně připravovat o

kvalitní nabídky ze stran dodavatelů například tím, že stanoví příliš krátkou lhůtu pro podání nabídek, tuto neprodlouží, ačkoliv by to bylo vhodné pro dostatečné vyjasnění veškerých dotazů vzešlých ze strany dodavatelů.

Malé obce jako veřejní zadavatelé dle § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ by vzhledem k objemu jejich ročních rozpočtů a vzhledem k rozsahu služeb, dodávek a stavebních prací, které poptávají, při zadávání veřejných zakázek měly nejčastěji využívat režimu zjednodušeného podlimitního řízení.

Postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky v režimu zjednodušeného podlimitního řízení doznal v důsledku novelizace ZVZ účinné od 1. 4. 2012 několika významných změn. Především novelizace prokazování splnění kvalifikačních předpokladů ovšem dle mého názoru nepřináší zamýšlené zjednodušení postupu ani zadavatelům ani dodavatelům.

7 Seznam použitých pramenů a literatury

7.1 Právní předpisy

1. Interpretační sdělení Komise 2006/C 179/02 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek
2. Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu
3. Nařízení vlády č. 447/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 78/2008 Sb., kterým se stanoví finanční limity pro účely koncesního zákona, ve znění nařízení vlády č. 474/2009 Sb.
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
5. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.
7. Vyhláška č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody
8. Vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele.
9. Vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky
10. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

12. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 128/2000 Sb, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů
17. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.
19. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění.
20. Zákon č. 25/2006 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

7.2 Rozhodnutí

1. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 2. 2007 č. j.: S317,343/2006-01233/2007/520-PR
2. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2008 č.j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP
3. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 1. 2010 č.j. ÚOHS-S227/2009/VZ-177 /2010/530/Pra
4. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 6. 2010 č. j.: ÚOHS-S430,446/2010/VZ-7942/2010/520/Ema
5. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 11. 2010 Č. j.: ÚOHS-S67/2010/VZ-12665/2010/540/DCh
6. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 2. 2011 Č. j.: S321/2010-592/2011/540/ZČa
7. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 5. 2011 č. j.: ÚOHS-R36/2011/VZ-8103/2011/310/EKu
8. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 7. 2011 Č. j.: ÚOHS-S65/2011/VZ-6432/2011/510/MGr
9. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 3. 2012 č. j.: ÚOHS-S261/2011/VZ-17795/2011/510/MGr
10. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 7. 2013 č. j.: ÚOHS-S229/2013/VZ-13452/2013/521/DRa

11. Rozsudek Evropského soudního dvora č. C59/00 Bent Moustén. Vestergaard v Spøttrup Boligselskab
12. Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 10. 2000 ve věci C-16/98 Komise Evropských společenství proti Francouzské republice
13. Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 16. 10. 2003 č. C-283/00 ve věci Evropská komise proti Španělskému království
14. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11.8.2009 sp.zn. 62 Ca 34/2008
15. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11.8.2009 sp. zn. 62 Ca 7/2006
16. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. 62 Af 7/2010
17. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2010 č.j.: 62 Af 56/2010
18. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2011 sp. zn. 62 Af 16/2010
19. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2011 č. 62 Af 54/2010
20. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2012 č. 62 Af 58/2010
21. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2013 č. 62 Af 35/2012
22. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2012, sp. Zn. 15 Ca 89/2009
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007 č.j.: 2 Afs 198/2006
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009 sp. Zn. 2 Afs 87/2008
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010 sp. zn. 8 Afs 12/2010
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012 č. 7 Afs 24/2011

7.3 Knižní publikace

1. ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*. Second Edition. London : Sweet & Maxwell, 2005. 1547 s.
2. DVOŘÁK, David., SERAFÍN, Petr. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. Praha: Linde, 2011, 423 s.
3. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, 712 s.
4. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, 712 s.
5. KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. Praha: Linde, 2013, 1253 s.

6. KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. Olomouc: ANAG, 2013, 639 s.
7. MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, 152 s.
8. PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 648 s.
9. RAUS, David. *Zadávaní veřejných zakázek: judikatura s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 421 s.
10. TREPTE, Peter. *Public Procurement in the EU : a Practitioner's Guide*. Second Edition. New York : Oxford University Press, 2007. 704 s.

7.4 Odborné časopisy

1. BŘÍZOVÁ, Helena. Otevírání obálek „ihned“. *Veřejné zakázky* 4/2012 s. 24
2. DVOŘÁK, David. Aktuální návrh novely zákona o veřejných zakázkách, *Moderní obec* 5/2011, str. 1
3. DVOŘÁK, David. Otevírání obálek „ihned“. *Veřejné zakázky* 4/2012 s. 26
4. HOMOLOVÁ, Štěpánka. Chyby v zadání vedou k dalším chybám a netransparentnosti. *Veřejné zakázky* 5/2011 s. 28
5. KUČERA, David. Kategorizace veřejných zakázek. *Právní rádce*. 2012, č. 4, s. 15.

7.5 Elektronické zdroje

1. ČERNÝ, Dalibor. *K zakazu dělení veřejných zakázek* [online]. 2010 [cit. 16. března 2013]. Dostupné z WWW: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/257-k-zakazu-deleni-verejnych-zakazek.html>
2. *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 258/2011 Sb., změna zákona o veřejných zakázkách*, [online]. Praha : Vláda České republiky, 2011 [cit. 10. února 2013]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz>
3. GALÁŘ, Jan.: *Nová úprava zjednodušeného podlimitního řízení – krok správným směrem?* [online] 26. 4. 2012 [cit 20. března 2013]. Dostupný z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nova-uprava-zjednoduseneho-podlimitniho-rizeni-krok-spravnym-smerem-82139.html>

4. HAVLOVÁ, Adéla. *Poslanecká sněmovna přijala novelu zákona o veřejných zakázkách* [online]. Deník veřejné správy 2011, [cit. 11. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6512703>
5. *Jak stanovím předpokládanou hodnotu veřejné zakázky* [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 23. listopadu 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>
6. KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Hospodaření obcí podle velikostních skupin (příjmová část rozpočtu)* [online] PRAHA, Deník veřejné správy, 29. 12. 2011 [cit. 12. února 2013]. Dostupné z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521067>
7. KRENK, Michal. *Zjednodušené podlimitní řízení, upravené v zákoně č. 137/2006 Sb.*, [online] Praha 2011 [cit. 16. března 2013] Dostupné z WWW: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/zjednodusene-podlimitni-rizeni-ii-cast/>
8. *Metodický pokyn pro zadávání zakázek* [online]. Praha: Evropský sociální fond v ČR, 2010 [cit. 2. prosince 2012]. Dostupné z WWW <http://www.esfcr.cz/file/7999/>
9. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 23. února 2013], s. 162. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz>>
10. NIKOLOVOVÁ, Pavla a kol. *Otevřenost zadávacích řízení v ČR* [online]. Praha: Oživení, o.s. 2011. [cit. 7. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.bezkorupce.cz/verejne-zakazky-v-cr-a-st/otevrenost-zadavacich-rizeni-v-cr-2/>
11. OLÍK, Miloš a kol.. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. § 2* [citováno 13. listopadu 2012] Dostupný z: ASPI verze 9+ pro Windows. [CD-ROM]. Praha: ASPI, 2006.
12. *Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele* [online]. Praha: Agentura pro podporu podnikání a investic, 2012 [cit. 4. prosince 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.czechinvest.org/data/files/pokyny-k-uspusne-realizaci-vyburoveho-rizeni-na-dodavatele-2446-cz.pdf>
13. *Předběžné oznámení a pravidelné předběžné oznámení* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 28. listopadu 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/>
14. *Předpokládaná hodnota veřejné zakázky* [online]. [cit. 15. prosince 2012] Dostupné z WWW:http://www.stavebnionline.cz/predpokladana_cena.asp?ID=2&Pop=0&IDm=2093243&Menu=P%F8edpokl%E1dan%E1%20hodnota
15. RAUS, David. *Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech* [online]. 2008 [cit. 8. ledna 2013]. Dostupné z WWW: <http://pravmiradce.ihned.cz/c1-23003230-deleni-verejnych-zakazek-a-jejich-zadavani-po-cestech>

16. Stanovisko ministerstva pro místní rozvoj k uveřejňování výzvy ve zjednodušeném podlimitním řízení na profilu zadavatele podle ustanovení § 38 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění, [online] Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 20. listopadu 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.portal-vz.cz/getdoc/a0456f23-09fd-46aa-b27d-3ef728a53911/Zjednodusene-podlimitnim-rizeni-a-profil-zadavatele>
17. ZÁLUSKÝ, J. Veřejné zakázky už fungují jinak. Co Vás čeká, když o ně soutěžíte? [online] 2012 [cit. 17. Prosince 2012] Dostupné z WWW: <http://hn.ihned.cz/c1-55438850-verejne-zakazky-uz-funguji-jinak-co-vas-ceka-kdyz-o-ne-soutezite> online dostupné dne
18. *Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných z EU nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Praha: Národní orgán pro koordinaci, 2009 [cit. 27. listopadu]. Dostupné z WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/>

8 Abstract

In the Czech Republic there is a large number of municipalities to 500 residents. Representatives of these communities often have poor-sighted in public procurement law. In such a situation are forced to use the services of an external body, which is associated with high financial costs.

The issue of public procurement is currently a hot topic especially in connection with acts of corruption, public administration representatives. Representatives of small communities also have public funds, so it is important to increase their knowledge in the field of public procurement in order to avoid the procedure in violation of the law on public procurement.

In procurement, there is the issue of public funds, and therefore the process must be subject to adequate regulation. The Public Procurement Act this regulation brings. Given the politicization of the issue of public procurement but subject to frequent amendments to the legislation. As a result of frequent changes in legislation is unclear situation for the leaders of small villages.

The small village of 500 inhabitants do not have a big budget, so most often implemented small-scale contract, in which the procedure need not be followed by the Public Procurement Act. In this case, however, must comply with the basic principles stated in § 6 of the Law on Public Procurement. These principles are the principles of transparency, equal treatment and non-discrimination.

At the beginning of this work deals with a brief history of the law on public procurement. Also describe the current situation and its implications for leaders of small villages.

The second chapter describes the current practice of awarding contracts to small communities. Small municipalities often make mistakes when implementing small scale public contracts, if not respect basic principles.

The largest space in this work is devoted to the preparatory phase. The preparatory phase is in my opinion the most important. At this stage, the contracting authority may still set the terms of reference, thorough process specifications. There are no time limits for the duration of the preparatory phase. If the contracting authority underestimate the preparatory phase, will have problems throughout the course.

The Contracting Authority must choose the right kind of public contracts. We distinguish public supply contracts, public service contracts and public works contracts. The contracting authority must correctly determine the expected value.

It may not purposefully reduce the estimated value below the specified limits. The contracting authority can not divide into several contracts similar to the subject of performance. It is possible to add up to their expected values and use the appropriate type of procurement procedure.

The contracting authority may announce the tender with the possibility of part performance. This basic principles are observed. May not be combined in different deliverables. This could lead to restrictions on the possible suppliers.

In cases where it is required by law, must be published prior notice. The prior notice must be published at least one month before the commencement of the procurement procedure. In cases where it is defined, it must be made justification of the contract. Justification of the contract must be published on the profile of the contracting authority.

If a small village proceed according to the law, must be prior to the start procurement procedure established the profile of the contracting authority.

Profile of the contracting authority is an electronic instrument, which are published statutory documents. Profile of the contracting authority must comply with the requirements of the Act and decrees. The address must be published in the Bulletin of procurement.

Furthermore, in this work I present the specifics simplified procedure. Simplified procedure most often used by small municipalities. The contracting authority is obliged to give notice of at least five candidates.

The contracting authority shall not dispatch the call repeatedly to the same range of candidates. The contracting authority must also publish the invitation to tender and the text of the tender documents for the profile of the contracting authority.

The deadline for submitting bids must be at least 15 calendar days. Suppliers can ask questions during the bid submission deadline. The contracting authority must reply within the statutory time limit of delivery query.

The tender opening session will be held immediately after the deadline for submission of tenders. This provision is intended to prevent the possibility of manipulation of tenders before the public opening.

9 Shrnutí

V této rigorózní práci se zabývám zadáváním veřejných zakázek na malých obcích. V České republice je velké množství obcí do 500 obyvatel. Představitelé těchto obcí často nedisponují dostatečným rozhledem v oblasti práva veřejných zakázek, přestože jsou povinni při vydávání veřejných prostředků postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. V takové situaci jsou nuceni využít služby externího subjektu, což je spojeno se zvýšenými finančními náklady.

Problematika zadávání veřejných zakázek je v současnosti velice aktuální téma především v souvislosti s korupčním jednáním představitelů veřejné správy. Představitelé malých obcí taktéž disponují veřejnými prostředky, proto je důležité zvýšit jejich znalosti v oboru zadávání veřejných zakázek, aby nedocházelo k postupu v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách.

Při zadávání veřejných zakázek dochází k vydávání prostředků z veřejných zdrojů, a proto musí být tento proces podléhat adekvátní regulaci. Zákon o veřejných zakázkách tuto regulaci přináší. Vzhledem k politizaci tématu zadávání veřejných zakázek ovšem dochází k časté novelizaci právní úpravy. Důsledkem častých změn právní úpravy je nepřehledná situace pro představitele malých obcí.

Malé obce do 500 obyvatel nemají velký rozpočet, proto nejčastěji realizují veřejné zakázky malého rozsahu, při kterých nemusí být dodržen postup dle zákona o veřejných zakázkách. I v tomto případě ovšem musí dodržet základní zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Těmito zásadami jsou zásada transparentnosti, zásada rovného zacházení a zásada nediskriminace.

V úvodu této práce se zabývám stručnou historií práva veřejných zakázek. Dále popisuji aktuální stav a jeho důsledky pro představitele malých obcí.

Druhá kapitola popisuje současnou praxi zadávání zakázek na malých obcích. Malé obce často chybují při realizaci veřejných zakázek malého rozsahu, když nedodržují základní zásady.

Největší prostor je v této práci věnován přípravné fázi. Dle mého názoru má přípravná fáze největší důležitost. V této fázi může zadavatel v klidu nastavit podmínky zadávacího řízení, důkladně zpracovat zadávací podmínky. Nejsou stanoveny žádné lhůty pro trvání přípravné fáze. Pokud zadavatel nepodcení přípravnou fázi, nebude mít problémy v dalším průběhu.

Zadavatel musí správně zvolit druh veřejné zakázky. Rozlišujeme veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Zadavatel musí správně stanovit předpokládanou hodnotu. Nesmí účelově snižovat předpokládanou hodnotu pod stanovené limity.

Zadavatel nesmí rozdělit do více veřejných zakázek obdobný předmět plnění. Je možné sečíst jejich předpokládané hodnoty a použít adekvátní druh zadávacího řízení.

Zadavatel může vyhlásit výběrové řízení s možností dílčího plnění. Tím jsou dodrženy základní zásady. Nesmí být slučovány rozdílné předměty plnění. To by vedlo k omezení okruhu možných dodavatelů-

V případech, kdy je to stanoveno zákonem, musí být uveřejněno předběžné oznámení. Předběžné oznámení musí být uveřejněno alespoň měsíc před zahájením zadávacího řízení.

V případech, kdy je to stanoveno, musí být vypracováno odůvodnění veřejné zakázky. Odůvodnění zakázky musí být uveřejněno na profilu zadavatele.

Pokud malá obec postupuje podle zákona, musí mít před zahájením zadávacího řízení zřízen profil zadavatele. Profil zadavatele je elektronický nástroj, kde jsou uveřejňovány zákonem stanovené dokumenty. Profil zadavatele musí splňovat požadavky zákona a vyhlášek. Jeho adresa musí být uveřejněna ve věstníku veřejných zakázek.

Dále se v této práci věnuji specifikům zjednodušeného podlimitního řízení. Zjednodušené podlimitní řízení využívají malé obce nejčastěji. Zadavatel je povinen zaslat výzva alespoň pěti zájemcům. Zadavatel nesmí odesílat výzvu opakovaně stejnému okruhu zájemců. Zadavatel musí dále uveřejnit výzvy k podání nabídky a textovou část zadávací dokumentace na profilu zadavatele.

Lhůta pro podání nabídek musí být alespoň 15 kalendářních dnů. Dodavatelé mohou vznášet dotazy během lhůty pro podání nabídek. Zadavatel musí odpovědět v zákonem stanovené lhůtě od doručení dotazu.

Otevírání obálek s nabídkami se musí konat ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Toto ustanovení má zabránit možnosti manipulace s nabídkami před jejich veřejným otevřením.

Existuje zde specifický způsob prokazování kvalifikace. Postačí, pokud uchazeč v nabídce předloží čestné prohlášení o splnění všech kvalifikačních předpokladů. Vítězný uchazeč musí před podpisem smlouvy předložit originály nebo úředně ověřené kopie jednotlivých dokladů.

10 Klíčová slova – keywords

malá obec, veřejná zakázka, přípravná fáze, předpokládaná hodnota, profil zadavatele, dodatečné informace, otevírání obálek,

small village, public procurement, preparatory phase, expected value, profile of contracting authority, additional information, opening of envelopes