

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Anna Špendlíková

Veřejné zakázky v kontextu legislativy ČR

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Veřejné zakázky v kontextu legislativy ČR vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. 11. 2016

.....
podpis

Poděkování

Po odborné stránce děkuji JUDr. et Mgr. Lence Veselé, Ph.D. za rady a připomínky, které mi pomohly při vypracování diplomové práce. Poděkování patří rovněž mé rodině za trvalou podporu během mého studia.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod.....	6
1 Proces veřejného nakupování.....	8
2 Právní úprava veřejných zakázek.....	9
2.1 Obecně k právní úpravě.....	9
2.2 Komunitární právní úprava.....	9
2.3 Vnitrostátní právní úprava de lege lata.....	11
3 Vymezení základních pojmů zadávacího řízení.....	14
3.1 Pojem zadávání veřejné zakázky.....	14
3.2 Veřejná zakázka – pojem, předmět, druhy, režim.....	15
3.3 Zadavatel a účastník zadávacího řízení.....	17
4 Zásady veřejných zakázek.....	19
4.1 Zásady v zákoně výslovně uvedené.....	19
4.2 Ostatní zásady.....	22
5 Proces zadávání veřejných zakázek.....	24
5.1 Charakter zadávacího řízení.....	24
5.2 Druhy zadávacích řízení.....	25
6 Kontrolní mechanismy v oblasti veřejných nákupů.....	28
6.1 Přezkumné řízení v oblasti veřejných zakázek.....	28
6.2 Kontrola prováděna jinými orgány.....	31
6.3 Kontrola veřejného nákupu v zahraniční praxi.....	33
7 Analýza kauz.....	34
7.1 Provoz systému výběru mýtného v ČR.....	34
7.2 Zajištění provozu elektronického mýta po roce 2016.....	38
7.3 Stavba dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí, úsek 0307.....	42
8 Identifikace slabých míst veřejného nákupu.....	46
9 Návrhy de lege ferenda.....	47
Závěr.....	49
Shrnutí.....	50
Klíčová slova.....	50
Summary.....	51
Key words.....	51
Seznam použitých zdrojů.....	52
Monografie.....	52
Odborné časopisy.....	52
Internetové zdroje.....	52
Právní předpisy.....	54
Soudní rozhodnutí.....	55

Seznam použitých zkratk

3E	Zásada hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti
ISVZ	Informační systém veřejných zakázek
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
JŘSU	Jednací řízení s uveřejněním
KS	Krajský soud
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
Směrnice	Směrnice 2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU
SVM	System výběru mýtného
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZMR	Veřejné zakázky malého rozsahu
ZPŘ	Zjednodušené podlimitní řízení
ZVZ 2006	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Úvod

Ve své diplomové práci se zabývám problematikou veřejných zakázek – institutem, který má sloužit k efektivnímu rozdělování veřejných výdajů. Veřejné zadávání je přísně formalizovaný proces poskytování dodávek, služeb nebo provedení stavebních prací mezi zadavatelem a dodavatelem za úplatu, který se řídí zákonem o veřejných zakázkách. Cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek je zadat a vysoutěžit zakázku nestranným a otevřeným způsobem, tak aby bylo plněno ve správné kvalitě a za co nejvýhodnější cenu. Na řadě příkladů z praxe můžeme vidět, že tohoto cíle se v ČR často dosahovat nedaří.

Téma jsem si zvolila, neboť jde o aktuální celospolečenské téma, které je předmětem mnoha diskuzí a hodnocení. Problematika zadávání veřejných zakázek je upravena v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (ZZVZ), který nabyl účinnosti dne 1. října 2016. Předchozí zákon, č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále také ZVZ 2006, předchozí právní úprava), ač prošel za dobu své devítileté účinnosti dvěma desítkami novelizací (nebo možná právě proto), nebyl řazen odbornou veřejností k nejzdařilejším legislativním počínům. Všeobecně byl považován za komplikovanou, nepřehlednou, striktně formalistickou normu. Důvodem přijetí nové právní úpravy veřejných zakázek byla potřeba transpozice nové generace komunitárních směrnic veřejného zadávání. Legislativci se rozhodli jít cestou vytvoření nového zákona o veřejných zakázkách.

Hlavním cílem mé práce je představit problematiku veřejných zakázek komplexněji a pojmenovat některé problémy, s kterými se potýká současná praxe.

Dílním cílem práce je vymezit změny, které přináší nové zadávací směrnice, potažmo nově přijatý zákon, identifikovat nedostatky jednotlivých fází veřejného nakupování a navrhnout směr, kudy by se měla nová právní úprava týkající se veřejných zakázek ubírat, aby docházelo k naplňování hlavního cíle – kvalita za peníze, a to nestranným a otevřeným způsobem.

Předkládám následující tezi, které ve své práci ověřuji:

Proces zadávání veřejných zakázek v ČR není procesem efektivním a hospodárným, a to je zapříčiněno zejména absencí komplexního přístupu k veřejným nákupům.

Co se týče metodologie práce, za účelem dosažení cílů práce a ověření hypotézy použiji v prvních kapitolách metodu deskriptivní a komparativní. Dále využiji komparační analýzu, metody indukce, dedukce a syntézu získaných poznatků.

Z časového hlediska se zaměřuji na současnou právní úpravu i na právní úpravu jí předcházející. Základní právními normami, z kterých vycházím, je zákon č. 134/2016 Sb., ve

znění pozdějších předpisů a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Při zpracování práce budu čerpat především z odborné literatury, zejména z komentářů, dále z odborné časopisecké literatury, internetových zdrojů a v neposlední řadě ze soudních rozhodnutí.

Systematicky je práce rozdělena do 9 kapitol. V první kapitole představím pojem veřejné nakupování. Ve druhé kapitole vymezím právní úpravu zadávání veřejných zakázek de lege lata. Mým záměrem nebude vymezit změny, které přináší nová právní úprava, dopodrobna, neboť to není tématem této práce, ale pouze porovnáám úpravu předchozího a současného zákona v některých případech, budu-li to považovat za důležité z pohledu této práce. Změny, které přinesl nový zákon, budu místy zmiňovat i v následujících kapitolách. Ve třetí kapitole vymezím základní pojmy zadávacího řízení jako je zadávání veřejné zakázka a veřejná zakázka, její druhy a režimy. Čtvrtá kapitola se bude týkat zásad veřejných zakázek, a to jak těch, které jsou výslovně uvedeny v zákoně, tak těch, které je třeba dovozovat z obsahu zákonných ustanovení. V páté kapitole se zaměřím na proces zadávání veřejných zakázek – na jeho charakter a druhy. V šesté kapitole zmíním kdo vykonává kontrolu nad průběhem veřejných nákupů. V sedmé kapitole budu rozebírat realizované zakázky. V kapitole osmé se na základě získaných poznatků pokusím identifikovat slabá místa procesu veřejného nakupování. V deváté kapitole podám návrhy de lege ferenda, na které navážu závěrem. V následujících kapitolách uvedu shrnutí v českém a anglickém jazyce, klíčová slova a seznam literatury.

Ve své diplomové práci se nebudu zabývat zvláštními postupy zadávání dle části šesté ZZVZ, zadáváním sektorových veřejných zakázek či veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti. Stejně tak se nebudu zabývat zadáváním koncesí, které již nemají samostatnou právní úpravu, ale jsou nově začleněny do ZZVZ. Zaměřuji se zejména na ta ustanovení ZZVZ, která jsou společná pro všechny veřejné zakázky.

V práci budu používat terminologii ZZVZ s výjimkou těch částí práce, ke kterým se vztahuje předchozí právní úprava. Pokud použiji slovo „zákon“ (zejména u rozebíraných kauz), jedná se vždy o právní úpravu veřejných zakázek účinnou ke dni zahájení daného zadávacího řízení.

Práce je psaná dle směrnice děkanky č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého. Diplomová práce je zpracována dle právní úpravy ke dni 20. listopadu 2016.

1 Proces veřejného nakupování

Smyslem veřejného nakupování je hospodárné, efektivní a účelné vynakládání s veřejnými prostředky a dále zajištění hospodářské soutěže. Na problematiku veřejných zakázek je potřeba nahlížet šířeji a neomezovat se pouze na samotný proces zadávání, neboť to je pouze jedna z fází procesu veřejného nakupování. Samotná právní úprava totiž sama o sobě nemůže zaručit dosažení žádoucího stavu – tedy efektivity, hospodárnosti a účelnosti veřejného nakupování. Samotná veřejná zakázka je pouze dílčím krokem v rámci celého nákupního cyklu.¹

Nejdříve musí nějaká potřeba realizace veřejné zakázky vůbec vzniknout. Následně lze přistoupit k přípravě veřejné zakázky. Tato fáze spočívá např. ve vytvoření investičního záměru, mapování terénu, hodnocení vlivů na životní prostředí, úvahách o volbě vhodného typu budoucího smluvního vztahu atd. Pokud již máme základní představu, lze přistoupit k přípravě zadávacího řízení. Jedná se o velmi důležitou fázi, neboť zde dochází k tvorbě zadávací dokumentace, jejíž obsah je podstatný pro průběh zadávacího řízení, ale také pro samotnou realizaci veřejné zakázky. Zadávací řízení je velmi formalistický proces, který směřuje k uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky mezi zadavatelem a dodavatelem. Na základě této smlouvy je pak veřejná zakázka realizována. Poslední fáze veřejného nákupu spočívá v jejím vyhodnocení a posouzení.

U jednání osob podílejících se na veřejném nákupu se neuplatňuje zásada autonomie vůle, tak jako v běžných soukromoprávních vztazích. Naopak jejich svobodná vůle je omezena, neboť strany jsou povinny dodržovat řadu právních předpisů, které se veřejných nákupů týkají, zejména zákon o zadávání veřejných zakázek. Zadavatelé i dodavatelé tak musí umět plánovat, musí mít předem jasno ohledně svých potřeb, v určité fázi už nemají možnost rozhodnout se, že smlouvu např. vůbec neuzavřou nebo ji neuzavřou s určitou osobou. Naopak jsou povinni poskytnout součinnost, i když jim to není třeba po vůli. Na dodržování stanovených pravidel dohlížejí kontrolní orgány – v ČR správní úřady a soudy ve správním soudnictví. Na smysluplné vynakládání veřejných prostředků dohlíží jak státní orgány, tak veřejnost, různé neziskové organizace a jiné subjekty mající zájem na řádném a co nejefektivnějším průběhu veřejného nákupu.

¹ KAMENÍK, M. a kol. *Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Oživení, ©2012, s. 11 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf>.

2 Právní úprava veřejných zakázek

2.1 Obecně k právní úpravě

Právo veřejných zakázek není pojímáno v ČR jako samostatné právní odvětví ani jako samostatná pedagogická disciplína, nýbrž jako právo, ležící na pomezí práva správního, finančního a obchodního, příp. jako součást práva hospodářského v širším slova smyslu. Správní právo upravuje organizaci veřejné správy, správní řízení, kontrolu a sankce. Občanské právo pak obsahuje smluvní právo a postupy vedoucí k uzavírání smluv. Vlastním obsahem zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (ZZVZ) jsou formalizované postupy vedoucí k uzavření smlouvy a jsou speciální vůči postupům dle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (OZ). Jde tedy o právo multidisciplinární, které zasahuje jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní odvětví.²

Základním členěním pramenů práva v širším slova smyslu je dělení na prameny mezinárodní, komunitární, vnitrostátní. Právo vnitrostátní reguluje veřejné zakázky téměř v celé šíři. Naopak mezinárodní a komunitární právo neupravuje veřejné zakázky všeobecně, ale dopadá jen na veřejné zakázky určité prahové hodnoty. Současně však platí, že veřejné zakázky pod prahovými hodnotami či vyňaté z režimu zadávacích směrnic, musí respektovat základní principy Smlouvy o fungování EU. Prameny mezinárodního práva, ve srovnání s vnitrostátními či komunitárními, mají spíše marginální význam. Vnitrostátní právo pak z komunitárního bezprostředně vychází s tím, že zohledňuje vnitrostátní zvyklosti, právní systém a existenci právních institutů nenormovaných právem EU.³

2.2 Komunitární právní úprava

Platná právní úprava veřejných zakázek v EU je obsažena jednak v primárních předpisech EU – tj. v základních smlouvách ES a EU, jednak v sekundárních předpisech – zejména ve směrnicích a v nařízeních. Mezi základní prameny patří dále judikatura ESD a obecné zásady právní.⁴ Nařízení jsou v členských státech přímo účinná. Naproti tomu směrnice EU v zásadě vždy potřebují transpozici v podobě předpisu vnitrostátního práva, v ČR ve formě zákona.

Směrnice neobsahují ve všech směrech konkrétní úpravu zadávacího řízení, nýbrž pouze určitý rámec, který je nutný respektovat. Tyto právní předpisy EU upravují zadávání tzv. nadlimitních veřejných zakázek, tedy takových veřejných zakázek, jejichž přepokládaná hodnota bez DPH dosáhne nejméně finančních limitů stanovených v právních předpisech

² JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 60.

³ Tamtéž, s. 62.

⁴ KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Linde, 2013. s. 42.

Evropského společenství. U veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota těchto finančních limitů nedosáhne, tedy u podlimitních veřejných zakázek a zakázek malého rozsahu, ponechávají směrnice na uvážení každého členského státu EU, jakým způsobem upraví postup zadavatel při jejich zadávání.⁵

Rada EU na počátku roku 2014 schválila v pořadí již třetí generaci směrnic pro oblast zadávání veřejných zakázek. Jde konkrétně o tři nové směrnice:

- 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU,
- 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/EU,
- 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.⁶

Dne 28. března 2014 byly v Úředním věstníku Evropské unie tyto směrnice publikovány a v platnost vstoupily dne 18. dubna 2014. ČR, jakož i ostatní členské státy, byly povinny převzít nová pravidla do vnitrostátního právního řádu do 18. dubna 2016.

Důvodem přijetí nových směrnic byla snaha zlepšit konkurenceschopnost Evropského společenství. Veřejné zakázky představují přibližně pětinu hrubého domácího produktu EU⁷ a hrají klíčovou roli ve strategii Evropa 2020 obsažené ve sdělení Komise ze dne 3. března 2010 nazvaném „Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. Strategie Evropa 2020 představuje hlavní hospodářskou reformní agendu Evropské unie s výhledem do roku 2020. Mezi hlavní cíle Strategie patří mj. snížení nezaměstnanosti, zlepšení podmínek pro výzkum a vývoj, snížení emisí skleníkových plynů, zlepšení úrovně vzdělání, podpora sociálního začlenění.⁸

Nové směrnice nezměnily radikálně dosavadní koncepci, přinesly však řadu novinek. Mezi zásadní změny vyplývající ze směrnic patří:

- výslovné zakotvení zásady přiměřenosti;
- nové rozdělení veřejných zadavatelů na centrální (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) a na zadavatele na tzv. nižší úrovni (např. obce, kraj). Pro centrální zadavatele je stanoven přísnější režim;

⁵ KRČ: *Zákon o veřejných zakázkách...*, s. 70.

⁶ Směrnice 2014/24/EU, 2014/23/EU a 2014/25/EU jsou dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>>.

⁷ PODEŠVA, Vilém. Veřejné zakázky v EU dostanou moderní kabát. *Právní rádce*, 2014, roč. 22, č. 3, s. 14.

⁸ *Strategie Evropa 2020* [online]. Vlada.cz, ©2015 [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/strategie-evropa-2020-78695/>>.

- nový druh zadávacího řízení - tzv. inovační partnerství. Tento postup usnadňuje zadávání zakázek, které závisí na inovativním přístupu, především pak zadávání zakázek ve vědě a výzkumu;
- povinné uveřejňování zadávací dokumentace na internetu;
- nové důvody pro vyloučení uchazeče. Zadavatel může vyloučit uchazeče pokud zjistí, že jeho nabídka není v souladu s povinností v oblasti práva životního prostředí, sociálního a pracovního práva;
- při posuzování splnění základní kvalifikace možnost považovat za kvalifikovaného také uchazeče, který má evidován nedoplatek na dani či pojištění, a který si s příslušným správcem daně či pojištění dohodl splátkový kalendář. Případně také bez nutnosti uzavření splátkového kalendáře, půjde-li o nedoplatek nepatrné výše;⁹
- v rámci ekonomické kvalifikace (která byla v ČR ze zákona zcela vypuštěna), možnost požadovat potvrzení obratu maximálně ve výši dvounásobku předpokládané hodnoty veřejné zakázky, účetní závěrky a pojištění odpovědnosti za škodu;
- ve vztahu k fázi hodnocení umožnění hodnotit organizaci, kvalifikaci a zkušenosti realizačního týmu. Dále je možné stanovit pevnou cenu a hodnotit pouze kvalitativní kritéria;
- zavedení kritéria “hospodářsky nejvýhodnější nabídka”. Zadavatelé mohou kromě ceny a celkových nákladů klást větší důraz na kvalitu, výhody v oblasti životního prostředí, sociální aspekty a inovace. Do popředí by se měla na úkor nejnižší ceny opět dostat kvalita plnění. Je kladen důraz na hodnocení nákladů životního cyklu, kdy je možné zohlednit náklady související s pořízením předmětu veřejné zakázky, jeho využíváním, náklady na údržbu a náklady spojené s koncem životnosti, dopady na životní prostředí;
- rozšíření možnosti měnit smlouvu na veřejnou zakázku, a to až do výše změny nepřesahující svou hodnotou 15 % původní hodnoty zakázky na stavební práce, případně 10 % hodnoty zakázky v případě zakázky na služby či dodávky.¹⁰

2.3 Vnitrostátní právní úprava de lege lata

Zadávání veřejných zakázek je v ČR upraveno zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který byl ve Sbírce zákonů publikován dne 29. dubna 2016 a který nabyl účinnosti dne 1. října 2016.¹¹ Jedná se již o čtvrtý samostatný zákon o veřejných zakázkách přijatý

⁹ Nová unijní pravidla pro veřejné zakázky: preference kvality. *Veřejné zakázky*, 2014, roč. 14, č. 1, s. 4.

¹⁰ MMR - plánovaná legislativa z dílny ministerstva. *Veřejné zakázky*, 2014, roč. 14, č. 2, s. 8 – 9.

¹¹ Současně se ZZVZ byl ve Sbírce zákonů publikován i zákon č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek.

po roce 1989.¹² Tento zákon nahrazuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ale rovněž i zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Důvodem přijetí zcela nového zákona bylo zejména to, že zakotvení veškerých nových pravidel vyplývajících z komunitárních předpisů, by si vyžádalo zásadní zásah do textu i systematiky předchozího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a i za vynaložení maximální snahy o vytvoření kvalitního předpisu by pravděpodobně vedlo k velké nepřehlednosti a nesrozumitelnosti právní úpravy.¹³

Zákon o zadávání veřejných zakázek dle legální dikce upravuje:

- pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání,
- povinnost dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,
- uveřejňování informací o veřejných zakázkách,
- zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,
- zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,
- informační systém o veřejných zakázkách,
- systém kvalifikovaných dodavatelů,
- systém certifikovaných dodavatelů,
- dozor nad dodržováním tohoto zákona.¹⁴

ZZVZ přináší řadu změn, z nichž uvádím stručně ty podstatnější. Po vzoru směrnic výslovně zakotvuje v § 6 ZZVZ zásadu přiměřenosti. Dále zavádí povinnou elektronizaci zadávacího procesu pro všechny zadavatele s účinností od 18. října 2018.¹⁵ Co se týče druhů zadávacího řízení, tak ZZVZ rozšiřuje jejich výčet o inovační partnerství a zjednodušený režim, v němž je zadavatel oprávněn zadat veřejnou zakázku na sociální a jiné zvláštní služby.¹⁶ ZZVZ zakotvuje ustanovení o střetu zájmů, dle kterého je zadavatel povinen postupovat tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Z tohoto důvodu je povinen vyžádat si čestné prohlášení od osob, které se podílejí na zadávacím řízení či mají vliv na jeho průběh či výsledek.¹⁷ Zadavatel může

¹² Prvním zákonem účinným po roce 1989 byl zákon č. 199/1994, o zadávání veřejných zakázek, který vycházel ze vzorového zákona UNICITRAL. Druhý zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, nabyl účinnosti dnem našeho vstupu do EU a vycházel z tehdy platných evropských zadávacích a přezkumných směrnic. Třetí zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byl reakcí na druhou generaci zadávacích směrnic EU.

¹³ *Sněmovní tisk 300/0, část č. 1/4. Novela zákona o veřejných zakázkách – návrh zákona včetně důvodové zprávy* [online]. Psp.cz 3. 9. 2014 [cit. 10. 11. 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=300&CT1=0>>.

¹⁴ Věcná působnost ZZVZ je vymezena v § 1 ZZVZ.

¹⁵ § 211 odst. 3, § 279 odst. 2 ZZVZ

¹⁶ § 55, § 129 ZZVZ

¹⁷ § 44 ZZVZ

nově ověřovat ekonomickou způsobilost dodavatelů. Zadavatel tak může požadovat, aby minimální roční obrat dodavatel dosahoval zadavatelem určené úrovně za tři bezprostředně předcházející účetní období, maximálně však dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky.¹⁸

Jediným hodnotícím kritériem pro výběr dodavatele je pouze ekonomická výhodnost nabídky, která se hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality, včetně poměru nákladu životního cyklu a kvality. Ekonomickou výhodnost nabídky lze také hodnotit podle nejnižší nabídkové ceny nebo podle nejnižších nákladů životního cyklu.¹⁹ Nadále jsou zakázané podstatné změny závazku ze smlouvy. Přípustné jsou však změny, které nemění celkovou hodnotu veřejné zakázky, jejichž hodnota je nižší než finanční limity pro nadlimitní veřejnou zakázku a současně nižší než 10 % (15 % u stavebních prací) než původní hodnota veřejné zakázky. Změna je přípustná i v případě, že ji jednající nemohl s náležitou péčí předvídat, nemění-li celkovou povahu veřejné zakázky a hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty zakázky.²⁰ Lhůty pro podání a vyřízení námitek jsou nově určeny v pracovních dnech. Podání podnětu k ÚOHS je zpoplatněno částkou 10 000 Kč.

¹⁸ § 78 ZZVZ

¹⁹ § 114 ZZVZ

²⁰ § 222 ZZVZ

3 Vymezení základních pojmů zadávacího řízení

3.1 Pojem zadávání veřejné zakázky

Zadáním veřejné zakázky se dle § 2 odst. 1 věty první ZZVZ rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. S pomocí judikatury vztahující se k zákonu o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. lze dovodit následující znaky smlouvy, jejímž uzavřením je naplněn pojem „zadání veřejné zakázky“:

- vzniká smluvní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem (resp. dodavateli),
- předmětem plnění veřejné zakázky jsou dodávky, služby nebo stavební práce,
- zadavatel požaduje získání plnění veřejné zakázky,
- dodavatel (event. dodavatelé) poskytuje plnění veřejné zakázky,
- dodavatel za poskytnutí plnění veřejné zakázky požaduje úplatu a
- zadavatel za poskytnutí plnění veřejné zakázky poskytuje dodavateli (event. dodavatelům) úplatu.²¹

ZZVZ nově obsahuje i negativní definici pojmu zadávání veřejné zakázky. § 2 odst. 1 věty druhé ZZVZ vymezuje smlouvy, které za zadání veřejné zakázky nelze považovat ex lege. Jsou to takové smlouvy, jimiž se zakládá pracovněprávní či jiný obdobný vztah, a dále smlouvy upravující spolupráci zadavatelů při zadávání sektorových veřejných zakázek či v oblasti obrany a bezpečnosti. V těchto případech zadavatel není nucen postupovat dle ZZVZ z důvodu absence věcné působnosti.²² Oproti tomu zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. pojem „zadávání veřejných zakázek“ neužíval a v § 7 vymezoval termín „veřejná zakázka“ jako zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Jedná se vlastně o obdobné vymezení, s tím rozdílem že, definice v ZZVZ se nevztahuje na veřejnou zakázku jako takovou, nýbrž na proces, jehož cílem je uzavření smlouvy na její realizaci.²³

²¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. 62 Af 35/2012. Pojem „úplatnost“, jak plyne z rozsudku Krajského soudu ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. 62 Ca 21/2009-74, je třeba chápat v širším slova smyslu. S ohledem na konkrétní předmět veřejné zakázky, povahu a způsob uskutečňování plnění, nemusí být totiž vždy ze strany zadavatele plněno přímo. Nemusí se tedy vždy jednat výlučně o zadatelův přímý peněžitý závazek. Celkovým peněžitým závazkem zadavatele je souhrn veškerého plnění z veřejných prostředků vyjádřitelného v penězích směřujícího proti plnění veřejné zakázky dodavatelem.

²² PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek...*, s. 12.

²³ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 12.

3.2 Veřejná zakázka – pojem, předmět, druhy, režim

Pojem „veřejná zakázka“ nalezneme v § 2 odst. 2 ZZVZ. Zde je stručně uvedeno, že veřejnou zakázkou je veřejná zakázka na dodávky, na služby, na stavební práce a koncese na služby a na stavební práce. Jednotlivé druhy veřejných zakázek jsou následně vymezeny v ustanoveních § 14 odst. 1, 2, 3 a § 174 odst. 2, 3 ZZVZ.

Z pohledu ekonomického lze veřejnou zakázku definovat jako účelnou alokaci zdrojů, realizovanou na základě veřejné soutěže. Veřejné zakázky zajišťují věcně a materiálně provoz nebo fungování především orgánů veřejné správy a to činnostmi, které si veřejné orgány nejsou schopny zajistit z vlastních zdrojů či vlastními silami. Účelnost výše uvedené alokace spočívá zejména v tom, že použité zdroje jsou využity ekonomicky ve smyslu kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Povinnost dodržovat výše uvedená kritéria pro alokaci zdrojů ukládá zadavateli zákon o finanční kontrole s povinností následně kontrolovat, jak byla tato kritéria splněna.²⁴

Dle věcného charakteru plnění tedy dělíme veřejné zakázky na:

- veřejné zakázky na dodávky,
- veřejné zakázky na služby a
- veřejné zakázky na stavební práce.

Předmětem veřejné zakázky na dodávky je jakékoliv pořízení věci, zvířete či ovladatelné přírodní síly, a to bez ohledu na to, jakým způsobem k pořízení takové věci dochází. ZZVZ demonstrativně uvádí jako příklad pořízení koupi, nájem a pacht. Tato legální definice navazuje na změnu pojetí a kategorizace objektů práv dle OZ.²⁵ Veřejnými zakázkami na stavební práce jsou zakázky, jejichž předmětem je poskytnutí vymezených činností, zhotovení stavby a s nimi související projektové činnosti. Zatímco veřejné zakázky na dodávky a stavební práce jsou definovány pozitivním výčtem, u veřejných zakázek na služby jde o výčet negativní. Za veřejnou zakázku na služby je tak považována jakákoliv veřejná zakázka, která nespadá do předešlých dvou kategorií.

Režim veřejné zakázky obecně upravuje § 24 ZZVZ a mezi tyto režimy řadí obecně režim veřejné zakázky malého rozsahu, režim podlimitní, nadlimitní a zjednodušený. V případě prvních třech jmenovaných je rozhodující předpokládaná hodnota zadávané veřejné zakázky.²⁶ Jakmile je

²⁴ JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 43.

²⁵ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávaní veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 57.

²⁶ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávaní veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 85.

režim při zahájení zadávacího řízení určen, je zadavatel povinen jej dodržovat, a to i v případě, že by byl oprávněn použít jiný režim.

Nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem.²⁷ Předpokládanou hodnotou je dle § 16 ZZVZ zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích, jejíž výše se stanoví z údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění, případně dle informací získaných průzkumem trhu či jiným vhodným způsobem.

Podlimitní veřejnou zakázkou se rozumí dle současné právní úpravy zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu stanoveného pro nadlimitní veřejné zakázky a přesahuje hodnoty stanovené pro zakázky malého rozsahu.

Veřejnou zakázkou malého rozsahu je zakázka jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky a služby 2 000 000 Kč bez DPH a u dodávek na stavební práce 6 000 000 Kč bez DPH.

V roce 2015 dle údajů z Informačního systému veřejných zakázek (IS VZ) podlimitní veřejné zakázky jednoznačně převládly z hlediska počtu, zatímco z hlediska peněžité hodnoty byly dominantní veřejné zakázky nadlimitní (Tabulka č. 1).

Tabulka 1: Přehled VZ dle limitů za rok 2015

Limit VZ	Počet zadaných VZ	Podíl zadaných VZ v %	Hodnota v mlrd. Kč	Podíl na hodnotě v %
Nadlimitní	5 192	34,3%	201	75,7%
Podlimitní	9 942	65,7%	64	24,3%
Celkem	15 134	100,0%	265	100,0%

Zdroj: Informační systém veřejných zakázek ke dni 10. 2. 2016.²⁸

²⁷ Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek ze dne 11. května 2016, s účinností od 1. října 2016. Limit pro veřejné zakázky na dodávky a služby činí 3 686 000 Kč bez DPH/5 706 000 Kč bez DPH. Pro sektorové veřejné zakázky na dodávky/služby či veřejné zakázky na dodávku/služby v oblasti obrany nebo bezpečnosti se jedná o částku 11 413 000 Kč bez DPH. V případě veřejných zakázek na stavební práce a koncesí na služby činí tento limit 142 668 000 Kč bez DPH.

²⁸ MMR. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2015* [online]. Portal-vz.cz, 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocní-zpráva-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>>.

3.3 Zadavatel a účastník zadávacího řízení

ZZVZ dle § 4 rozeznává pouze dvě kategorie zadavatelů, kteří jsou povinni zadávat veřejné zakázky dle ZZVZ, a těmi jsou veřejný a dotovaný zadavatel. Co se týče těchto dvou kategorií, tak ve srovnání s předchozí právní úpravou k výrazným změnám nedošlo.

Zadavatelem veřejným je dle § 4 odst. 1 ZZVZ Česká republika, organizační složky ČR²⁹; Česká národní banka; státní příspěvková organizace; územně samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace; jiná právnická osoba pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu a jiný veřejný zadavatel, který ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

Zadavatelem dotovaným je pak dle § 4 odst. 2 ZZVZ osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu veřejného zadavatele nebo rozpočtu EU, veřejného rozpočtu cizího státu, s výjimkou plnění veřejné zakázky mimo území EU.

ZZVZ sektorového zadavatele jako samostatnou kategorii zadavatele již neužívá a v § 4 odst. 3 ZZVZ odkazuje na zadávání sektorových veřejných zakázek dle části sedmé ZZVZ. I přes tuto změnu zůstává podstata zadávání veřejných zakázek v sektorových oblastech zachována, nicméně těžiště je přesunuto na konkrétní veřejné zakázky zadávané při výkonu jedné či více relevantních činností s vazbou na konkrétního veřejného zadavatele či jinou osobu.³⁰ Dle § 158 ZZVZ není zadavatel povinen zadat v zadávacím řízení podlimitní sektorovou veřejnou zakázku a sektorovou veřejnou zakázku malého rozsahu. Předchozí právní úprava stanovovala v § 19 ZVZ 2006 povinnost zadavatele postupovat dle tohoto zákona pouze v případě nadlimitních veřejných zakázek zadávaných v souvislosti s výkonem relevantní činnosti.

ZZVZ zavádí nový typ zadavatele, když v § 4 odst. 5 stanoví, že za zadavatele se považuje také jiná osoba, která zahájila zadávací řízení, ačkoliv k tomu nebyla povinna. Jde o zadavatele dočasného. Pouze ve vztahu k tomuto zadávacímu řízení a do jeho ukončení má tato jiná osoba postavení zadavatele dle ZZVZ. Dle předchozí právní úpravy bylo nezbytné, aby byla zakázka zadávána zadavatelem ve smyslu § 4 ZVZ 2006. Pokud tedy veřejnou zakázku nezadal zadavatel

²⁹ Pro oblast veřejné zakázky to znamená, že v případě uzavření příslušné smlouvy na plnění veřejné zakázky se stává smluvní stranou této smlouvy Česká republika, přičemž práva a povinnosti ze smlouvy přísluší organizační složce, která smlouvu uzavřela jako veřejný zadavatel. (PODEŠVA: *Zákon o zadávání veřejných zakázek...*, s. 21).

³⁰ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 608.

uvedený v zákoně, nejednalo se o veřejnou zakázku, a to ani v případě, že se tento subjekt dobrovolně podřídil režimu zákona.³¹

Pokud některý z výše zmíněných zadavatelů není povinen zadat veřejnou zakázku dle ZZVZ, ale přesto zahájí zadávací řízení, tak je povinen ve vztahu k této veřejné zakázce dodržovat ZZVZ.

Dodavatelem se pro účely ZZVZ dle § 5 ZZVZ rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací nebo více těchto osob společně. Za dodavatele se považuje i pobočka závodu. Dle předchozí právní úpravy se dodavatelem dle § 17 a) ZVZ rozumí fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území ČR, nebo zahraniční dodavatel.

ZZVZ již nerozlišuje mezi zájemcem a uchazečem o veřejnou zakázku³², ale zavádí nový jednotný pojem „účastník zadávacího řízení“. Účastníkem zadávacího řízení se dle § 47 ZZVZ stává ten dodavatel, který splní předpoklady účastenství v zadávacím řízení:

- vyjádří předběžný zájem o účast v užším řízení dle 58 odst. 5 ZZVZ nebo jedná-li se o veřejnou zakázku (nebo koncesi) zadávanou dle § 129 odst. 4 ve zjednodušeném režimu (tj. veřejné zakázky (koncese) na sociální a jiné zvláštní služby uvedené v příloze č. 4),
- podá žádost o účast nebo nabídku, nebo
- zahájí jednání se zadavatelem v zadávacím řízení.

³¹ BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 29.

³² § 17 ZVZ 2006: Uchazeč je dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení. Zájemce je dodavatel, který podal ve stanovené době žádost o účast v užším řízení, v jednacím řízení s uveřejněním nebo v soutěžním dialogu, nebo dodavatel, který byl zadavatelem vyzván k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění, k podání předběžné nabídky v dynamickém nákupním systému, k podání nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení, k podání nabídky v řízení na základě rámcové smlouvy, nebo k potvrzení zájmu o účast v případě zadávacího řízení zahájeného uveřejněním pravidelného předběžného oznámení.

4 Zásady veřejných zakázek

4.1 Zásady v zákoně výslovně uvedené

Základní zásady veřejných zakázek plynou z práva EU a také ze samotného účelu veřejných zakázek. Některé jsou přímo explicitně vyjádřeny v zákoně, jiné vyjádřeny přímo nejsou a promítají se až v jednotlivých ustanoveních zákona. ZZVZ obsahuje v § 6 ZZVZ demonstrativní výčet zásad, které je nutné dodržovat při zadávání veřejných zakázek. Každý zadavatel má při zadávání veřejných zakázek povinnost dodržovat zejména tyto zásady veřejného zadávání:

- transparentnost,
- přiměřenost,
- rovné zacházení,
- zákaz diskriminace.

Zásada transparentnosti znamená průhlednost (otevřenost) zadávacího řízení, má zamezit nekalým praktikám účastníků zadávacího řízení a zabezpečit efektivní hospodářskou soutěž o veřejnou zakázku. Konkrétně se promítá např. v povinnosti odůvodňovat postupy a úkony, uveřejňovat smlouvu a skutečně uhrazenou cenu, pořizovat písemnou dokumentaci o všech významných úkonech, uveřejnit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Její dodržování tedy zabezpečuje co největší míru informovanosti uchazečů, zadavatelů, ale i veřejnosti o průběhu zadávání. NSS ve svém rozsudku ze dne 19. 9. 2010³³ konstatoval, že zásada transparentnosti ve vztahu k veřejným zakázkám je porušena tehdy, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. V konkrétní rovině má pak její dodržování zabezpečit, aby se co největší počet dodavatelů dozvěděl o veřejné zakázce a mohl se zúčastnit zadávacího řízení, a aby postup zadavatele byl průhledný, jeho úkony srozumitelné a řádně odůvodněné, a veškeré úkony písemně podchycené, tak aby postup zadavatele byl následně přezkoumatelný kontrolními orgány.³⁴

K naplnění zásady transparentního nakládání s veřejnými prostředky přispělo i přijetí zákona č. 340/2016 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů (zákon o registru smluv), který nabyl účinnosti

³³ Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010-159

³⁴ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 111 - 112.

dne 1. července 2016.³⁵ Jde o zákon, který dává veřejnosti přístup k informacím o veřejných zakázkách, o které tak už není třeba individuálně žádat, na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Prostřednictvím registru smluv, který je veden jako informační systém veřejné správy Ministerstvem vnitra a je přístupný způsobem umožňující bezplatný dálkový přístup, se povinně uveřejňují soukromoprávní smlouvy, smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je jeden ze subjektů vymezených v zákoně o registru smluv. Zadavatel je pak povinen uveřejnit smlouvu v registru smluv tehdy, jestliže naplní podmínky uveřejnění a nebude-li se jej týkat výjimka z této povinnosti.

Uzavřenou smlouvu na veřejnou zakázku je veřejný zadavatel dle § 219 ZZVZ povinen uveřejnit na profilu zadavatele, včetně všech jejích změn a dodatků. Výjimku z povinnosti uveřejnit dle ZZVZ představuje mimo jiné smlouva na veřejnou zakázku, jejíž cena (skutečně uhrazená) nepřesáhne 500 000 Kč bez daně z přidané hodnoty, stejně tak smlouva uveřejněná dle jiného právního předpisu. Tímto jiným právním předpisem je i zákon o registru smluv. Uveřejňovací povinnost dle zákona o registru smluv nedopadá na smlouvu, jestliže výše hodnoty jejího předmětu je 50 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo nižší, tzn. že smlouva uzavřená na hodnotu vyšší než 50 000 Kč musí být zveřejněna.

Vztah obou zákonů je pak vyřešen v § 8 odst. 4 zákona o registru smluv. Je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna dle ZZVZ, je tím splněna povinnost uveřejnit ji dle ZZVZ. V konečném důsledku budou smlouvy uveřejňovány v registru smluv místo na profilu zadavatele.³⁶ To se však týká jen těch subjektů, kteří jsou povinni uveřejňovat v registru smluv. Výčet takových subjektů je taxativně vymezen a nezahrnuje všechny zadavatele dle ZZVZ. Na ty zadavatele, na které zákon o registru smluv nedopadá, se i nadále vztahuje povinnost uveřejňovat smlouvy a skutečně uhrazenou cenu na profilu zadavatele dle § 219 ZZVZ.

Z působnosti zákona o registru smluv je vyloučena např. obec, která nevykonává rozšířenou působnost, příspěvková organizace touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast. Zákon dále nedopadá na fundace dle § 303 OZ či neziskové organizace jako jsou spolky, nadace, nadační fondy, ústavy a obecně prospěšné společnosti, pokud jsou tyto subjekty založeny nestátními organizacemi. A to i přesto že neinvestiční transfery nestátním neziskovým organizacím činily ze státního rozpočtu

³⁵ Vyjma ustanovení § 6 (následky smlouvy) a § 7 (zrušení smlouvy) zákona o registru smluv, která nabývají účinnosti 1. července 2017.

³⁶ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 1057.

nezanedbatelných 13 mld. Kč.³⁷ Na státem založené neziskové organizace a fundace, vyjma ústavů a obecně prospěšných společností, se uveřejňovací povinnost taktéž nevztahuje, neboť nejsou výslovně zmíněny a ani se nedají podřadit pod žádný subjekt § 2 zákona o registru smluv.³⁸ Tito zadavatelé však musí stále dodržovat povinnost uveřejňovat na svém profilu zadavatele.³⁹

Zásada přiměřenosti nebo také proporcionality byla přijata z díkce zadávacích směrnic. V předchozí právní úpravě nebyla tato zásada explicitně vyjádřena. Postup v souladu s touto zásadou spočívá v tom, že na jedné straně zadavatel poskytuje dostatečné záruky výběru dodavatele, který skutečně bude schopen veřejnou kvalitně a v požadovaných termínech realizovat, na druhou stranu se bude jednat o postup, který nad rámec garance výše uvedeného cíle nebude dále nedůvodně omezovat hospodářské cíle. Konkrétně se zásada promítá tak, že zadavatel např. nesmí požadovat přehnaný počet referenčních zakázek s několikanásobným objemem plnění, než má zadávaná veřejná zakázka.⁴⁰

K naplnění zásady rovného zacházení je zadavatel povinen postupovat vůči dodavatelům neutrálně, jinak řečeno veškerá ustanovení zákona musí být na všechny dodavatele aplikována stejným způsobem. Zadavatel vůči každému dodavateli stanoví podmínky, které jsou známé všem dodavatelům. Tyto podmínky musí být shodné vůči všem dodavatelům, tuto shodnost je nutno vykládat relativně, neboť zadavatel může stanovit určitou míru splnění kvalifikačních předpokladů apod.⁴¹ KS ve svém rozsudku ze dne 3. 5. 2010 k zásadě rovného zacházení konstatoval, že jejím cílem je v zásadě vyloučit existenci rizika upřednostňování a svévole zadavatele. Dle názoru soudu tato zásada implikuje, že všechny podmínky a pravidla zadávacího řízení jsou jasně, přesně a jednoznačně stanoveny ve vyhlášení zakázky nebo v zadávací dokumentaci.⁴²

Zásada zákazu diskriminace znamená, že žádný z dodavatelů nesmí být zvýhodněn oproti jiným dodavatelům. Za diskriminaci ale nelze považovat používání českého jazyka, existenci kvalifikace jako takové či stanovení zadávacích podmínek zadavatele, pokud jsou opodstatněné. Naopak nesmí být stanoveny podmínky, které nemají přímou souvislost s předmětem plnění veřejné zakázky, resp. předmět veřejné zakázky lze realizovat i bez jejich splnění.⁴³ Je zakázána jak zjevná, tak i skrytá forma diskriminace. NSS ve svém rozsudku ze dne 5. 6. 2008 konstatoval,

³⁷ BŘEŠŤAN, Robert. *Stát neziskovým organizacím rozdělil 13,5 mld. Kč* [online]. Hlidacipes.cz, 12. ledna 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na < <http://hlidacipes.org/stat-neziskovym-organizacim-rozdelil-135-miliardy-korun-nejvice-dostala-fotbalova-asociace/> >.

³⁸ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 1033.

³⁹ Tamtéž, s. 821.

⁴⁰ Tamtéž, s. 32.

⁴¹ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 113.

⁴² Rozsudek KS ze dne 3. 5. 2010 sp. zn. 62 Ca 91/2008-103

⁴³ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 115.

že za skrytou formu nepřijatelné diskriminace je třeba považovat i takový postup, kterým zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením technických kvalifikačních předpokladů zjevně nepřiměřených ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku nemohou splnit někteří z potenciálních uchazečů, jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými.⁴⁴

Výše uvedené zásady se v mnohých institutech a povinnostech zadavatele prolínají, a proto je třeba pojímat je komplexně. Zadavatelé jsou povinni dodržovat zásady zadávacího řízení v plném rozsahu při zadávání všech veřejných zakázek, tedy bez ohledu na to, zda zadávají veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní či veřejné zakázky malého rozsahu, což vyplývá z § 6 a § 31 ZZVZ.

Výjimka je stanovena např. u zadávání koncesí, kdy zadavatel není dle § 178 ZZVZ povinen zadat v zadávacím řízení koncesi malého rozsahu, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší než 20 mil. Kč. V § 178 ZZVZ je totiž stanoveno, že ustanovení § 31 ZZVZ se v tomto případě neužije, což znamená, že u těchto koncesí nemá zadavatel povinnost dodržovat zásady dle § 6 ZZVZ. Na koncese malého rozsahu nejsou tedy stanoveny ani minimální zákonné požadavky spočívající v dodržování základních zásad transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a nediskriminace.

4.2 Ostatní zásady

Mezi další zásady, které vyplývají z charakteru veřejných zakázek a které jsou bez obecnějšího zakotvení konkrétně vyjádřeny v jednotlivých ustanoveních ZZVZ patří např.:

- podpora rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního uplatnění soutěživosti mezi uchazeči;
- zamezení nečestné soutěži; úplatkům a zvyhodňování určitých subjektů;
- zásada formálnosti zadávacího řízení;
- zabezpečení nápravy a možného použití sankcí při porušení zákona;
- zabezpečení hospodárnosti a efektivního a účinného vynakládání veřejných prostředků;⁴⁵
- hodnota za peníze.

Zásada hospodárnosti, účelnosti a účinnosti (zásady 3E)⁴⁶ jsou obecné zásady, kterými by se měl řídit každý, kdo nakládá s veřejnými prostředky. Hospodárností se rozumí použití prostředků

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152

⁴⁵ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 119.

tak, aby byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. V rámci jednotlivého nákupu si zásadu hospodárnosti můžeme představit jako pravidlo, které nám poskytuje návod, jakým způsobem s ohledem na výdaje nejlépe do stanoveného cíle dojít. Zásadou účelnosti se rozumí dosažení stanovených cílů, resp. uspokojení dané potřeby. Zásada účinnosti je oproti tomu zaměřena na dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. Tato zásada tedy určuje „kudy do stanoveného cíle dojít, abychom měli z cesty ten nejlepší užitek.“⁴⁷

Pojem hodnota za peníze pochází z Velké Británie a ve vztahu k veřejným nákupům je definován jako nejlepší kombinace nákladů životního cyklu, kvality a udržitelnosti tak, aby byly naplněny požadavky uživatele.⁴⁸ Jde o koncept, který zahrnuje celý životní cyklus, od pořizovacích nákladů, přes náklady na údržbu po dobu životnosti, včetně nákladů na likvidaci, a zároveň kromě ekonomických aspektů bere v potaz i aspekty sociální a environmentální. Tato zásada souvisí s konceptem společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek, což je proces, při kterém organizace nakupují produkty a služby způsobem, kdy získávají maximální hodnotu za peníze z hlediska vytváření prospěchu pro společnost a ekonomiku a při minimálních škodách na životním prostředí.⁴⁹ Tento způsob zadávání vychází z premise, že zadávání veřejných zakázek by mělo představovat jakousi přidanou hodnotu pro sociální či environmentální oblasti. Pomáhá naplňovat politické i hospodářské cíle jako jsou snižování nezaměstnanosti, snižování emisí CO2 nebo podpora mladých lidí, podpora komunitního života. Princip odpovědného zadávání tak vnáší do tradičního prostředí veřejných zakázek nové aspekty.

⁴⁶ 3E je zkratkou pro anglické termíny economy, effectiveness, efficiency.

⁴⁷ KAMENÍK, M. a kol. *Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Oživení, ©2016, s. 11. [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf>.

⁴⁸ *Definition of 'Best Value for Money'* [online]. Ministry of Finance, UK, ©2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>>.

⁴⁹ PACINOVÁ, Zuzana. Seminář Úřadu vlády k zadávání veřejných zakázek: Není tunel jako tunel. *Věřejná správa*, 2014, roč. 25, č. 9, s. 15.

5 Proces zadávání veřejných zakázek

5.1 Charakter zadávacího řízení

Zadávání veřejných zakázek je striktně formalistický proces, který se skládá ze dvou fází. V prvním stádiu vybírá zadavatel nejvhodnějšího účastníka zadávacího řízení, v tom druhém s tímto vybraným účastníkem uzavírá smlouvu. V návaznosti na tuto konstrukci NNS ve svém rozhodnutí ze dne 29. dubna 2008 konstatoval, že postup žalovaného (zadavatele) v prvním stádiu zadávacího řízení, ve kterém se ještě nejednalo o sjednání smlouvy, spadá do oblasti práva veřejného, a je tak nutně prováděn na základě zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Dodržení těchto zásad je bezvýjimečným požadavkem tohoto řízení, neboť se nikdy nejedná ve svých důsledcích o vynaložení soukromých finančních prostředků, nýbrž o finanční prostředky z veřejných rozpočtů.⁵⁰ Je nutné podotknout, že ZZVZ obsahuje pravidla povinně aplikovatelná v prekontrakční i kontrakční fázi, tj. do okamžiku uzavření příslušné smlouvy.

Prostřednictvím jednotlivých pravidel je tedy regulován proces výběru smluvní strany, se kterou pak zadavatel vstoupí do soukromoprávního závazku dle OZ, přičemž tento proces lze charakterizovat jako zvláštní způsob uzavření smlouvy.⁵¹ Smluvní volnost zadavatele je tedy ve vztahu k výběru druhé smluvní strany významně omezena.

Jak konstatoval NSS ve svém rozsudku ze dne 27. ledna 2010, samotnou podstatou institutu veřejných zakázek není to, aby se jednání státu při správě veřejných prostředků co nejvíce blížilo jednání soukromých subjektů v rámci tržního prostředí. Soukromý subjekt, který hledá obchodního partnera, totiž není při jeho výběru ničím vázán. Může zvolit (ekonomicky) nejvýhodnější nabídku, ale stejně tak může učinit volbu na základě jiných preferencí, např. může zakázku zadat jinému soukromému subjektu z důvodu příbuzenské vazby apod. To, co by bylo ve veřejném sektoru nepřijatelné, je v soukromém zcela legální a legitimní. Zatímco soukromý subjekt si může vybírat ty, s nimiž hodlá obchodovat, podle své libovůle, zadavatel veřejné zakázky je striktně vázán zákonem o veřejných zakázkách a zejména pasážemi o zadávacím řízení, neboť prostředky, které jsou v takovém případě vynakládány, jsou prostředky veřejné.⁵²

⁵⁰ Rozhodnutí NNS 5 ze dne 29. dubna 2008, sp. zn. As 50/2006-137

⁵¹ Rozsudek KS v Brně ze dne 3. ledna 2013, sp. zn. 62 Af 64/2011

⁵² Rozhodnutí NNS ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. Afs 2 64 - 114

5.2 Druhy zadávacích řízení

V případě, že zadavatel určí, že se jedná o veřejnou zakázku; určí druh veřejné zakázky; stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a bude se jednat o nadlimitní veřejnou zakázku nebo podlimitní veřejnou zakázku, a zjistí, že na danou veřejnou zakázku nelze použít zákonnou výjimku, je povinen veřejnou zakázku zadat podle pravidel stanovených zákonem v zadávacím řízení.⁵³ V obecné části v § 3 ZZVZ je uvedeno devět druhů zadávacích řízení, z kterých zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. znal těchto šest:

- zjednodušené podlimitní řízení (ZPŘ),
- otevřené řízení
- užší řízení,
- jednací řízení s uveřejněním (JŘSU) / jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU)
- řízení se soutěžním dialogem,

a tři nová zadávací řízení:

- řízení o inovačním partnerství,
- koncesní řízení,
- řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Vedle těchto zadávacích řízení umožňuje zákon ještě využít zvláštních postupů dle části šesté ZZVZ, tj. zadání v dynamickém nákupním systému, na základě rámcové dohody nebo výběr nejvhodnějšího návrhu v rámci soutěže o návrh.

Otevřené a užší řízení může zadavatel užít vždy bez omezení, neboť se jedná o nejtransparentnější a nejotevřenější druhy zadávacích řízení. Možnost použití jiných druhů řízení závisí na skutečnosti, zdali jsou pro jejich užití splněny zákonem stanovené podmínky.⁵⁴

⁵³ Metodika zadávání veřejných zakázek [online]. MMR - portál o veřejných zakázkách a koncesích, ©2014 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <[http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)>.

⁵⁴ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek...*, s. 15.

Tabulka 2: Statistika zadanych veřejných zakázek dle druhu zadavatele a zadávacího řízení za rok 2015

Druh zadávacího řízení	Veřejní zadavatelé				Sektoroví zadavatelé			
	Počet zadanych VZ	Podíl zadanych VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %	Počet zadanych VZ	Podíl zadanych VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %
Otevřené řízení	6 320	44,0%	140	71,1%	278	36,2%	34	49,5%
Zjednodušené podlimitní řízení	3 626	25,2%	13	6,4%	9	1,2%	0	0,0%
Jednací řízení bez uveřejnění	3 654	25,4%	28	14,3%	281	36,5%	16	23,1%
Užší řízení	336	2,3%	12	6,0%	12	1,6%	1	0,8%
Jednací řízení s uveřejněním	139	1,0%	1	0,7%	173	22,5%	18	25,7%
Neuvedeno	287	2,0%	3	1,3%	16	2,1%	1	0,8%
Soutěžní dialog	3	0,0%	0,3	0,1%	0	0,0%	0	0,0%
Celkem	14 365	100,0%	197	100,0%	769	100,0%	68	100,0%

Zdroj: Informační systém veřejných zakázek ke dni 10. 2. 2016.⁵⁵

Z tabulky č. 2 vyplývá, že v roce 2015 bylo nejvyužívanějším druhem zadávacího řízení otevřené řízení, prošlo přes něj z hlediska finančního objemu cca 60 % zakázek evidovaných v IS VZ o celkové hodnotě 174 mld. Kč. Druhým nejvyužívanějším řízením bylo JŘBU, přes které prošlo z hlediska finančního objemu 19 % veřejných zakázek evidovaných v IS VZ o celkové hodnotě 44 mld. Kč. Co do frekvence bylo třetím nejvyužívanějším řízením ZPŘ, takto zadané veřejné zakázky však činily jen 6 % na celkovém finančním objemu. V roce 2014, bylo co do frekvence taktéž nejvyužívanější otevřené řízení (44 %), druhým nejužívanějším řízením bylo ZPŘ (29 %) a třetím JŘBU (20 %). V otevřeném řízení byly zadány VZ v celkové hodnotě 242 mld. Kč bez DPH (64 % z celkového finančního objemu evidovaných VZ), v JŘSU byly zadány VZ v hodnotě 60 mld. Kč bez DPH (16 %), v JŘBU v hodnotě 33 mld. Kč bez DPH (9 %), v užším řízení v hodnotě 20 mld. Kč bez DPH (5 %), v ZPŘ v hodnotě 15 mld. Kč bez DPH (4 %).⁵⁶

Statistická data vyplývají z údajů za ty veřejné zakázky, které jsou zadávány v přímém režimu zákona a jsou oznamovány ve Věstníku VZ, který je součástí IS VZ. Tyto veřejné zakázky tvoří co do objemu finančních prostředků téměř 57 % trhu veřejných zakázek, tedy v roce 2015 cca 316 mld. Kč včetně DPH (Tabulka č. 3).

⁵⁵ MMR. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2015* [online]. Portal-vz.cz, 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocnizprava-ostavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>>.

⁵⁶ *Statistika veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění za období 2011 – 2014* [online]. Portal-vz.cz, 5. března 2014 [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <<http://www.mmr.cz/getmedia/29aabb0a-bd52-41a3-bfd7-4052f11ae284/Statistika-zakazek-zadavanych-v-JRBU-za-obdobi-2011-2014.pdf?ext=.pdf>>.

Tabulka 3: Podíl objemu finančních prostředků VZ evidovaných v IS VZ na celkovém trhu VZ, uváděné hodnoty jsou včetně DPH

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trh veřejných zakázek (mld. Kč)	594	502	493	478	581	556*
Evidováno v IS VZ (mld. Kč)	315	283	325	300	450	316
Podíl (%)	53,03%	56,37%	65,92%	62,76%	77,45%	56,83%

Zdroje: Český statistický úřad, Ministerstvo financí – Makroekonomická predikce – duben 2016, Fiskální výhled – listopad 2015, IS VZ ke dni 10. 2. 2016, zpracoval prof. Ing. Jan Pavel, VŠE Praha

JŘBU je nejméně transparentní řízení vůbec, a proto by mělo být využíváno skutečně jen výjimečně při splnění striktních zákonných kritérií. Tato kritéria se očividně v ČR plnit daří, neboť jde o druhé nejvyužívanější řízení a je přes něj zadáváno přibližně 19 % veřejných prostředků, což ale opravdu není žádoucí jev. Ve srovnání s ostatními státy EU je toto řízení v ČR nadužíváno. Českou republiku ve využívá JŘBU předčilo v roce 2015 pouze Chorvatsko, kde bylo přes toto řízení alokováno 32 % evidovaných veřejných prostředků, a Kypr s 24 %. K hranici 20 % se vedle ČR přiblížilo už jen Rumunsko a Slovinsko. Naopak zejména v západních státech EU je tento druh z hlediska objemu finančních prostředků využíván minimálně - UK (2 %), Irsko (1 %), Dánsko (2 %), Finsko (3 %), Švédsko (0 %), Island (2 %), Francie (4 %), Belgie (3 %), Nizozemí (2 %), Lucembursko (0 %), Portugalsko (0 %), Rakousko (2 %), Polsko (5 %), Německo (6 %).⁵⁷

⁵⁷ European Commission. *Single Market Scoreboard: Public procurement 2015* [online]. Ec.europa.eu, 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na < http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/public-procurement/2016-scoreboard-public-procurement_en.pdf >.

6 Kontrolní mechanismy v oblasti veřejných nákupů

6.1 Přezkumné řízení v oblasti veřejných zakázek

Obecně rozeznáváme dva modely přezkumného řízení – jednostupňový a dvoustupňový model. Dle toho, zda je právo zadávání veřejných zakázek pojmáno více jako veřejnoprávní nebo soukromoprávní. Jednostupňový model, kterému je bližší právě soukromoprávní pojetí zadávání veřejných zakázek, spočívá v tom, že veškeré úkony v zadávacím řízení či ty, které vyplývají ze smlouvy, řeší jediný orgán – soud. Tento model má výhodu v tom, že jediný přezkumný orgán má pravomoc přezkoumat vše, co se zadáváním veřejné zakázky souvisí. Soudní řízení však může být zahájeno pouze na základě žaloby, nikoliv z vlastního podnětu. Tento model je uplatňován např. v Rakousku, Německu a Velké Británii.⁵⁸

Naproti tomu stojí dvoustupňový model přezkumného řízení spočívající v tom, že jeden orgán soudní či správní s následným přezkumem ve správním soudnictví) má pravomoc přezkoumat postup při zadávání veřejné zakázky a druhý řeší spory ze smlouvy. Charakter dvoustupňového modelu má přezkumný systém v ČR, na Slovensku či Maďarsku.⁵⁹

Přezkumná řízení lze dále dělit dle rozsahu přezkumu na restriktivní a úplná. Při restriktivním se omezuje přezkum na posouzení zákonnosti zadávacího řízení, tzn. zda nebylo porušeno některé ustanovení národní legislativy, příp. předpisu EU. Tento omezený přezkum je uplatňován v ČR. V rámci úplného přezkumu je naproti tomu možné přezkoumat veškeré úkony zadavatele, včetně výběru nejvýhodnější nabídky a posouzení, zda příslušná nabídka je skutečně nejvhodnější. Tento model je uplatňován např. v Polsku či ve Švédsku.⁶⁰ Taktéž Spolkový úřad pro zadávání v Rakousku je kompetentní ke zjištění, že z důvodu porušení spolkového zákona o zadávání veřejných zakázek nebyla zakázka přidělena nejlepšímu zájemci.⁶¹ Spolkový úřad má tedy pravomoc přezkoumat hodnocení a posouzení nabídek, což v ČR není možné.

Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele je upravena v části třinácté ZZVZ. Samotné přezkumné řízení lze rozdělit do dvou částí:

- námitkové řízení u zadavatele,
- správní řízení před orgánem dozoru (ÚOHS).

Primární ochranu dodavatelů před nezákonným postupem zadavatele představují námitky. K námitkám je aktivně legitimován takový subjekt, který má potenciál stát se účastníkem

⁵⁸ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 881.

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ JURČÍK, Radek. *Komentář ke zákonu o veřejných zakázkách*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 982.

⁶¹ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 915.

zadávacího řízení na předmětnou veřejnou zakázku,⁶² kterému postupem zadavatele souvisejícím se zadáváním podlimitní či nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu nebo se zvláštními postupy dle části šesté hrozí nebo vznikla újma Takový potenciální účastník (stěžovatel) může dle § 241 odst. 2 ZZVZ podat námitky proti:

- všem úkonům nebo opomenutím zadavatele v zadávacím řízení a zvláštnímu postupu dle části šesté, včetně stanovení zadávacích podmínek,
- volbě druhu zadávacího řízení nebo režimu veřejné zakázky, nebo
- postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení v rozporu s tímto zákonem.

Zároveň je však stanoveno, že pouze účastník zadávacího řízení je oprávněn podat námitky týkající se jiných úkonů či opomenutí zadavatele, než je stanovení zadávacích podmínek, volba zadávacího řízení, režimu veřejné zakázky a postupu zadavatele směřujícího k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení. Široká definice aktivní legitimace tedy platí pouze u úkonů a opomenutí zadavatele, které předcházejí podání nabídek či žádosti o účast, neboť po tomto datu může námitky podat pouze účastník zadávacího řízení.⁶³ Námitky je nutné podat v zákonné lhůtě a nelze je podat po uzavření smlouvy.

Dozor nad dodržováním ZZVZ vykonává ÚOHS.⁶⁴ Jeho působnost vymezuje § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, kde jednou z jeho činností je výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. ÚOHS posuzuje především souladnost postupu zadavatelů se zákonem. Tento přezkum se provádí dle části třinácté hlavy druhé ZZVZ se subsidiaritou zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, čili ve správním řízení. Řízení před ÚOHS lze zahájit na písemný návrh stěžovatele (navrhovatele) nebo z moci úřední. Podmínkou, aby se mohl dodavatel vůbec obrátit na ÚOHS, je vznesení odůvodněné námitky u zadavatele.⁶⁵

Navrhovatel je povinen složit kauci na účet ÚOHS s podáním návrhu na přezkum, která se odvíjí od nabídkové ceny, je-li mu známa, jinak je navrhovatel povinen složit kauci 100 000 Kč dle § 255 ZZVZ. Za vznesení podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední je vybírán poplatek ve výši 10 000 Kč. Jde o nový institut zadávání veřejných zakázek a jedná se o *lex specialis* k obecné povinnosti správních orgánů dle § 43 správního řádu přijímat podněty a tyto vyřizovat.⁶⁶

⁶² ÚOHS měl v minulosti v náplni rovněž metodiku zadávání veřejných zakázek, pak tuto kompetenci získalo MMR. PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 880.

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 79.

⁶⁵ Tamtéž, s. 79.

⁶⁶ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 945.

ÚOHS může v rámci dozorové činnosti dle § 263 a 264 ZZVZ zamítnout návrh, uložit zákaz plnění smlouvy či uložit nápravné opatření (zrušit úkon zadavatele, případně celé zadávací řízení, uložit pokutu). Předpokladem uložení nápravného opatření ÚOHS je skutečnost, že nedošlo k uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. V případě, že smlouva již byla uzavřena (a nebyl podán návrh na zákaz plnění smlouvy), je jediným možným výsledkem přezkumné činnosti uložení pokuty za spáchaný správní delikt.⁶⁷ Dle rozhodnutí KS ze dne 3. 9. 2010 je: „smyslem řízení o přezkumu úkonů zadavatele podle ZVZ nastolení podmínek, jež mohou případně zadavatelovo pochybení napravit, a to ve fázi před uzavřením smlouvy a sekundárně pak uložení sankce zadavateli, který při zadávání veřejné zakázky pochybil, a to ve fázi, kdy smlouva již byla uzavřena“.⁶⁸

Dle platné právní úpravy lze proti rozhodnutí ÚOHS podat rozklad, o kterém rozhoduje předseda ÚOHS. Po vyčerpání všech řádných prostředků v řízení před správním orgánem – tedy po podání návrhu a následném rozkladu – je možné domáhat se přezkumu správního rozhodnutí ve správním soudnictví. Správní soudnictví je upraveno v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a NSS. Proti pravomocnému rozhodnutí ÚOHS lze podat správní žalobu u místně příslušného krajského soudu. Opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu je pak kasační stížnost, která se podává u NSS do dvou měsíců od doručení rozhodnutí krajského soudu.⁶⁹

Odlišný je systém přezkumu např. ve Francii, který spočívá v tom, že je rozložen stejnou měrou mezi soudy a orgány státní správy. Stěžovatel není povinen absolvovat nejdříve správní řízení, jak je tomu v ČR, ale může se obrátit přímo na správní, případně trestní soud. Ve Francii neexistuje žádný ústřední orgán státní správy, který by prováděl přezkum veškerých zadání veřejných zakázek. Přezkum veřejného zadávání spadá do pravomoci prefektů na úrovni regionů a departmentů a dalších orgánů, na které tuto pravomoc prefekti delegují, případně meziresortního orgánu pro vyšetřování veřejných zakázek a smluv o delegaci veřejných služeb (MIEM). Přezkum je také rozlišován podle typu zadavatele. Zakázky samosprávy podléhají automatickému přezkumu výše zmíněných orgánů, zatímco státní zakázky spíše jen nárazovému přezkumu ze strany MIEM nebo přezkumu soudnímu.⁷⁰

V Dánsku existuje speciální administrativní tribunál „The Complainst Board for Public Procurement“, který byl ustanoven v roce 1991 jako přezkumný orgán dle příslušných direktiv

⁶⁷ PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 955.

⁶⁸ Rozhodnutí KS ze dne 3. 9. 2010 sp. zn. 62 Ca 17/2009-114

⁶⁹ JURČÍK: Veřejné zakázky a koncese..., s. 928.

⁷⁰ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 953 – 954.

EU. O odvoláních proti jeho rozhodnutí rozhoduje obecný soud. Vznesení stížnosti týkající se zadávacích pravidel EU u Administrativního tribunálu je nepovinné. Stížnost může být alternativně předložena obecnému soudu. Stížnost může být podána jakoukoliv osobou mající právní zájem k jejímu podání. Tedy všichni potenciální dodavatelé jsou ji oprávněni podat. Tribunál má také ve své kompetenci rozhodování o náhradě škody v dané oblasti.⁷¹

Ve Švédsku jsou kompetentní k přezkumu zadávacího procesu pouze soudy, zatímco Úřad pro veřejné zakázky vystupuje jen jako odborný a metodický orgán, který se stává z odborníků na zadávání veřejných zakázek a vydává doporučení a stanoviska pro účastníky, zadavatele i pro správní soudy.⁷²

6.2 Kontrola prováděna jinými orgány

Všeobecným kontrolním orgánem v oblasti nakládání s finančními prostředky ze státního rozpočtu je Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). Pravomoc tohoto orgánu je stanovena v čl. 97 Ústavy a v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem, státními finančními prostředky a mj. také kontrolu nad zadáváním státních zakázek, tedy zakázek zadávaných za stát příslušnými organizačními složkami či státními příspěvkovými organizacemi. V rámci této posledně zmíněné kontrolní kompetence NKÚ plní svou úlohu tím, že ve svém Věstníku veřejných zakázek upozorňuje na mnohá podezření z porušení zákona o veřejných zakázkách. Výhodou oproti přezkumu u ÚOHS je, že NKÚ může kontrolovat i efektivnost nakládání se státními prostředky. Nevýhodou je pak to, že nemá pravomoc ukládat sankce za zjištěná porušení zákona.⁷³ Přezkum se navíc nevztahuje na zakázky zadávané územní samosprávou.

Dalšími kontrolními orgány pro nakládání s veřejnými financemi jsou finanční orgány, které např. kontrolují nakládání s dotacemi, v této oblasti mají pravomoc kontrolovat i postup zadavatelů z hlediska dodržení ustanovení ZZVZ. Pokud shledají nedostatky, jde o nesplnění podmínek dotačního titulu s následkem vrácení dotace poskytovateli.⁷⁴

Civilní soudy jsou pak věcně příslušné ke sporům, které vzniknou po zadání veřejné zakázky, tedy po uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. Jakmile je totiž smlouva podepsána nepřísluší ÚOHS ani správním soudům do smluvních vztahů zasahovat. Civilní soudy mohou řešit spory týkající se zejména náhrady škody a neplatnosti smlouvy na předmět veřejné zakázky.⁷⁵

⁷¹ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 970.

⁷² JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck., 2014. s. 973.

⁷³ JURČÍK: *Veřejné zakázky a koncese*..., s. 932.

⁷⁴ Tamtéž, s. 933.

⁷⁵ JURČÍK: *Veřejné zakázky a koncese*..., s. 933.

Neopomenutelná je i kontrola ze strany veřejnosti. Informace o veřejných zakázkách jsou povinně zveřejňovány ve Věstníku veřejných zakázek, Úředním věstníku EU, na profilech zadavatelů, v elektronických tržištích. Nicméně je třeba konstatovat, že ne všechny informace, které byli zadavatelé povinni zveřejňovat dle zákona č. 137/2006 Sb, resp. prováděcí vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 133/2012 Sb.,⁷⁶ o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele (vyhláška), byly veřejnosti přístupné bez omezení. Podle ustanovení § 8, odst. 1, písm. g) vyhlášky byl zadavatel povinen zajistit, aby informace byly bezplatně veřejně přístupné. Např. některé informace o veřejných zakázkách na profilu MD⁷⁷ (např. některé smlouvy) jsou ve skutečnosti stále přístupné pouze osobám, které se zaregistrují jako dodavatel a uvedou své osobní údaje (ve smyslu obchodní firma, jméno a příjmení, sídlo, adresa, IČO, rodné číslo), doloží doklady prokazující právní subjektivitu organizace atd. Bez zaregistrování a přihlášení do systému nemá veřejnost možnost seznámit se např. s obsahem většiny uzavřených smluv.

Teprve přijetím ZZVZ a zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů je umožněna všeobecná veřejná kontrola nad veřejnými nákupy. Zajištění neomezeného a přímého dálkového přístupu k profilu zadavatele je vyžadováno v ustanovení § 28 písm. j) ZZVZ. Neomezený a přímý dálkový přístup znamená, že prostřednictvím sítě internet si může kdokoliv a kdykoliv profil zadavatele prohlédnout a případně stáhnout příslušnou informaci či dokument. Vyhláška č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody (vyhláška k elektronickým nástrojům) v § 3 odst. 2 písm. c) stanoví, že uveřejní-li zadavatel informace, zadávací dokumentaci nebo další dokumenty na svém profilu zadavatele, zajistí, aby byly uveřejněny bez požadavků na registraci či jakoukoliv identifikaci osoby, která k informacím, zadávací dokumentaci nebo dalším dokumentům přistupuje. Za účelem prohlížení či stahování uveřejněných informací a dokumentů na profilu zadavatele tedy musí být umožněn anonymní přístup bez nutnosti předchozí registrace.⁷⁸ Až odstraněním této formální překážky je veřejnosti umožněn neomezený přístup k dokumentům týkajících se veřejných zakázek.

⁷⁶ Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 133/2012 Sb. byla zrušena ke dni 1. 10. 2016.

⁷⁷ MD využívá jako svůj profil zadavatele elektronický nástroj Tender arena na adrese: <https://www.tenderarena.cz/>.

⁷⁸ MMR: *Metodika ke vyhlášce o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele* [online]. Portal-vz.cz, 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <http://www.portal-vz.cz/getmedia/c46ada55-c970-447e-95d2-d481839eaa73/Methodika-k-vyhlasce-o-uverejnovani-a-profilu-zadavatele_v1-bez-registrace.pdf>.

6.3 Kontrola veřejného nákupu v zahraniční praxi

Ve Velké Británii hraje klíčovou úlohu v systému veřejných nákupů dohledový orgán Office of Government Commerce (OGC), který je nezávislým úřadem spadajícím přímo pod vládní kabinet. Byl zřízen pro účely zajištění co nejvyšší hodnoty za peníze u vládních výdajů a správy státního majetku. Všichni zadavatelé centrální vlády jsou povinni konzultovat veřejné nákupy pomocí tzv. „procesu bran“. Ostatní zadavatelé se k tomuto systému kontroly mohou přihlásit dobrovolně. Podstata systému spočívá v tom, že na zadavatele nezávislí hodnotitelé kontrolují, zda veřejný nákup odpovídá zásadě hospodárnosti a zásadě hodnoty za peníze. Hodnotitelé kontrolují jednotlivé fáze veřejných nákupů a zadavatelé mohou postupovat z jedné fáze do druhé jen na základě doporučujících stanovisek hodnotitelů, která jsou vydávána pro každou fázi zvlášť.

Tzv. předfáze spočívá v kontrole nastavení programu a zvážení rizik realizace. První fáze se zaměřuje na proveditelnost a smysluplnost záměru, zatímco druhá fáze na účelnost výdajů, naplnění zásady hodnota za peníze a posouzení projektové dokumentace před zahájením řízení. Třetí brána spočívá v hodnocení důvodů výběru dodavatele a výsledků zadávacího řízení. Čtvrtá brána je zaměřena na realizaci a šestá na hodnocení toho, zda bylo dosaženo stanoveného cíle. Kontrola však trvá po celou dobu životního cyklu daného nákupu. Navíc u každého takového veřejného nákupu je určena tzv. Seniorní odpovědná osoba, která nese odpovědnost za zahájení kontroly nákupu, aplikaci doporučených nápravných opatření a celkový pokrok v nákupu.⁷⁹

Tento systém je tedy založen na nezávislé externí kontrole kvazidohledového orgánu. Takto může být včas odhalena jakákoliv nehospodárnost při vynakládání veřejných prostředků. Taková forma kontroly navíc omezuje výrazně i korupční praktiky.

⁷⁹ KAMENÍK, M. a kol. *Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Oživení, ©2016, s. 19. [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf>.

7 Analýza kauz

7.1 Provoz systému výběru mýtného v ČR

Pro zpracování této kauzy jsem využila údaje uvedené v kontrolním závěru NKÚ č. 11/13 ze dne 26. března 2012, kontrolované období 2003 až leden 2012.⁸⁰ V úvodu vymezuji skutkový stav, který zestručňuji pro potřeby této práce. Následně rozebírám jednotlivé fáze veřejné zakázky.

Projekt systému výběru mýtného (SVM) vycházel ze strategických záměrů Evropské komise, která navrhla členským státům zvážit zavedení výkonového zpoplatnění užívání silniční infrastruktury. Tyto záměry byly rozpracovány ve směrnicih Evropského parlamentu a Rady EU.⁸¹ Tyto směrnice stanovují dvě základní technologie pro zavedení SVM, a to mikrovlnný a satelitní systém. EU podporovala zavedení satelitního systému vzhledem k mezinárodní kompatibilitě mýtných systémů.

Projekt SVM byl v ČR určen pro dálnice a silnice 1. třídy, které jsou nejvíce zatížené dopravou. Cílem bylo zpoplatnit celkem 2 995 km pozemních komunikací. Příprava a zavedení projektu SVM spadalo pod gesci ministerstva dopravy (MD), a to na základě rozhodnutí vlády.⁸² K cílům vytyčeným v koncepčním záměru MD mimo jiné patřilo:

- a) naplnění principu dopravní politiky EU (zejména směrnice EP a Rady č. 2004/52/ES) vzhledem k mezinárodní kompatibilitě používaných SVM,
- b) vytvoření nových zdrojů pro financování rozvoje dopravní infrastruktury.

Veřejná zakázka na dodavatele SVM byla vyhlášena v roce 2005 s předpokládanou hodnotou 16 mld. Kč bez DPH. Zadávací dokumentace obsahovala specifické podmínky pro palubní jednotky, které mohl splnit pouze jeden ze dvou uvažovaných typů technologií (satelitní a mikrovlnná). Vzhledem k této skutečnosti se do zadávacího řízení přihlásili pouze účastníci nabízející technologii mikrovlnou.

Hodnotící komise následně doporučila vyřadit tři uchazeče pro nesplnění kvalifikačních kritérií a nesoulad nabídky se zadávací dokumentací. Pouze jediná nabídka byla označena jako nabídka, která splňuje zadávací podmínky. Z toho důvodů nebyla nabídka hodnocena dle ekonomické výhodnosti, jak bylo původně zamýšleno. MD ani nevyužilo možnost zrušit veřejnou zakázku a vyhlásit nové zadávací řízení ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb. Dva

⁸⁰ Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury ČR [online]. Nku.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<http://www.nku.cz/kon-zavery/K11013.pdf>>.

⁸¹ Směrnice EP a Rady č. 1999/52/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly; č. 2004/52/ES ze dne 29. dubna 2004, o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného ve Společenství; č. 2006/36/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/52/ES.

⁸² Usnesení vlády ze dne 2. února 2005 č. 164 a usnesení vlády ze dne 15. června 2005 č. 736.

uchazeči podali u zadavatele proti svému vyloučení námitky, kterým MD nevyhovělo. V následném správním řízení bylo ÚOHS potvrzeno, že zadavatel dodržel zásady rovného zacházení, transparentnosti a proporcionality, a návrhům nebylo vyhověno. Proti tomuto rozhodnutí byl podán rozklad k předsedovi ÚOHS, který prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žaloba podaná jedním z účastníků ke Krajskému soudu v Brně i následná kasační stížnost podaná k NSS byly zamítnuty.

MD uzavřelo dne 29. března 2006 s vítězným uchazečem dvě smlouvy:

- a) smlouvu o dodávce systému výkonového zpoplatnění pozemních komunikací (Smlouva o dodávce SVM). Předmětem této smlouvy byl závazek dodavatele SVM dodat MD systém výkonového zpoplatnění (SVM) v rozsahu 2 581 km. Celková cena dodávky byla ve výši 6 280 753 tis. Kč,
- b) smlouvu o poskytování služeb souvisejících s provozem systému výkonového zpoplatnění vybraných pozemních komunikací v ČR (Smlouva o poskytování služeb). Předmětem této smlouvy byl závazek dodavatele SVM poskytovat MD služby související se systémem výkonového zpoplatnění po dobu deseti let. Celková cena služeb byla ve výši 15 813 270 tis. Kč.

Následně bylo ke smlouvě o dodávce SVM uzavřeno celkem 12 dodatků, kterými byla celková cena navýšena o 33 %. Ke smlouvě o souvisejících službách bylo uzavřeno celkem 13 dodatků, kterými byla celková cena navýšena o 24 %. Výše uvedené dodatky byly uzavřeny na základě JŘBU. Celková cena dodávek a služeb dle obou smluv včetně jejich dodatků činila k roku 2012 27 995 672 tis. Kč. Ke dni 1. září 2011 bylo zpoplatněno místo původně dohodnutých 2 581 km pozemních komunikací pouze 1 361 km, tj. jen 52,7 % z původně zamýšlených.

1. fáze příprava veřejné zakázky

V důsledku zprovoznění SVM v Rakousku v roce 2003 a jeho plánovaného zavedení v Německu a na Slovensku, bylo jeho zavedení nezbytné i v ČR. V opačném případě by se ČR stala levnou tranzitní zemí s enormním nárůstem kamionové dopravy.⁸³ Ze skutkových údajů vyplývá, že realizace této veřejné zakázky byla nezbytná. V koncepčním dokumentu Záměr zavedení výkonového zpoplatnění určitých kategorií silničních motorových vozidel na vybraných pozemních komunikacích v ČR (Záměr) MD vytyčilo následující cíle:

- dosáhnout spravedlivějšího zpoplatnění uživatelů silničních komunikací,
- naplnit principy dopravní politiky EU,
- vytvořit nové zdroje pro financování rozvoje dopravní infrastruktury,

⁸³ NKÚ, kontrolní závěr č. 11/13, s. 2.

- vytvořit předpoklady pro zavedení telematických aplikací.⁸⁴

2. fáze přípravy zadávacího řízení

Veřejná zakázka na dodání SVM byla zadána MD podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo dne 11. července 2005 uveřejněno na Centrální adrese⁸⁵ a v Úředním věstníku EU. Výše předpokládané ceny veřejné zakázky činila 16 mld. Kč bez DPH, jednalo se tedy o nadlimitní veřejnou zakázku. Dle zadávací dokumentace bylo jejím předmětem poskytování služeb a dodávek vybrané infrastruktury k realizaci projektu výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v ČR.

Zadávací dokumentace veřejné zakázky obsahovala požadavek, že „...systém musí být navržen a realizován jako otevřený s jasně vymezenými subsystemy tak, aby bylo možno jednotlivé subsystemy nezávisle technologicky rozvíjet a obměňovat, využívat dodávek různých dodavatelů v oblasti technologických komponent i služeb“. V Návrhu základních parametrů pro zadávací řízení pak MD stanovilo, že „...způsob platby mýtných poplatků bude unitární“. Unitární systém zpoplatnění je systém, který nepovoluje žádnou jinou možnost platby než na základě palubní jednotky, čímž bylo znemožněno využití satelitní technologie, pro kterou by bylo nutné nastavit systém jako duální s nepovinnou palubní jednotkou.⁸⁶

Zadavatel porušil ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb. Dle § 25 odst. 1 zákona je zadavatel povinen zadat nadlimitní i podlimitní veřejnou zakázku (§ 14 a 15) v zadávacím řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak. V zadávacím řízení je zadavatel povinen dodržovat zásady stejného zacházení se všemi zájemci a uchazeči s výjimkami uvedenými v § 87, zákazu diskriminace a transparentnosti.

Zadavatel se dopustil diskriminačního jednání, a to z toho důvodu, že v zadávací dokumentaci uvedl diskriminační technické podmínky.

Dle současné právní úpravy je § 28 odst. 1) ZZVZ vymezen pojem zadávací podmínky. Jsou jimi veškeré zadavatelem stanovené podmínky průběhu zadávacího řízení, podmínky účasti v zadávacím řízení, pravidla pro snížení počtu účastníků, pravidla pro hodnocení nabídek a další podmínky pro uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. V § 89 ZZVZ jsou definovány technické podmínky jako požadavky zadavatele na vlastnosti předmětu veřejné zakázky. V § 36 je pak uvedeno, že zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně

⁸⁴ NKÚ, kontrolní závěr č. 11/13, s. 3.

⁸⁵ Na adrese www.centralniadresa.cz byly podle § 84 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů uveřejňovány informace o veřejných zakázkách.

⁸⁶ NKÚ, kontrolní závěr č. 11/13, s. 10.

přímo či nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.

3. fáze výběru dodavatele

Nabídky měly být hodnoceny na základě ekonomické výhodnosti - dle výše nabídkové ceny a hodnocení míry splnění doplňkových požadavků zadavatele. Soutěže se účastnili 4 uchazeči, z nichž 3 hodnotící komise doporučila vyřadit z důvodu nesplnění kvalifikačních kritérií a nesouladu nabídky se zadávací dokumentací. Zadavatel tyto uchazeče vyřadil a tím bylo vyloučeno použití hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti. Smlouva byla uzavřena se zbývajícím uchazečem. Hodnota nabídky tohoto vítězného uchazeče byla o 2, 556 mld. Kč vyšší než byla předpokládaná cena uvedená v oznámení zadávacího řízení.

Postup zadavatele nepředstavoval hospodárný způsob uskutečnění veřejného nákupu, obzvláště když tu byla možnost zrušit zadávací řízení a vyhlásit nového zadávacího řízení.

4. fáze realizace předmětu veřejné zakázky

Zavádění SVM probíhalo v 6 etapách. K původním smlouvám byla uzavřena řada dodatků. Např. etapy č. 2 se týkal dodatek č. 3 ze dne 27. prosince 2007, kterým byl zredukován rozsah SVM z původních 1 561,8 km na 184,9 km (etapa č. 2a) a cena byla snížena o přibližně 5,5 mld. Kč.⁸⁷ Rozsah zpoplatněných komunikací se snížil přibližně o polovinu ke dni 1. září 2011. V zadávací dokumentaci byl dále jasně stanoven požadavek, že SVM musí být realizován jako otevřený systém. V dodatcích, které byly uzavírány přímo s dodavatel SVM, tedy přes JŘBU, byly však nastaveny podmínky týkající se víceprací tak, že tyto dodatečné služby a dodávky mohl zajistit pouze dodavatel SVM.

Zákon v § 66 odst. 2 ukládal povinnost uzavřít smlouvu „v souladu se zadáním a vybranou nabídkou“. Dle ustanovení § 90 pak zadavatel nesměl učinit úkon, který svým obsahem nebo účelem odporoval tomuto zákonu nebo jej obcházel anebo se přičil dobrým mravům. Takový úkon byl od počátku neplatný. Výslovné ustanovení o neplatnosti následných změn tento zákon již neobsahoval.

5. fáze ukončení realizace veřejné zakázky, vyhodnocení, shrnutí

Lze konstatovat, že výsledky neodpovídaly původnímu zadání. V zadávací dokumentaci byly stanoveny diskriminační technické podmínky, které znemožnily některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku. Podmínky v dodatcích neumožňovali plnit dodatečné dodávky

⁸⁷ NKÚ, kontrolní závěr č. 11/13, s. 6.

a služby jiným dodavatelům než stávajícímu dodavateli SVM. Cena veřejné zakázky se v průběhu realizace měnila a do ukončení kontroly NKÚ byla navýšena na 28 mld. Kč. Rozsah zpoplatnění komunikací byl naopak snížen o polovinu. Původní záměr nebyl tedy naplněn.

V kontrolního výstupu NKÚ je konstatováno, že při použití satelitní technologie by byly dosaženy výhodnější ekonomické parametry, než při použití technologie mikrovlnné. Zrušením a opětovným oznámením veřejné zakázky by se zavedení SVM opozdilo přibližně o rok, ale MD by mělo více času na přípravu kvalitnějších zadávacích podmínek a přípravu smluv.⁸⁸ Objektivně lze celý projekt SVM vyhodnotit až po ukončení projektu v roce 2017. NKÚ navíc zdůrazňovalo nutnost předložit návrh řešení SVM po roce 2016, tedy po ukončení platnosti současných smluv.

7.2 Zajištění provozu elektronického mýta po roce 2016

Tento příklad je zajímavý ze dvou důvodů. Jednak se týká nejméně transparentního zadávacího řízení, tedy JŘBU, které je možné využívat skutečně jen za striktního dodržení zákonných podmínek, a jednak jím chci poukázat na důležitost smluv, na jejichž základě dochází k realizaci veřejného nákupu a jejichž obsah je formulován už v zadávací dokumentaci. Zadávací dokumentace obsahuje veškeré zadávací podmínky. Zadavatel si předem určuje kvalifikační, obchodní, jiné smluvní podmínky, technické podmínky včetně podmínek nakládání s právy k průmyslovému nebo duševnímu vlastnictví vzniklých v souvislosti s plněním smlouvy. Výlučnou odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek nese zadavatel.

Zadavatel si v původních smlouvách na dodávky a služby, které zmiňuji v předešlé podkapitole, stanovil takové obchodní podmínky, jež způsobily faktickou nenahraditelnost původního dodavatele SVM. Dodavatel navíc odmítal poskytnout potřebnou součinnost pro řešení situace po ukončení původních smluv, neboť si byl vědom svého výhodnějšího postavení. Vzhledem k tomu, že zadavatel potřeboval řešit SVM pro období od roku 2017 a vědom si faktu, že z důvodu časové tísně již nestihne vypsát otevřenou soutěž na nového dodavatele SVM, rozhodl se prodloužit platnost smluv uzavřením dodatků s původním dodavatelem, a to při využití JŘBU.

Před přistoupením k prodloužení spolupráce s původním dodavatelem si zadavatel nechal vypracovat 2 znalecké posudky a 2 právní stanoviska⁸⁹, jež odůvodňovaly použití JŘBU. Stanoviska Pracovní skupina pro transparentní veřejné zakázky a Rada vlády pro informační bezpečnost byly naopak nesouhlasné. Vláda ČR však i přes tato nesouhlasná stanoviska schválila

⁸⁸ NKÚ, kontrolní závěr č. 11/13, s. 18.

⁸⁹ MD: *odborné posudky a právní stanoviska k použití JŘBU ve věci SVM* [online]. Mdcz.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <[38](http://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Vlada-vzala-na-vedomi-posudky-ke-krizove-variance?returl=/>.</p></div><div data-bbox=)

odůvodnění předmětné zakázky usnesením č. 640 ze dne 11. července 2016 a vzala na vědomí použití JŘBU.

Na základě podnětu pak ÚOHS tento zadavatelův postup přezkoumal. Případ posuzoval nejdříve z právního hlediska, tedy zda jsou splněny všechny zákonné podmínky pro použití JŘBU. ZVZ 2006 v § 23 stanovuje podmínky pro použití JŘBU. Podle ustanovení § 23 odst. 4) zákona zadavatel může veřejnou zakázku zadat v JŘBU, jestliže a) veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodů ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem, nebo b) veřejnou zakázku je nezbytné zadat v krajně naléhavém případě, který zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a z časových důvodů není možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení. Zadavatel použil JŘBU právě s odkazem na § 23 odst. 4) písm. a).

V rozsudku KS ze dne 9. 4. 2013⁹⁰ se uvádí, že JŘBU je nejméně transparentní druh zadávacího řízení, s nejnižší mírou vnější kontroly a hospodářské soutěže, proto je zadavatel oprávněn je použít výlučně jen za naplnění zákonem taxativně stanovených podmínek. Z rozhodovací praxe dále vyplývá že, JŘBU nelze použít, pokud jsou technické důvody či výhradní práva důsledkem vlastní činnosti zadavatele. Tento názor zastává NSS, který ve svém rozsudku ze dne 11. ledna 2013 uvedl, že JŘBU lze využít, pokud jsou důvody pro jeho použití objektivní, tedy nezávislé na vůli zadavatele. Zadavatel se nemůže dovolávat existence jediného dodavatele, jestliže si tento stav exkluzivity sám vytvořil.⁹¹ Touto podmínkou se 2 výše zmiňované právní posudky nezabývaly, resp. ji raději ani nezmiňovaly. Jejich souhlasná stanoviska se opírala pouze o jedinečnost technického plnění ze strany dodavatele a jeho nenahraditelnost.

ÚOHS⁹² s výše zmíněnými názory soudů ztotožnil a v předmětném případě rozhodl tak, že zadavatel užil JŘBU neoprávněně a uložil mu za spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 odst. 2 a) zákona pokutu ve výši 1 mil. Kč, kterou považoval vzhledem k souvislostem případu za přiměřenou.⁹³ V odůvodnění svého rozhodnutí ÚOHS konstatoval, že si zadavatel musel již v době zadávání původní zakázky v roce 2006 klást otázky ve vztahu k možnostem zabezpečení kontinuity SVM. Není v souladu se zákonem, který je zde pro kontrolu efektivního vynakládání prostředků z veřejných zdrojů, pokud zadavatel dlouho ví, že určité plnění bude muset mít od určitého dodavatele (po zániku závazku z dosavadní smlouvy) zajištěno, zadávací řízení nezahájí, či jinak otálí a na poslední chvíli toto plnění poptává odkazem na to, že nyní nelze jinak než prodloužit stávající závazek, neboť již není čas poptávat jiné než dosavadní technické řešení, v jiném druhu zadávacího řízení. Zadavatel se musel nutně zabývat

⁹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 54/2012-443 ze dne 30. 5. 2014.

⁹¹ Rozsudek NSS č. j. 5 Afs 42/2012-53 ze dne 11. 1. 2013.

⁹² Rozhodnutí ÚOHS ze dne 25. října 2016 č. j. ÚOHS-S0600/2016/VZ-43077/2016/S22/PKř,

⁹³ Maximální výše pokuty, jakou mohl v tomto případě ÚOHS uložit, byla 637 mil. Kč.

tím, jaké dostupné nástroje zakotvené ve smluvních ujednáních bude mít k dispozici. Nečinnost zadavatele nemůže být zohledňována pro posouzení podmínek pro postup v nejméně transparentním druhu zadávacího řízení.⁹⁴

Nedostatkem původních smluv byla absence ujednání týkajících se povinnosti dodavatele poskytnout součinnost při nahrazení dosavadního SVM. Nešikovné bylo také původní ujednání, že zadavatel získá neomezenou licenci k technické dokumentaci, softwaru, databázové struktuře a sadám až ke dni ukončení původní smlouvy.⁹⁵

MD uzavřelo s konsorciem společností Kapsch dne 28. srpna 2016 Dodatek č. 1 - 2016 ke Smlouvě o poskytování služeb a Dodatek č. 2 – ke Smlouvě o dodávce SVM na veřejnou zakázku „Zajištění provozu systému elektronického mýta po roce 2016“, a to v JŘBU na základě výzvy k jednání ze dne 27. srpna 2016.⁹⁶

Původní smlouvy dostaly mimo jiné těchto podstatných změn: v Dodatku č. 1 části 4 je uvedeno, že „...dodavatel se zavazuje poskytnout na vyžádání objednatele a v rozsahu stanoveném objednatelem služby součinnosti, a to v souvislosti s ukončením provozu stávajícího Systému výkonového zpoplatnění jako celku, a služby součinnosti v souvislosti s převzetím poskytování služeb objednatelem nebo třetí osobou“, a dále, že „Dodavatel je povinen objednateli na jeho žádost předat aktuální verzi všech zdrojových kódů k Systému výkonového zpoplatnění v jeho aktuálním rozsahu....“.

Čl. 1.11 Smlouvy o službách byl dále rozšířen o povinnost dodavatele zpřístupnit veškerý software, dokumenty, návrhy, listiny, náčrty, datové sady kdykoliv na základě písemné žádosti objednatele, přičemž ten je oprávněn je poskytnout jen a) svým odborným poradcům, kteří se budou podílet na přípravě zadávacího řízení na zadání veřejných zakázek na další poskytování SVM, b) uchazečům o tuto veřejnou zakázku a c) nově vybranému dodavateli, s nímž objednatel uzavře smlouvu na poskytování dodávek a/nebo služeb SVM. Doba poskytování služeb původním dodavatelem se prodlužuje do 31. prosince 2019, pokud nedojde k dřívějšímu ukončení služeb (dodatek umožňuje objednateli předčasně ukončit poskytování služeb z důvodu zahájení výběru mýtného na základě nového řešení).

V Dodatku č. 2 se dodavatel zavazuje obdobně k poskytnutí veškerých dokumentů dodavatele vztahující se k SVM objednateli, který je může kdykoliv zpřístupnit svým odborným poradcům, uchazečům o veřejnou zakázku a nově vybranému dodavateli. Dodavatel dále

⁹⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 25. října 2016, b. 97.

⁹⁵ *Rozhodnutí ÚOHS ze dne 25. října 2016 č.j. S0600/2012/VZ-43077/2016/522/PKř* [online]. Uohs.cz, ©2016 [cit. 20. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14308.html>>.

⁹⁶ *Dodatky č. 1 a 2 ke Smlouvám na dodávky a služby SVM ze dne 28. 8. 2016* [online]. Tenderarena.cz, ©2016 [cit. 20. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.tenderarena.cz/profil/zakazka/seznamDokumentu.jsf?id=74059>>.

poskytuje souhlas k převedení licencí vymezených ve Smlouvě o dodávce na vybraného budoucího dodavatele služeb SVM V dodatcích bylo dále uvedeno, že celková cena služeb činí 4,7 mld. Kč a celková cena za dodávky činí 603 mil. Kč.

Vlastní proces uzavření smlouvy je upraven v zákoně specifickým způsobem, a je společný všem druhům zadávacích řízení. K uzavření smlouvy nedochází na základě prosté akceptace nabídky vybraného uchazeče, ale specifickým postupem mezi zadavatelem a dodavatelem.⁹⁷ Smlouva musí být uzavřena s vybraným uchazečem pokud nedojde k podání námitek proti výběru nejvhodnější nabídky či tyto námitky jsou řádně vyřízeny.⁹⁸ Pro závazkový vztah ve veřejných zakázkách je typické, že rozhodující vliv na formulaci jeho předmětu a obsahu má zadavatel, jež je vymezuje pomocí zadávací dokumentace. Součástí zadávací dokumentace jsou i obchodní podmínky. Zadavatel má přitom volnost, jak obchodní podmínky stanoví, od formulace jen několika podstatných ustanovení, až po stanovení kompletního závazného textu budoucího návrhu smlouvy.⁹⁹

V § 82 odst. 7 ZVZ 2006 je stanoveno, že zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Za podstatnou změnu smlouvy se považuje taková změna, která by rozšířila předmět zakázky; umožnila účast jiných dodavatelů za použití v původním zadávacím řízení; mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky za použití v původním zadávacím řízení; nebo měnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného uchazeče.

Souvisejícím ustanovením je § 82 odst. 2 ZVZ 2006, který stanoví, že smlouva musí být uzavřena v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče. Jedná se zejména o nepřípustnost odchýlení se od zadávacích podmínek a nabídky vybraného uchazeče, a to zejména ve skutečnostech, které byly předmětem hodnocení. Při doslovném výkladu by neměl návrh smlouvy nikterak měněn a nemělo by ani následně docházet ke změně smlouvy mimo režim zákona o veřejných zakázkách.¹⁰⁰ V praxi však často dochází k potřebám změn smlouvy, a to v různém rozsahu. Faktory ovlivňující posouzení změny smlouvy jsou samotné důvody změny, doba provedení změny, délka smlouvy, povaha veřejné zakázky. Nutnost měnit smlouvu následnými dodatky nastává zejména u komplexních a dlouhodobých smluv.¹⁰¹

Aby se zadavatel nestal rukojmím dodavatele je potřebné pečlivě připravit zadávací dokumentaci, počítat s různými variantami a připravit se na ně skrz řádně nadefinované obchodní, technické a jiné podmínky. Pokud jsou nevhodně zvoleny obchodní podmínky

⁹⁷ DVOŘÁK, David. *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 63.

⁹⁸ Tamtéž, s. 75.

⁹⁹ Tamtéž, s. 7.

¹⁰⁰ JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 836.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 158.

v prvních fázích veřejného nákupu (vznik potřeby realizace, fáze přípravy veřejné zakázky, příprava zadávacího řízení), může to mít velmi negativní důsledky pro zadavatele a ovlivňovat jeho jednání i v období po realizaci předmětu veřejné zakázky. Neopomenutelný je i fakt, že v případech vyloučení otevřené hospodářské soutěže, což je situace výše zmíněného případu, dochází k tomu, že veřejné finanční prostředky jsou vynakládány neekonomicky, neefektivně a neúčelně.

7.3 Stavba dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí, úsek 0307

Ke zpracování této kauzy jsme použila Závěr z kontrolní akce NKÚ č. 10/15 „Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3“, prováděné v letech 2010 a 2011¹⁰² a dále Případovou studii veřejné zakázky na stavbu dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí neziskové organizace Oživení o.s.¹⁰³

Dálnice D3 je dálniční tah mezi Prahou, Jihočeským krajem a Rakouskem. Je součástí celoevropské dálniční a silniční sítě Ten-T, konkrétně tahu E 55 vedoucí ze Skandinávie přes ČR do Řecka. ŘSD zadalo v roce 2008 v otevřeném řízení veřejnou zakázku s cenou 10,448 mld. Kč, jejímž předmětem bylo šest staveb dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí. Předpokládaná hodnota stavby úseku 0307 (Tábor – Soběslav) byla 5 mld. Kč bez DPH. Skutečné investiční náklady úseku 0307 pak činily 7,4 mld. Kč bez DPH.

1. fáze přípravy veřejné zakázky

Z kontrolní akce NKÚ plyne, že MD nedisponovalo závaznou koncepcí budování dálniční a silniční sítě, která by ve vazbě na reálné zdroje financování a společensko-ekonomické přínosy určovala prioritní úseky pro výstavbu. Kritériem pro schválení akcí silniční a dálniční sítě k realizaci byla především jejich stavební připravenost, bez ohledu na potřebnost a zajišťování realizace dostatečně dlouhých souvislých tahů. MD nevytvořilo v rámci koncepční přípravy předpoklady, zejména pokud jde o závazné vymezení časových a finančních podmínek, pro řádný a hospodárný průběh navazujících prací a činností při přípravě a realizaci akcí výstavby dálnice D3. Fáze přípravy výstavby celé dálnice byla nekoncepční. Příprava byla nedostatečná, což negativně ovlivnilo následující fáze.

¹⁰² Závěr z kontrolní akce NKÚ č. 10/15 „Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3“, prováděné v letech 2010 a 2011 [online]. Nku.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<http://www.nku.cz/kon-zavery/K10015.pdf>>.

¹⁰³ Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí z roku 2015 [online]. Bezkorupce.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_d3_web-fin.pdf>.

2. fáze přípravy zadávacího řízení

Namísto zadání 6 nadlimitních zakázek se zadavatel rozhodl jednotlivé nákupy spojit a zadat pouze jednu zakázku, což nebylo řádně odůvodněno. Zakázku je možné dělit, a takový postup je i žádáný, nedojde-li ke změně druhu veřejné zakázky (z nadlimitní na podlimitní), k čemuž by v tomto případě nedošlo.¹⁰⁴ Toto spojení jednak zvýšilo nároky na zadavatele při koordinaci celé stavby, jednak takový přístup diskriminoval potencionální dodavatele, kteří nebyli schopni splnit vysoké požadavky na kvalifikaci.

Smluvní podmínky se podle zadávací dokumentace řídily smluvními vzory FIDIC (Mezinárodní federace konzultačních inženýrů), z kterých však bylo vyjmuto důležité ustanovení o zádržném, což je institut, který nutí zhotovitel dbát na kvalitu provedení díla (cena provedeného díla je vyplacena teprve skončením poslední záruční doby).

Vysoké nastavení kvalifikačních předpokladů omezilo počet podaných nabídek. Nabídku mohl podat pouze uchazeč s obratem 36 mld. Kč za rok 2005 až 2007, což činí 3,5x více než je hodnota zakázky. Kvalifikační požadavky musí být objektivně odůvodnitelné a přiměřené.¹⁰⁵

Jako hodnotící kritérium výběru dodavatel byla stanovena ekonomická výhodnost nabídky, kdy se nabídkové ceně přikládala jen 50 % důležitost, což nenutilo uchazeče klást důraz na nízké náklady.¹⁰⁶ Váhu 35 % mělo kritérium „lhůta pro uvedení stavby do provozu“, tato lhůta se však ve skutečnosti neustále prodlužovala, neboť zadavatel v době uzavření smlouvy nedisponoval potřebnými stavebními povoleními.¹⁰⁷ Původně plánovaný termín uvedení staveb do provozu byl stanoven na březen 2011, ve skutečnosti k němu došlo červnu 2013.

Jako třetí dílčí hodnotící kritérium byla stanovena délka záruční doby. Zadavatel požadoval minimální záruku 5 let na konstrukce vozovky a 7 let na konstrukce mostů. Studie ekonomické proveditelnosti z roku 2004 počítala s životností konstrukce vozovky 20 let, zadavatel se však rozhodl požadovat 4x nižší délku záruční doby. Životnost mostů bývá dimenzována na 100let.¹⁰⁸

3. fáze výběru dodavatele

Výběr dodavatele stavby neproběhl s ohledem na velikost zakázky a malý počet podaných nabídek v dostatečně konkurenčním prostředí. Do zadávacího řízení se přihlásili jen čtyři uchazeči, převážně sdružení, z nichž dva byli vyloučeni pro nesplnění zadávacích podmínek

¹⁰⁴ Případová studie, s. 9.

¹⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 9 července 2009 č. j. 9 Afs 87/2008-81

¹⁰⁶ Případová studie, s. 12.

¹⁰⁷ Případová studie, s. 13.

¹⁰⁸ Případová studie, s. 14.

(nepředložení dokladu o bankovní záruce, doklady potvrzující oprávnění hlavního geodeta). Veřejnou zakázku získal uchazeč s nižší nabídkovou cenou.¹⁰⁹

Ekonomická výhodnost nabídky na jejímž základě měl být uchazeč vybrán, je v ZZVZ upravena v § 114. Je to nově jediné kritérium na jehož základě je zadavatel oprávněn nabídky hodnotit. Ekonomická výhodnost nabídek se hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality, včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality. Ekonomickou výhodnost nabídky může zadavatel hodnotit také podle nejnižší nabídkové ceny nebo nejnižších nákladů životního cyklu.

4. fáze realizace předmětu veřejné zakázky

Funkci správce stavby, který má vystupovat jako nezávislý arbitr mezi zadavatelem a dodavatelem, a technický dozor investora (zadavatele) vykonával jeden externí dodavatel. Taková osoba může jen stěží v závěrečné zprávě nezávisle posoudit vyhodnocení kvality stavby.¹¹⁰ Tentýž dodavatel, který získal zakázku na správce stavby a technický dozor investora, získal v roce 2013 zakázku v JŘBU na dodatečné stavební práce za 250 mil. Kč. V letech 2008 až 2014 získal tento dodavatel celkem 9 zakázek souvisejících s původní zakázkou.¹¹¹ Kumulací celé řady funkcí se tento subjekt dostal do zřejmého střetu zájmů.

V ZZVZ je nově obsahuje ustanovení o střetu zájmů, kdy se v § 44 ukládá zadavateli povinnost postupovat tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů, což jsou situace, kdy zájmy osob, které a) se podílejí na průběhu zadávacího řízení, nebo b) mají vliv na průběh řízení či c) mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením.

5. ukončení realizace veřejné zakázky, vyhodnocení, shrnutí

Zadavatel si v investičním záměru vytyčil následující předpoklady: Stavba úseku 0307 se vyplatí za předpokladu, že bude stát zhruba 5 mld. Kč a zprovozněna bude na začátku roku 2010. Za těchto předpokladů se stavba za 20 let provozu, tzn. do roku 2029, vyplatí.¹¹² Celkové investiční náklady v roce 2014 však činily 7,42 mld. Kč, tedy o 48 % více než bylo zamýšleno. U stavby 0307 B Most přes rybník Koberný byl termín dokončení rok 2008, uvedený v investičním záměru, několikrát posouván až na rok 2011. Stavební náklady vzrostly o 149 % z předpokládaných 501 mil. Kč na 1,245 mld. Kč.¹¹³ Pokud však přepočítáme tyto hodnoty na

¹⁰⁹ Případová studie, s. 16.

¹¹⁰ Případová studie, s. 19.

¹¹¹ Případová studie, s. 18.

¹¹² Případová studie, s. 21.

¹¹³ Kontrolní závěr NKÚ, s. 9.

porovnatelnou hodnotu v cenách z roku 2003, náklady na výstavbu úseku 0307 se zvýšily pouze o 16 %. Předmětný úsek dálnice byl uveden do provozu až v červnu roku 2013.¹¹⁴ Ke zpětné vazbě a hodnocení efektivnosti těchto finančně náročných státních investic nedošlo ještě ani v roce 2016.

V daném případě došlo ke spojení několika nadlimitních veřejných zakázek. Jejich spojení vedlo k tomu, že zadavatel stanovil vyšší ekonomické a technické kvalifikační předpoklady, což mohlo vést k omezení počtu uchazečů o veřejnou zakázku. Zároveň si zadavatel nevhodně (pro sebe nevýhodně) nastavil v zadávací dokumentaci obchodní podmínky. Zadavatel obdržel pouze 4 nabídky, z nichž 2 vyloučil. Vítězným uchazečem se stal ten s nižší nabídkovou cenou, neboť zbylá dvě kritéria (lhůtu pro provedení prací a délka záruční doby) splňovali oba uchazeči stejně. Kdyby byla zakázka rozdělena na menší zakázky, mohlo by se zadávacího řízení účastnit více dodavatelů, vytvořilo by se skutečně konkurenční prostředí, které by dodavatele nutilo nabízet kvalitní plnění, pro dodavatele výhodné podmínky a cena za plnění zakázek by se snižovala. Nicméně problém není ani tak na straně dodavatelů, jak spíše na straně zadavatelů, neboť jsou to oni, kdo vytváří pravidla a stanovují si podmínky, které jsou dodavatelé povinni respektovat.

¹¹⁴ Případová studie, s. 22.

8 Identifikace slabých míst veřejného nákupu

Z rozboru kauz vyplývá, že problematickou oblastí není jen samotný proces zadávání veřejných zakázek, ale také ostatní fáze veřejného nakupování.

Ve fázi přípravy zadávacího řízení je tu riziko, že zadávací dokumentace bude připravena ve prospěch konkrétního dodavatele. Zadávací podmínky jsou nastavovány tak, že dochází bez otevřené soutěže k přímému zadání (JŘBU) veřejné zakázky, které je v ČR nadužíváno. Kritickou oblastí je také volba hodnotících kritérií, která často nevyjadřují hodnotu za peníze, a na základě kterých je vybrán předem upřednostněný subjekt. V případě že má zadavatel možnost rozdělit veřejnou zakázku na několik menších veřejných zakázek a umožnit tak účast širšímu okruhu dodavatelů, tak často nečiní. Na potenciální dodavatele jsou pak zbytečně kladeny zvýšené požadavky ohledně prokázání ekonomické a technické kvalifikace. Tyto požadavky je schopno splnit jen malé množství dodavatelů, a tím dochází k vyloučení řádné hospodářské soutěže.

Ve fázi realizace veřejné zakázky dochází ke změně reálného plnění oproti původně dohodnutému. V této fázi dochází ke změně smluv v neprospěch zadavatele. Ač má zadavatel možnost na základě smluvních podmínek sankcionovat dodavatele za neplnění smlouvy, tak dochází k tomu, že zadavatel tyto sankce nevymáhá.

Ve fázi konečného hodnocení je problematické, že tyto závěry často chybí, případně jsou zveřejňovány s několikaletým zpožděním.

Dodavatelé, kteří se obracejí na správní orgány a žádají přezkum postupu zadavatele, jsou často neúspěšní, a to zejména z toho důvodu, že pravomoc přezkumných orgánů je nedostatečná. Slabinou správních orgánů i soudů je, že přezkoumávají pouze zákonnost procesu zadávání veřejných zakázek, a nikoliv celý proces nákupního cyklu z pohledu hospodárnosti, účelnosti a účinnosti. NKÚ, který hodnotí zda bylo pořízení veřejného statku hospodárné, na druhou stranu ale nemá zas pravomoc ukládat sankce či jakkoliv trestat subjekty za pochybení.

9 Návrhy de lege ferenda

Jedním z důležitých aspektů k dosažení hospodárnosti je zajištění kvalitních standardů smluvních podmínek. Z tohoto důvodu by bylo vhodné vytvořit podmínky pro centralizované zadávání, odkud by vycházely typizované smluvní standardy. Takové standardy by mohly zlepšit právní postavení zadavatelů a vytvořit by se větší tlak na dodavatele, resp. na kvalitu jejich plnění. Centralizované zadávání v ČR¹¹⁵ je dá se říci v počátcích. ZZVZ s centralizovaným zadáváním počítá, nicméně pouze na úrovni státní správy. Pro srovnání např. v Dánsku působí na celostátní úrovni organizace pod názvem Statens og Kommunernes Indkops Service¹¹⁶. Tato agentura vytváří platformu pro veřejné nákupy, jejíž využívání není povinné, ale otevřená je všem veřejným zadavatelům, včetně místní samosprávy. Zadavatelům využívajícím takovou platformu tak nevznikají zbytečné náklady, když na zboží a služby stejného druhu zvláště vytváří požadavky. Bylo by vhodné zřídit agenturu, která by zastřešovala veřejné nákupy nejen na státní úrovni, ale na i na úrovních nižších.

Zadavatelé by neměli mít možnost, ale povinnost dělit nadlimitní zakázky na menší celky (při zachování příslušného druhu zadávacího řízení), a tak umožnit otevřenou hospodářskou soutěž.

Zásady hospodárnosti, efektivity, účelnosti by měly být uvedeny přímo v zákoně o veřejných zakázkách. Pozornost by se měla přesunout od absolutních částek pořizovacích nákladů k nákladům životního cyklu, pod které spadají náklady na provoz, energetická náročnost, náklady spojené s koncem životnosti.

ČR se neustále potýká s nadužíváním JŘBU. JŘBU je nejméně průhledné a otevřené řízení. Navýšení limitů (50 % u stavebních prací) pro možnost použití tohoto řízení, které přinesl nový zákon, bude představovat jakýsi bianco šek pro zadavatele a dodavatele, se kterým budou počítat už při zadávání veřejné zakázky. Navrhuji limity opět snížit. Nesouhlasím ani s možností změny smluv do výše 15 % původního plnění, ať už s nebo bez uvedení důvodů pro změnu. Podstatné změny smluv by měly být umožněny, až pokud budou orgány dohledu přezkoumávat změny ve smyslu zachování jejich efektivity, hospodárnosti a účelnosti.

Český model přezkumného řízení spočívající ve dvou správních a dvou správně soudních instancích nepřispívá k efektivitě přezkumu, a jde o velmi formální a zdlouhavý proces, který není příliš efektivní vzhledem k tomu, že rozsah přezkumu je omezen. ÚOHS by měl provádět

¹¹⁵ <https://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Centralizovane-zadavani-VZ>

¹¹⁶ *EU country profiles on e-procurement*. Ec.europa [online]. Nku.cz, duben 2013 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf>.

přezkum nejen po stránce formální, ale i po stránce věcné. Měl by tedy dohlížet nejen na to, zda je dodržován zákon, ale měl by mít možnost přezkoumávat veřejné zakázky i z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Domnívám se, že zákon by měl být změněn tak, aby bylo možné efektivně a v plném rozsahu přezkoumat proces posouzení a hodnocení nabídek. ÚOHS by měl mít také pravomoc rozhodovat o náhradě škody, jak je tomu např. u Administrativního tribunálu v Dánsku. NKÚ by měl mít možnost ukládat sankce, aby měly jeho závěry i nějaký skutečný smysl. Navrhuji také rozšířit rozsah jeho přezkumné činnosti také na územní samosprávu.

Na zvážení je vytvoření nezávislého kontrolního orgánu, s kterým by zadavatelé jednotlivé fáze nákupního cyklu konzultovali a který by dohlížel na celý proces nákupu až do úplné realizace veřejné zakázky.

Závěr

Právní úprava sama o sobě nedokáže vyřešit všechny problémy veřejného nakupování. Za účelem efektivního vynakládání veřejných prostředků je třeba se zaměřit na celý cyklus zadávání, nejen na fázi zadávacího řízení. Zahraniční praxe by mohla sloužit jako vzor, jak předcházet problémům ve veřejném nakupování.

Každý veřejný nákup vychází nejdříve z nějakého politického rozhodnutí. Následné fázi veřejného nákupu by už měly představovat jen racionální ekonomický proces, v kterém by už neměl být prostor pro politické, lobbystické a jiné podobné zájmy. Aby bylo dosaženo žádoucích cílů, spíše než na dodržování striktních formálních pravidel by měl být kladen důraz na kontrolu celého cyklu nakupování, tj. od přípravy nákupu až po jeho realizaci.

Zdárné naplnění cílů veřejného zadávání ovšem ovlivňuje v neposlední řadě také lidský faktor, jako jsou zkušenosti, profesionalita, morální integrita osob, které se podílejí na přípravě zadávacího řízení a následně na realizaci veřejné zakázky. Postupy zadavatelů by měly být i proto kontrolovány preventivně již v době pořizování zadávací dokumentace, jejíž obsah by měl být přezkoumán a schválen nezávislým nestranným subjektem ještě před samým zahájením zadávacího řízení. A naopak fyzické osoby by měly nést odpovědnost za hlavní úkony učiněných v souvislosti s veřejným nákupem.

S pomocí metody popisu, komparace právních úprav a analýzy případů jsem si potvrdila tezi stanovenou v úvodu. Proces zadávání veřejných zakázek v ČR není zatím procesem efektivním a hospodárným, a to je zapříčiněno zejména absencí komplexního přístupu k veřejným nákupům. Nicméně věřím, že se situace bude zlepšovat.

Shrnutí

Tématem mé práce jsou „Veřejné zakázky v kontextu legislativy ČR“. Institut veřejná zakázka má sloužit k efektivnímu rozdělování veřejných výdajů. Veřejné zadávání je přísně formalizovaný proces poskytování dodávek, služeb nebo provedení stavebních prací mezi zadavatelem a dodavatelem za úplatu, který se řídí zákonem 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Právní úprava sama o sobě nedokáže vyřešit všechny problémy veřejného nakupování. Za účelem efektivního vynakládání veřejných prostředků je třeba se zaměřit na celý cyklus zadávání, nejen na fázi zadávacího řízení. Hlavním cílem práce je analyzovat klíčové fáze veřejného nákupu, mimo jiné z pohledu základních zásad a cílů definovaných na úrovni EU.

Systematicky je práce rozdělena do 9 kapitol. V první kapitole vymezují proces veřejného nakupování. V dalších třech kapitolách uvádím právní úpravu de lege lata, vymezují základní pojmy a zásady. Ve páté kapitole se zabývám procesem zadávání veřejné zakázky. V šesté kapitole rozebírám kontrolní mechanismy. V sedmé kapitole jsou analyzovány fáze veřejného nakupování. V osmé kapitole pak identifikuji slabá místa veřejného nákupu. V následujících kapitolách jsou obsaženy návrhy de lege ferenda, závěr, shrnutí, klíčová slova a použité zdroje.

Klíčová slova

Veřejná zakázka, fáze veřejného nakupování, zákon o veřejných zakázkách, zadávací řízení, Evropská unie, změny právních předpisů, veřejná správa, 3E, přezkumná řízení

Summary

The topic of my thesis is „Public procurement in the Czech legislation context“. The public procurement is an institute which should serve to efficient allocation of public expenditures. The public procurement process is strictly formalized process of providing the supplies, services or works between submitter and supplier in return for payment, which is governed by new Act No. 134/2016 Coll., on Public Procurement. The main aim of the thesis is to analyse all the key phases of the process of public purchasing comprehensively, among others from the perspective of the principles and objectives defined at EU level.

Systematically the thesis is divided into 9 chapters. In the first chapter the term of public purchasing is defined. Next three chapters deal with the legislation, key terms and essential public procurement principles. The fifth chapter is aimed to the public procurement process. The sixth chapter deals with the control mechanisms of public procurement. The seventh chapter focuses on the phases of public purchasing. The other chapter summarizes weak spots of public tendering. The whole work is finalized with suggestions *de lege ferenda*, the conclusion, the summarizing, key words and the bibliographical list of sources.

Key words

Public procurement, phases of the public tendering, Public Procurement Act, public procurement process, European Union, changes of the legal rules and regulations, public administration, 3E, review procedures

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 250 s.
- DVOŘÁK, David. *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 263 s.
- JURČÍK, Radek. *Komentář ke zákonu o veřejných zakázkách*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 1227 s.
- JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 1032 s.
- KRAUS, David. *Zadávání veřejných zakázek: Judikatura s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 421 s.
- KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Linde, 2013. 1272 s.
- PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 1108 s.

Odborné časopisy

- PACINOVÁ, Zuzana. Seminář Úřadu vlády k zadávání veřejných zakázek: Není tunel jako tunel. *Veřejná správa*, 2014, roč. 25, č. 9, s. 15.
- Nová unijní pravidla pro veřejné zakázky: preference kvality. *Veřejné zakázky*, 2014, roč. 14, č. 1, s. 4.
- MMR - plánovaná legislativa z dílny ministerstva. *Veřejné zakázky*, 2014, roč. 14, č. 2, s. 8.

Internetové zdroje

- BŘEŠŤAN, Robert. *Stát neziskovým organizacím rozdělil 13,5 mld. Kč* [online]. Hlidacipes.cz, 12. ledna 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://hlidacipes.org/stat-neziskovym-organizacim-rozdelil-135-miliardy-korun-nejvice-dostala-fotbalova-asociace/>>.
- *Definition of 'Best Value for Money* [online]. Ministry of Finance, UK, ©2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>>.

- *Dodatky č. 1 a 2 ke Smlouvám na dodávky a služby SVM ze dne 28. 8. 2016* [online]. Tenderarena.cz, ©2016 [cit. 20. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.tenderarena.cz/profil/zakazka/seznamDokumentu.jsf?id=74059>>.
- *EU country profiles on e-procurement* [online]. Ec.europa.eu, duben 2013 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf>.
- *European Commission. Single Market Scoreboard: Public procurement 2015* [online]. Ec.europa.eu, © 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/public-procurement/2016-scoreboard-public-procurement_en.pdf>.
- KAMENÍK, M. a kol. *Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Oživení, ©2012 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf>.
- *MD: odborné posudky a právní stanoviska k použití JŘBU ve věci SVM* [online]. Mdcr.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<http://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Vlada-vzala-na-vedomi-posudky-ke-krizove-variante?returl=/>>>.
- *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR - portál o veřejných zakázkách a koncesích, ©2014 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <[http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Methodika_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Methodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)>.
- *MMR: Metodika ke vyhláске o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele* [online]. Portal-vz.cz, 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <http://www.portal-vz.cz/getmedia/c46ada55-c970-447e-95d2-d481839eaa73/Methodika-k-vyhlasce-o-uverejnovani-a-profilu-zadavatele_v1-bez-registrace.pdf>.
- *Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury ČR* [online]. Nku.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<http://www.nku.cz/kon-zavery/K11013.pdf>>.
- *Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí z roku 2015* [online]. Bezkorupce.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_d3_web-fin.pdf>.

- *Rozhodnutí ÚOHS ve věci zajištění provozu systému elektronického mytá po roce 2016 ze dne 25. října 2016, č. j.: ÚOHS-S0600/2016/VZ-43077/2016/522/PKř* [online]. Uohs.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14308.html>>.
- *Rozhodnutí ÚOHS ze dne 25. října 2016 č. j. S0600/2012/VZ-43077/2016/522/PKř* [online]. Uohs.cz, ©2016 [cit. 20. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14308.html>>.
- *Sněmovní tisk 300/0, část č. 1/4. Novela zákona o veřejných zakázkách – návrh zákona včetně důvodové zprávy* [online]. Psp.cz 3. 9. 2014 [cit. 10. 11. 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=300&CT1=0>>.
- *Statistika veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění za období 2011 – 2014* [online]. Portal-vz.cz, 5. března 2014 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.mmr.cz/getmedia/29aabb0a-bd52-41a3-bfd7-4052f11ae284/Statistika-zakazek-zadavanych-v-JRBU-za-obdobi-2011-2014.pdf?ext=.pdf>>.
- *Strategie Evropa 2020* [online]. Vlada.cz, ©2015 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/strategie-evropa-2020-78695/>>.
- *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek za rok 2014* [online]. Portal-vz.cz, ©2015 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>>.
- *Závěr z kontrolní akce NKÚ č. 10/15 „Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3“ prováděné v letech 2010 a 2011* [online]. Nku.cz, ©2016 [cit. 30. října 2016]. Dostupné na <<http://www.nku.cz/kon-zavery/K10015.pdf>>.

Právní předpisy

- Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES
- Vyhláška č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška MMR č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele, ve znění vyhlášky č. 171/2015 Sb. účinné ke dni 1. 8. 2015
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 376/2016 Sb. účinném ke dni 1. 1. 2016
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesních řízeních, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. účinném ke dni 1. 1. 2014
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 437/2004 Sb. účinném ke dni 26. 7. 2004
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Soudní rozhodnutí

- Rozsudek Krajského soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 31 Af 54/2012-443
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 42/2012-53
- Rozsudek Krajského soudu ze dne 3. ledna 2013, sp. zn. 62 Af 64/2011

- Rozsudek Krajského soudu ze dne 4. 11. 2010 sp. zn. 62 Ca 21/2009-74
- Rozsudek Krajského soudu ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. 62 Ca 21/2009-74
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010-159
- Rozsudek Krajského soudu ze dne 3. 9. 2010 sp. zn. 62 Ca 17/2009-114
- Rozsudek Krajského soudu ze dne 3. 5. 2010 sp. zn. 62 Ca 91/2008-103
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010 , sp. zn. Afs 2 64 – 114
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9 července 2009 č. j. 9 Afs 87/2008-81
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 ze dne 29. dubna 2008, sp. zn. As 50/2006-137