

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Petr Kučera**

**Veřejné zakázky se zaměřením na výběrová  
kritéria**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2016**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „**Veřejné zakázky se zaměřením na výběrová kritéria**“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 5. 2016

Petr Kučera

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. Michalovi Černému, PhD. za odborné vedení mé diplomové práce, za jeho cenné rady a připomínky. Zároveň děkuji svým blízkým za podporu během celého studia.

# Obsah

1	Úvod.....	8
2	Historie veřejných zakázek a právní úpravy výběrových kritérií.....	11
2.1	Veřejné zakázky před rokem 1918 .....	11
2.2	Veřejné zakázky mezi léty 1918-1948 .....	11
2.2.1	Veřejné zakázky za tzv. první republiky .....	11
2.3	Veřejné zakázky za socialismu .....	13
2.4	Veřejné zakázky po roce 1989 .....	14
2.4.1	První zákonná úprava.....	15
2.4.2	Druhá zákonná úprava.....	16
2.4.3	Současná zákonná úprava.....	17
2.4.4	Vývoj a problémy české právní úpravy od roku 1994.....	17
2.4.5	Rozdíly prvorepublikové a současné úpravy veřejných zakázek .....	18
3	Zásady používané při zadávání veřejných zakázek .....	20
3.1	Zásada transparentnosti.....	20
3.2	Zásada rovného zacházení.....	21
3.3	Zásada zákazu diskriminace .....	21
3.4	Jiné zásady zadávání veřejných zakázek .....	22
4	Právní úprava de lege lata.....	24
4.1	Zadavatelé veřejných zakázek .....	24
4.2	Veřejné zakázky.....	25
4.3	Zadávací a jednací řízení.....	26
4.4	Kvalifikace dodavatelů .....	28
4.5	Zadávací dokumentace a nabídky.....	28
4.6	Kritéria, hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky.....	30
5	Změny obsažené v novele 55/2012 Sb.....	32

5.1	Zveřejňování smluv a konečných cen.....	32
5.2	Zveřejnění vlastnické struktury.....	32
5.3	Zveřejnění seznamu subdodavatelů.....	33
5.4	Nemožnost omezení počtu zájemců v užším řízení.....	33
5.5	Shrnutí změn v novele 55/2012 Sb.....	34
6	Srovnání právní úpravy veřejných zakázek v České republice a na Slovensku.....	35
6.1	Stručná historie zadávání veřejných zakázek na Slovensku.....	35
6.1.1	První zákon o verejnom obstarávaní.....	35
6.1.2	Druhý zákon o verejnom obstarávaní.....	35
6.1.3	Třetí zákon o verejnom obstarávaní.....	36
6.1.4	Čtvrtý zákon o verejnom obstarávaní.....	36
6.2	Rozdíly v definicích.....	36
6.2.1	Definice veřejné zakázky.....	36
6.2.2	Rozdíly ve finančních limitech.....	37
6.2.3	Definice zadavatele.....	37
6.3	Hodnocení nabídek.....	39
6.3.1	Nastavení hodnotících kritérií.....	39
6.3.2	Vysvětlení nejasností.....	40
6.4	Rovnost uchazečů.....	40
6.5	Zhodnocení české a slovenské právní úpravy.....	42
7	Návrh změn současné právní úpravy.....	44
7.1	Nedostatečná transparentnost.....	44
7.2	Změna metodiky hodnocení nabídek a určování hodnotících kritérií.....	45
7.3	Doložení ekonomické a finanční způsobilosti dodavatele.....	46
7.4	Chybějící sankce za podjatost hodnotitelů.....	46
7.5	Zjednodušení právní úpravy u podlimitních veřejných zakázek.....	47
7.6	Navrhované změny a jejich úprava v připravovaném zákoně.....	48

8	Závěr .....	49
9	Bibliografie .....	52
9.1	Knihy a monografie:.....	52
9.2	Články z odborných časopisů:.....	52
9.3	Internetové články: .....	53
9.4	Odborné internetové články:.....	53
9.5	Odborné internetové zdroje:.....	54
9.6	Zákony, důvodové zprávy k zákonům a jiné předpisy: .....	54
9.7	Soudní a jiná rozhodnutí:.....	56
10	Shrnutí: .....	57
11	Abstract: .....	58
12	Klíčová slova.....	59

## Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

SR – Slovenská republika

ESD – Evropský soudní dvůr

EU – Evropská unie

KS – Krajský soud

NSS – Nejvyšší správní soud

Sb. – Sběrka zákonů ČR

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

VS – Vrchní soud

Zb./Z.z. – Zbierka zákonov SR

ZVO – zák. č. 25/2006 Zb., o verejnom obstarávaní

ZVZ – zák. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

ISVZUS – věstník veřejných zakázek

NOZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

# 1 Úvod

Jako veřejná zakázka je označován nákup zboží, zadání práce, objednání díla nebo služby orgánem veřejné moci, kterým může být například stát, obec, samosprávný celek, nebo jiný subjekt, který hospodář s penězi pocházejícími z daní, poplatků či jiných zdrojů veřejného bohatství. Jedná se o plnění za úplatu na základně písemné smlouvy, která je uzavřena mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem (či více dodavateli).<sup>1</sup> Protože je mnohdy hodnota veřejné zakázky velmi vysoká (v ČR se v desítkách miliard pohybovala například zakázka na elektronické myto nebo pronájem bojových letounů Saab JAS-39 Gripen),<sup>23</sup> je zde velký prostor pro negativní jevy, jako je korupce a klientelismus.

Situace ohledně zadávání veřejných zakázek je v České republice poměrně problematická a soutěž se mnohdy neobejde bez nařčení z korupce, jako například při nákupu obrněných transportérů Pandur II.<sup>4</sup> Odhaduje se, že jen v samotné České republice se pomocí veřejných zakázek rozdělí přes 650 miliard korun ročně<sup>5</sup>. Podle odhadů se klientelismus či korupce nejčastěji týká oborů stavebnictví, poradenství a právních služeb. Přitom jsou prodražovány a nelegálně získávány prostředky ve výši 10-15% této částky, tedy 65-97,5 miliard korun každý rok.<sup>6</sup> Těmto negativním jevům lze do velké míry přecházet vhodným nastavením výběrových kritérií a podmínek účasti v soutěži o veřejnou zakázku.

Ve své práci bych se chtěl kromě některých dílčích otázek zaměřit především na výběrová kritéria, protože jejich nastavení je značně problematické. Pokud jsou správně nastavena, výše zmíněné negativní vlivy jsou do značné míry potlačeny a veřejný zadavatel může získat vysoce kvalitní plnění za nejnižší možnou cenu. Na správnost stanovení výběrových kritérií existuje velká řada názorů a toto téma ovlivňuje chod soudnictví, celé státní správy, ale i státu. Proto je jejich správné nastavení a vhodná právní úprava klíčová pro celou společnost jako celek.

---

<sup>1</sup> §7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> KARLÍK, Martin. *Vláda schválila prodloužení pronájmu gripenů do roku 2027* [online]. Rozhlas.cz, 12. 3. 2014 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/vlada-schvalila-prodlouzeni-pronajmu-gripenu-do-roku-2027--1326042](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/vlada-schvalila-prodlouzeni-pronajmu-gripenu-do-roku-2027--1326042).

<sup>3</sup> LOKAJ, Zdeněk. *Mýtné začne fungovat od ledna 2007*. [online]. Auto.idnes.cz, 31. 10. 2005 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na [http://auto.idnes.cz/automoto.aspx?r=automoto&c=A051031\\_202308\\_automoto\\_fdv](http://auto.idnes.cz/automoto.aspx?r=automoto&c=A051031_202308_automoto_fdv)

<sup>4</sup> Kolektiv autorů. *Kauza nákupu transportérů Pandur pro českou armádu* [online]. Zpravy.idnes.cz, 10. 11. 2014 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/korupce-kolem-transporteru-pandur-duj-/krimi.aspx?klic=64107>

<sup>5</sup> Důvodová zpráva k novele zákona o veřejných zakázkách, provedená zákonem č. 55/2012 Sb. [online]. PSP, sněmovní tisk 370 [cit. 7. 3. 2015] Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71342>>

<sup>6</sup>Návrhy NERVu: *Doporučení subkomise NERV proti korupci*. [online]. [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Doporuceni-subkomise-NErv-proti-korupci.pdf>>



Tato diplomová práce bude rozčleněna do šesti hlavních celků. V první části své práce se chci zaměřit na vývoj právní úpravy, která se vztahuje k veřejným zakázkám na území České republiky, a podrobněji rozebrat úpravu platnou od roku 1920. Na dalších stranách popíši právní úpravy v období socialismu a v porevolučním období od roku 1989. Ve druhé části své práce charakterizují základní zásady zadávání veřejných zakázek, a to jak ty, které plynou z práva ES, tak i ty, které jsou vedlejšími zásadami veřejných zakázek. Třetí část se bude zabývat úpravou zadávání veřejných zakázek de lege lata, především postavením zadavatelů, jednotlivými druhy řízení a úpravou zadávací dokumentace.

Čtvrtá část se bude týkat změn, které obsahovala novela zákona o veřejných zakázkách 55/2012. Po zjištění, jak byla tato kritéria nastavování v minulosti, srovnám novelu zákona o veřejných zakázkách s dřívějším zněním a zjistím, zda byla tato novela skutečně prospěšná, k čemuž mi dopomůže také dostupná judikatura. V této části také rozeberu jednotlivě nové instituty a změny zákona a které podrobím kritickému zkoumání. V další, páté části, srovnám právní úpravu veřejných zakázek v ČR a na Slovensku. Tato část bude kromě samotného srovnání obou právních úprav obsahovat také stručné shrnutí vývoje úpravy zadávání veřejných zakázek na Slovensku, a také mé osobní posouzení obou právních úprav. V šesté, závěrečné části, vytknu hlavní problémy současné české právní úpravy a navrhnou několik změn, které by podle mého názoru mohly tyto problémy a nedostatky vyřešit tak, aby byly veřejné zakázky transparentnější a aby prospěli jak státu, tak i jeho občanům. Na závěr získané poznatky zhodnotím.

Pro části své diplomové práce, které se budou týkat historie a obecných informací využiji především knihu Radka Jurčíka Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU, a také Zadávání veřejných zakázek od Michala Krenka. V částech práce, které se budou týkat specificky určitého konkrétního zákona, použiji komentáře i samotný text dotčeného zákona a také důvodovou správu k tomuto zákonu. Cennými pomocníky, kteří mi pomohou pochopit význam méně srozumitelných částí zákona, mi budou také rozhodnutí ÚOHS, rozsudky Evropského soudního dvora i jednotlivých českých soudů.

Při tvorbě této práce použiji řadu pracovních metod. Základ bude bezpochyby tvořit důkladná rešerše, která mi umožní získat potřebné a ucelené znalosti o problematice zadávání veřejných zakázek. Komparaci využiji v plánované páté části, která se bude týkat srovnání právní úpravy týkající se veřejných zakázek v České republice a na Slovensku. Při práci se znalostmi získanými rešerší využiji zejména metody analýzy, syntézy, indukce, dedukce a abstrakce. Hlavním

cílem sepsání této práce je snaha zjistit, jak je zadávání veřejných zakázek v ČR upraveno, zda je tato úprava dostatečně transparentní, jednoduchá a efektivní, nebo zda v ní jsou nedostatky, které bude nutné napravit. Pokud budu považovat některé nedostatky za dostatečně závažné, navrhnou vlastní řešení, které povede k jejich nápravě.

## 2 Historie veřejných zakázek a právní úpravy výběrových kritérií

V této kapitole, kterou rozčlením do jednotlivých podkapitol podle historických období, popíši vývoj zadávání veřejných zakázek spolu s jejich právní úpravou. V každém z období, kterým se budu věnovat, rozeberu také příslušné právní prameny.

### 2.1 Veřejné zakázky před rokem 1918

Snaha regulovat státní zakázky se objevovala již dlouho před vznikem samostatného Československého státu. Československá republika při tvorbě své úpravy veřejných zakázek vycházela z historických úprav této oblasti. Jedna z nejstarších úprav je francouzský stavební řád z roku 1535 či německá veřejná obchodní soutěž na stavbu pevnosti v Ingolstadtu v roce 1542. Obdobná úprava byla také v Rakousku-Uhersku, kde v rakouské části bylo platné nařízení č. 61/1909 5.j., o zadávání státních dodávek a prací, zatímco v Uhersku tuto oblast upravovalo nařízení č. 55800/1907<sup>78</sup> Lze tedy konstatovat, že v Evropě mají veřejné zakázky dlouhou historickou tradici.<sup>9</sup>

### 2.2 Veřejné zakázky mezi léty 1918-1948

#### 2.2.1 Veřejné zakázky za tzv. první republiky

V době, která je jako tzv. první republika označována, tedy mezi léty 1918-1938 se veřejné zakázky řídily nařízením vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád ze dne 17. prosince 1920). Tento zadávací řád dával úřadům státní správy a jimi spravovaným ústavům, podnikům a fondům instrukce, jak zajistit jejich účelné a efektivnější hospodaření se státními prostředky. K tomu mělo dojít vytvořením konkurenčního prostředí, vyloučením korupce a kontrolou kvality odvedené práce.<sup>10</sup>

Tento Zadávací řád hned ve své první části negativně vymežil osobní působnost, ve svém druhém paragrafu uvádí:

Ustanovení tohoto nařízení netýkají se:

- dodávek, jež jsou vyhrazeny drobným živnostníkům podle zvláštních ustanovení;

<sup>7</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 3

<sup>8</sup> KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Galén, 2005. 171 s. ISBN 8072623435, str. 19

<sup>9</sup> DOLEŽALOVÁ, Helena. Historie zadávání veřejných zakázek v Čechách, na Moravě a na Slovensku ve třech vývojových etapách: 1918 - 1948, 1948 - 1990 a 1990-1995. *Právník*, 1998, roč. 139, č. 9, s. 800

<sup>10</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 3

- dodávek a prací pro účely vojenské, jež dle rozhodnutí ministerstva národní obrany veřejnou soutěž nepřipouštějí;
- dodávek výrobků polního a lesního hospodářství;
- dodávek a prací, které se provádějí ve vlastní režii některým odvětvím státní správy buď pro vlastní potřebu, nebo pro potřebu jiného odvětví státní správy;
- uměleckých zakázek a uměleckých oprav, vyjímaje stavební úpravy<sup>11</sup>

V další, druhé části, byly upraveny postupy, kterými mohly být zakázky zadány. Jednalo se zejména o:

- Veřejnou soutěž – preferovaný princip, pokud není uvedeno jinak, použije se právě veřejná soutěž (§3)
- Omezená soutěž s vyloučením veřejnosti (§4 řádu) – drobné zakázky či takové zakázky, které musejí být uzavřeny bezodkladně
- Zadání z volné ruky – s vyloučením samotné soutěže jako takové (§5 řádu) – taxativně stanoveny podmínky užití tohoto typu řízení – opět drobné zakázky či takové zakázky, které musejí být uzavřeny bezodkladně, takové, které může provést jen jeden podnik, využití patentů atd.<sup>12</sup>

V další části bylo uvedeno několik pravidel pro veřejnou soutěž, která se vyhlašovala v Úředním listu Československé republiky pro jednotlivé země (Česká, Moravská, Slezská, Slovenská a Podkarpatská Rus). Řád se zabýval také stanovením lhůt pro dodání, otevření a přijetí nabídek. Podle velikosti prací to mohlo být minimálně čtrnáct dní až čtyři týdny. Při výjimečné situaci mohla být tato lhůta prodloužena. Ve čtvrté části Řádu byly uvedeny informace o způsobu provedení smluv a jejich požadovaném obsahu. Především zde jsou vymezeny podstatné náležitosti smlouvy, výplata peněz za provedení práce atd. V závěrečné části byla uvedena jen přechodná a konečná ustanovení, přičemž další podrobnosti k řádu byly obsaženy v prováděcích předpisech.<sup>13</sup>

Protože samotný zadávací řád byl do jisté míry obecný, byly přijaty další předpisy:

- Výnos ministerstva veřejných prací ze dne 10. června 1923 (10-2/69-1923/36.375), kterým se vydávají prováděcí předpisy k zadávacímu řádu,

<sup>11</sup> §2 nařízení vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád)

<sup>12</sup> §3,4,5 nařízení vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád)

<sup>13</sup> Nařízení vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád)

- Výnos ministerstva veřejných prací ze dne 21. ledna 1925 (10-2/155-1923-42.742-1924), o přímém zadávání řemeslných prací živnostníkům,
- Výnos ministerstva veřejných prací ze dne 16. února 1925 (10-2/157-1923-44.114-1924), o zadávání státních dodávek a prací,
- Výnos ministerstva veřejných prací ze dne 3. února 1922 (34.425-XII-1921), o závaznosti nabídnutých cen při zadávání stavebních prací,
- výnos ministerstva veřejných prací ze dne 15. února 1925 (10-87-81.722-1924), o zadávání státních staveb, odnětí stavby a omezení cesse pohledávek,
- výnos ministerstva veřejných prací ze dne 14. července 1922 (2/6 přes.), o dani z obratu a dani přepychové při státních dodávkách,
- výnos ministerstva zemědělství ze dne 28. června 1924 (36905/1924-XI).<sup>14</sup>

Po skončení druhé světové války byly v roce 1947 veřejné zakázky upraveny Všeobecnými stavebními podmínkami. Po únorovém převratu, kdy se k moci dostala KSČ, přestalo československé hospodářství fungovat jako tržní a začalo se profilovat jako centrálně řízené, v kterém právní úprava veřejných zakázek postrádá smysl.<sup>15</sup>

### 2.3 Veřejné zakázky za socialismu

Mezi léty 1948 – 1989 nebyla úprava veřejných zakázek nutná, protože tržní hospodářství ustoupilo centrálně řízenému hospodářství, ceny byly pevně stanovené či dokonce dotované a jednotlivé zakázky tak byly přidělovány státním podnikům s monopolním postavením na základě centrálního plánu. V takovém prostředí nemělo žádný smysl veřejné zakázky zadávat.<sup>16</sup> Obecně se veřejnými zakázkami zabývaly již zmíněné Všeobecné stavební podmínky z roku 1947 a poté novela hospodářského zákoníku z roku 1972, která obsahovala úpravu veřejné soutěže, užší soutěže a veřejného příslibu (§ 356a a násl.). Za úpravu veřejných zakázek by bylo možné považovat také vyhláška ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 101/1973 Sb., o projektových soutěžích. Zde byla upravena pravidla projektové soutěže k získání nejlepšího návrhu na řešení nějakého úkolu. Soutěž mohla probíhat anonymně nebo na základě vyzvání a

<sup>14</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 5

<sup>15</sup> Tato změna se projevila například v zákoně č. 141/1950Sb., Občanský zákoník; zákoně č. 109/1964Sb., Hospodářský zákoník či v zákoně č.100/1960Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

<sup>16</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 5

odměna nesměla přesáhnout 100 tisíc Kčs. Až na tyto výjimky nebyly veřejné zakázky upraveny žádným předpisem.<sup>17</sup>

Z tehdejší právní úpravy lze vyvodit, že veřejná soutěž jako taková byla hlavním typem řízení a i když úprava byla velmi obecná, částečně se blížila úpravě současné. Pokud chtěla jakákoliv organizace vyhlásit veřejnou zakázku, musela uvést požadovaný předmět plnění (výrobek, práci či výkon), čas zhotovení, odměnu a způsob, jakým se bude zakázka hodnotit. V úvahu připadaly i jiná kritéria. Tato výzva musela být písemná, stejně jako případné zrušení soutěže. Existoval také typ veřejné soutěže, kdy byly osloveny pouze určité organizace či možnost slíbit zaplacení odměny organizaci, která jako první splní stanovené podmínky. Vzdáleně tyto tři typy připomínají dnešní úpravu – otevřené řízení, užší soutěž a veřejný příslib.

## 2.4 Veřejné zakázky po roce 1989

S tím, jak se v roce 1989 rozpadl komunistický režim, se centrálně plánovaná ekonomika se začala velmi rychlým a zásadním způsobem proměňovat v ekonomiku tržní. V tržní ekonomice jsou ceny určovány pomocí peněžní směny na trhu za cenu, s jakou souhlasí obě strany, funguje zde konkurence a stát do ní zasahuje pouze okrajově. Protože se pomocí veřejných zakázek rozdělují obrovské sumy peněz, bylo nutné tuto oblast co nejrychleji upravit, protože předchozí zákony, které byly určeny pro centrálně plánovanou ekonomiku, byly naprosto nedostatečné. Z toho důvodu byl již 1. 10. 1990 přijat Úřadem racionalizace ve stavebnictví metodický pokyn Zadávací řád staveb, který byl složený ze šesti částí, ve kterých byly vymezeny pojmy, účel úpravy, způsob zadávání, podmínky řízení atd.) Zadávací řád staveb však neměl obecnou závaznost.

Dne 24. 7. 1991 byl vydán zadávací řád staveb formou opatření federálního ministerstva hospodářství, ministerstva průmyslu ČR a ministerstva výstavby a stavebnictva SR (73 179/1991), který upravoval tuto oblast pro celou Československou federativní republiku. Povinnost podle tohoto řádu postupovat byla především při zadávání staveb, stavebních objektů, provozních souborů, stavebních a montážních prací a jiných prací hrazených z veřejných financí. V zadávacím řádu byly opět vymezeny základní pojmy a také soutěžní podmínky. Usnesením vlády ČR ze dne 24. 6. 1992 (458/1992) byla působnost tohoto opatření rozšířena také na jiné dodávky, práce, služby a výkony. Kvůli počtu a velikosti veřejných zakázek bylo nutné dříve či později přijmout také zákonnou úpravu, což se se o několik let později také stalo.

---

<sup>17</sup> KRENK, Michal. *Zadávací veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Galén, 2005. 171 s. ISBN 8072623435, str. 23 zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

### 2.4.1 První zákonná úprava

Od 1. 1. 1995 začal platit zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Do začátku roku 1995 byla tato problematika upravena pouze formou podzákonných předpisů a metodických pokynů, viz výše. Tento zákon byl přijat poměrně pozdě vzhledem k tomu, že ve všech vyspělých zemích byl běžný a v České republice nabyl účinnosti až téměř šest let po sametové revoluci. Přijetí podobné úpravy také ČR nařizovala Evropská dohoda<sup>18</sup>, která nabyla účinnosti 1. 2. 1995. Tento zákon měl zamezit diskriminaci, protekci a korupci tak, jak to požadovala Evropská unie.<sup>19</sup>

Tvůrci zákona jako předlohu a inspiraci použili níže uvedené prameny:<sup>20</sup>

- Modelový zákon o zadávání zboží, staveb a služeb, který byl přijat Komisí Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo (UNICITRAL),
- směrnice Evropského společenství,
- návaznosti tohoto nově tvořeného zákona na existující právní předpisy (obchodní zákoník, živnostenský zákon, občanský zákoník, správní řád atd.).

Zákon připravilo Ministerstvo hospodářství, předchůdce Ministerstva pro místní rozvoj. Nad jeho dodržováním dohlíželo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž<sup>21</sup>, předchůdce dnešního Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Samotný zákon byl několikrát novelizován. Nejdůležitější změny byly zavedeny:

- 1) Zákonem č. 148/1996 Sb.<sup>22</sup>Tento zákon především navýšil limity, u kterých byl při jejich překročení nutný určitý postup. Zákon byl také zjednodušen, byly přidány definice několika pojmů a bylo umožněno orgánu dohledu přezkoumávat námitky, což mohl dělat do účinnosti této novely pouze soud.<sup>23</sup>
- 2) Další z novel byl zákon č. 93/1998 Sb.<sup>24</sup>Nejvýznamnější změnou, kterou tato novela přinesla, byla povinnost uchazeče prokázat, že nemá žádné závazky vůči státu plynoucí z nesplnění povinnosti státu.

<sup>18</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., tzv. Asociační dohoda

<sup>19</sup> Šlo především o splnění požadavků daných evropskou směrnicí č. 93/38/EHS

<sup>20</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>21</sup> Ministerstvo pro hospodářskou soutěž bylo zřízeno k 31. 10. 1992 a zaniklo k 1. 11. 1996.

<sup>22</sup> Zákon č. 148/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 1996.

<sup>23</sup> JÚRČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 7

<sup>24</sup> Zákon č. 93/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 sb., a doplňují některé další zákony, účinný od 30. 4. 1998.

- 3) Zákonem č. 28/2000 Sb.<sup>25</sup> Jednalo se o nejrozsáhlejší novelizaci, která upravila celý zákon. Byly upraveny například definice pojmů (a to i těch zásadních, jako např. „veřejná zakázka“), předpoklady na uchazeče o veřejnou zakázku, průběh a způsob zadávání veřejných zakázek. Upravena byla také působnost zákona, přezkum rozhodnutí o námitkách ÚOHS a také došlo k harmonizaci s právní úpravou Evropského společenství, k čemuž jsme se zavázali v již zmíněné Evropské dohodě.
- 4) Některými jinými zákony, např. zákonem O Státním zemědělském intervenčním fondu<sup>26</sup>, zákonem O České televizi<sup>27</sup> a dalšími. Jednalo se například o přidání zakázek Českého rozhlasu do seznamu činností, na které se zákon o veřejných zakázkách vztahuje. Dále došlo například k vynětí veřejných telekomunikačních sítí z působnosti tohoto zákona.

#### 2.4.2 Druhá zákonná úprava

Protože se blížilo datum, kdy měla Česká republika vstoupit do Evropské unie, a protože se zavázala harmonizovat své právo s právem evropským, bylo nutné přijmout novou úpravu zadávání veřejných zakázek.<sup>28</sup> Schvalování tohoto zákona trvalo velmi dlouhou dobu a bylo komplikované, avšak výsledkem byl zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. V poslanecké sněmovně i při mezirezortním schvalování bylo vzneseno několik stovek pozměňovacích návrhů a připomínek. Zákon byl přijat také pod časovým tlakem, protože v případě jeho nepřijetí hrozilo znemožnění čerpání peněz z evropských dotačních fondů. Původně se měla pouze novelizovat stávající právní úprava, avšak z důvodu velké rozdílnosti od požadovaných kritérií bylo rozhodnuto vytvořit zákon nový.<sup>29</sup> Evropské unii vadila především možnost vlády zadat zakázku bez výběrového řízení (dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.<sup>30</sup>

Kromě požadavků EU byl dalším důvodem k vytvoření nového zákona špatná návaznost jednotlivých částí zákona a nejednoznačnost některých pojmů. Jednalo se především o definice zadavatelů a otázky souběhu, kdy bylo možné, aby jeden soutěžitel naplňoval charakteristiky více kategorií. Chyby se objevovaly také v právní úpravě námitek, návaznosti lhůt a definici podlimitní

---

<sup>25</sup> Zákon č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, která nabyla účinnosti dne 1. 6. 2000.

<sup>26</sup> Zákon č. 256/2000 Sb., O Státním zemědělském intervenčním fondu

<sup>27</sup> Zákon č. 39/2001 Sb. O České televizi

<sup>28</sup> Zákon byl proto založen na všech v té době platných směrnících, které se týkaly zadávání veřejných zakázek v Evropské unii. Konkrétně to byly směrnice 79/304/EHS, 89/665/EHS, 92/13/EHS, 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS, 93/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES, 2001/78/ES.

<sup>29</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>30</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 12 - 13



zakázky. <sup>31</sup> Zákon byl podpořen také několika zákony i vyhláškami, které působnost zákona konkretizovaly a upřesnily. Jednalo se především o zákon č. 41/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách, jenž nabyl účinnosti 1. 5. 2004. Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj se věnovali podrobně rozsahu zadávací dokumentace, metod hodnocení a informačního systému o zadávání veřejných zakázek.

### **2.4.3 Současná zákonná úprava**

Protože Evropská unie přijala nové směrnice<sup>32</sup> a bylo nutné je zahrnout do českého práva, byla přijata nová právní úprava veřejných zakázek, a to zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tato povinnost musela být splněna do 31. ledna 2006. Nová úprava měla za cíl zadávání veřejných zakázek výrazně zjednodušit a zprůhlednit. To se mělo stát zcela zásadním způsobem, kterému by původně platný zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách naprosto nevyhovoval. Kromě toho také z důvodu přehlednosti přistoupili zákonodárci i vytvoření nového zákona, namísto obvyklé novelizace.<sup>33</sup>

Jak uvádí důvodová zpráva<sup>34</sup>, zákon byl koncipován tak, aby došlo k jeho celkovému zjednodušení a větší přehlednosti zákona, odstranění nedostatků předchozí úpravy a vyjasnění některých pojmů. Zadávací postupy byly zásadně zjednodušeny a zprůhledněny. Došlo také k zavedení elektronické aukce při procesu zadávání, což samotné zadávání urychlilo. Zákon podrobněji rozeberu v dalších kapitolách.

### **2.4.4 Vývoj a problémy české právní úpravy od roku 1994**

Od roku 1994 Česká republika neustále zdokonaluje svoji úpravu veřejných zakázek. Do velké míry je to zásluha Evropské unie, která požadovala již při podepsání asociační dohody, aby se právní úprava zadávání veřejných zakázek v ČR sjednotila s právní úpravou ostatních členských zemí EU. Česká republika tyto požadavky akceptovala, a převedla je do svého zákona o veřejných zakázkách, který na základě dalších podnětů z EU neustále vylepšuje, případně občas celý přepracuje a vydá zákon nový.

---

<sup>31</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejných zakázkách

<sup>32</sup> Jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

<sup>33</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>34</sup> Tamtéž

Jak již bylo uvedeno výše, první zákon o veřejných zakázkách<sup>35</sup> reagoval na potřebu zadávání veřejných zakázek upravit podle požadavků Evropské unie, protože chybějící úprava by mohla významně ohrozit čerpání dotací z evropských fondů, čímž by Česká republika přišla o jeden z významných benefitů členství v této organizaci. I když tato první úprava byla do značné míry neúplná a nedostatečná, dala pevný základ budoucímu vývoji legislativy v této oblasti. Obecně lze tvrdit, že druhý zákon o veřejných zakázkách<sup>36</sup> ten předchozí plně nahradil a zásadně změnil proces zadávání veřejných zakázek.

Tento zákon například obsahoval novou definici veřejné zakázky a zadavatele, rozdělil veřejné zakázky na nadlimitní a podlimitní a také zavedl nové druhy zadávacích řízení, a dále zavedl nový způsob informování o veřejných zakázkách. Celkově bylo zadávání veřejných zakázek tímto zákonem velmi silně pozměněno.<sup>37</sup> Tento zákon významně vylepšil úroveň zadávání veřejných zakázek v ČR, i když obsahoval množství chyb a nedostatků. Například lze uvést nedostatečnou provázanost tohoto zákona a pojmů v něm s dalšími, v té době platnými, zákony.<sup>38</sup> Za další nedostatky lze považovat i nejasné omezování počtu zájemců v užším řízení, problémy s návazností lhůt či nevhodné definice, kdy jeden subjekt může naplnit definici více kategorií zadavatelů.<sup>39</sup>

Třetí, současný, zákon o veřejných zakázkách<sup>40</sup> je podle mého názoru dosud nejlepší, jaký byl v ČR účinný. Kromě toho, že do značné míry navazuje na oba předchozí zákony, také zvyšuje transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek a celý proces také zjednodušuje. Detailněji se tímto zákonem budu zabývat v následujících kapitolách.

#### **2.4.5 Rozdíly prvorepublikové a současné úpravy veřejných zakázek**

Rozdíl mezi těmito úpravami jsou velmi značné. Zatímco dřívější předpisy byly velmi stručné a obecné, dnes je v nich již uvedeno velké množství výjimek, jednotlivé paragrafy pamatují na všechny myslitelné možnosti, což je trend, který se v současnosti prohlubuje. Za rozdíly mezi těmito úpravami, které dělí méně než sto let, je podle mého názoru zodpovědný především rozvoj právní kultury, technických možností, větší inspirace evropskými a světovými

---

<sup>35</sup> Zákon č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>36</sup> Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>37</sup> JURČÍK, Radek. Legal regulation and proposed changes in the field of public procurement in the Czech Republic. *Public procurement law review*, 2004, č. 2, s. 59 - 95

<sup>38</sup> Např. zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

<sup>39</sup> JURČÍK, Radek. *Zadáování veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 15 – 16.

<sup>40</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

úpravami, rozšíření a zkvalitnění právní úpravy a v posledních letech také snaha o přiblížení se evropským standardům a normám.

Zadávací řád rozeznává jiné druhy řízení a jejich průběh, než současná legislativa. Tato odlišnost je jednak dána členstvím v Evropské unii, odlišné technice a celé řadě dalších faktorů.<sup>41</sup> Rozdíl vidím také ve vymezení zadavatelů, kteří jsou v zadávacím řádu specifikováni jen jako úřady státní správy a jimi spravované podniky a fondy, kdežto v platných zákonech jsou vymezeny mnohem podrobněji.

---

<sup>41</sup> Velkou měrou se na současnou úpravu podílí směrnice EU 2004/18/ES a EU 2007/17/ES.

### 3 Zásady používané při zadávání veřejných zakázek

Při zadávání veřejných zakázek se uplatňuje celá řada zásad, které vycházejí jak z českého právního řádu, tak i z mezinárodních norem a právních předpisů Evropského společenství. Za stěžejní a nejdůležitější zásady lze považovat zákaz diskriminace, rovné zacházení a transparentnost, jak vyplývá z §6 Zákona o veřejných zakázkách.<sup>42</sup> Kromě těchto hlavních zásad se při zadávání veřejných zakázek aplikuje také celá řada dalších zásad, které vyplývají z judikatury Ústavního soudu ČR, judikaturou Evropského soudního dvora, případně vyplývají ze Smlouvy o založení ES a mnoha jiných.<sup>43</sup> Tyto zásady mají při zadávání veřejných zakázek význam aplikační i interpretační. Aplikační se týká praktických postupů při zadávání dané zakázky, kdežto interpretační funkce se uplatní v případech, kdy není jasný význam některého z ustanovení Zákona o veřejných zakázkách.<sup>44</sup> Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že: „*rovnost nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy*“<sup>45</sup> Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, a má za to, že tyto zásady je nutné vykládat v relativním smyslu slova.<sup>46,47</sup> Dále podrobněji rozeberu jednotlivé stěžejní zásady a uvedu některé z dalších zásad pro zadávání veřejných zakázek.

#### 3.1 Zásada transparentnosti

Tato základní zásada slouží především k tomu, aby ulehčila odhalování a postihování korupčního jednání v jakékoliv formě, případně omezování hospodářské soutěže atd.<sup>48</sup> Zásada transparentnosti se uplatní u zadávacího řízení, např. v povinnosti veřejně oznámit zahájení tohoto řízení či v nutnosti zveřejnění důvodů rozhodnutí zadavatele.<sup>49</sup> S touto zásadou souvisí také veřejné publikování pravomocných rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Činnosti ÚOHS je však až jednou z posledních a nejkrajnějších možností, tato zásada hraje také velkou roli v prevenci, snaží se zabránit porušení zákona již v průběhu řízení.<sup>50</sup>

---

<sup>42</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>43</sup> KRČ, Robert; MAREK, Karel; PĚTR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání Praha: Linde, 2008. 703 s. ISBN 9788072017119, str. 81-82

<sup>44</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>45</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 17. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93

<sup>46</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 3. července 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99

<sup>47</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 54

<sup>48</sup> Např. v případě, kdy se u veřejné zakázky dohodnou někteří dodavatelé na společném postupu

<sup>49</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 59

<sup>50</sup> RAUS, David; NERUDA, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. Praha: Linde, 2007. 895 s. ISBN 9788072016778, str. 67

Domnívám se, že současná právní úprava tuto zásadu nedostatečně naplňuje, konkrétní případy uvádím níže.<sup>51</sup>

### 3.2 Zásada rovného zacházení

Zásada rovného zacházení vyjadřuje především závazek zadavatele chovat se ke všem dodavatelům stejným způsobem, nesmí tedy některého zvýhodnit. Podmínky, podle kterých zadavatel v řízení rozhoduje, musí být známi všem dodavatelům bez výjimky a tyto podmínky musejí být shodné pro všechny dodavatele. Tato shodnost je však pouze relativní, neboť dodavatel musí vlastnit oprávnění k příslušnému druhu podnikání a splňovat další podmínky, které jsou dány buď právním předpisem či stanoveny zadavatelem.<sup>52</sup>

Vhodným případem, kdy byla uplatněna tato zásada, může být situace, která byla judikována ÚOHS v roce 2008.<sup>53</sup> V tomto konkrétním případě zadavatel pochybil při své povinnosti poskytnout uchazečům zadávací dokumentaci tak, že jednomu doručil tyto materiály okamžitě a druhému s několika denní prodlevou. Jiným příkladem, který ve svém komentáři uvádí Vilém Podešva, může být institut doplnění kvalifikace, kdy při nedostacích v kvalifikaci u několika uchazečů zadavatel vyzval jen některé z nich, a tím nedovolil dalšímu uchazeči doplnit svoji kvalifikaci, čímž byl ze zadávacího řízení vyřazen.<sup>54</sup>

### 3.3 Zásada zákazu diskriminace

Tato zásada ukládá zadavateli zákaz zvýhodnit některého z dodavatelů oproti ostatním (kromě výjimek uvedených v ZVZ). Podle Podešvy bývá v praxi tato zásada nejčastěji porušována jak na státní, tak i na evropské úrovni.<sup>55</sup> Obvykle se toto porušení stane tak, že zadavatel upraví své podmínky v zadávacím řízení tak, aby vyhovovali již předem vybranému dodavateli, a ostatní dodavatelé neměli naději je splnit.<sup>56</sup> Dalším případem je situace, kdy daná podmínka nemá s předmětem konkrétní veřejné zakázky žádnou souvislost, byla vymyšlena zadavatelem pouze účelově pro zvýhodnění určitého dodavatele.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Viz kapitola 7.1. „Nedostatečná transparentnost“

<sup>52</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 59

<sup>53</sup> rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 11. 2008 č. j. S206/2008/VZ-20737/2008/530/Kr

<sup>54</sup> PODEŠVA, Vilém. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. ISBN 9788073576363, str. 30 - 31

<sup>55</sup> transparentnosti, rovného zacházení a diskriminace

<sup>56</sup> PODEŠVA, Vilém. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. ISBN 9788073576363, str. 30 - 31

<sup>57</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 60

ÚOHS v roce 2003 uplatnil tuto zásadu ve svém rozhodnutí v případě, kdy zadavatel požadoval splnění podmínek po všech jednotlivých uchazečích, i když podávali společnou nabídku. Tímto postupem prakticky vyřadil toto společenství ze soutěže, neboť díky tomu mohl zakázku získat pouze specializovaný subjekt.<sup>58</sup> Jako další případ je možné uvést diskriminaci zahraničních dodavatelů či dodavatelů z určité oblasti, což je v současné době v Evropské unii velmi hlídáno. Za diskriminaci však není možné považovat požadování češtiny, pokud je taková podmínka opodstatněná. Diskriminací však je i požadavek na použití materiálu ze státu zadavatele.<sup>59</sup>

### 3.4 Jiné zásady zadávání veřejných zakázek

Kromě výše uvedených zásad, které jsou stanoveny i zákonem, jsou zde i další, které ze zákona nepřímou vyplývají. Tyto zásady byly v předchozí právní úpravě uvedeny jako primární, avšak do současného znění zákona se přenesly již pouze nepřímou.<sup>60</sup> Jedná se zejména o:

- Podpoření rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního uplatnění soutěživosti mezi potenciálními uchazeči – důležitá především pro uskutečnění relevantního řízení, neboť pokud by nefungovala hospodářská soutěž, nebyl by výsledek řízení nejvhodnější, což je také cíl řízení. Kromě kontroly ÚOHS je dodržování této zásady také v zájmu zadavatele, protože jediné tak získá nejvýhodnější nabídku.
- Zabezpečení hospodárnosti a efektivního vynakládání veřejných prostředků – jedná se o povinnost zadavatele chovat se hospodárně a racionálně tak, aby bylo jeho jednání co možná nejefektivnější. Kontrolu provádí opět ÚOHS. Tato zásada je obsažena v ustanoveních zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který stanovuje, že se veřejné prostředky musejí vynakládat účelně, hospodárně a efektivně.<sup>61</sup>
- Akceptace nejvhodnější nabídky – zásada, která dává smysl celému ZVZ. Tento zákon považuje za nejvýhodnější zakázku tu, která je nejlevnější nebo ekonomicky nejvýhodnější, a která je určena pomocí hodnotících kritérií. Výjimku z této zásady představuje ustavení § 101 ZVZ, ve kterém je zakotveno zvýhodnění uchazeče zaměstnávajícího zdravotně postižené pracovníky. Osobně však s tím, že nejvhodnější

<sup>58</sup> rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. 9. 2003 č. j.: VZ/S119/03-151/4338/03-Hm

<sup>59</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 59-60

<sup>60</sup> KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha : Galén, 2005. 171 s. ISBN 8072623435, str. 37-42

<sup>61</sup> ŠEBESTA, Milan. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2006. 524 s. ISBN 8073572133

zakázka je ta nejlevnější, naprosto nemohu souhlasit. Důvody a vlastní řešení uvedu níže.<sup>62</sup>

- Zamezení nečestné soutěži, úplatkům a zvýhodňování určitých subjektů – jedná se především o upřesnění tří stěžejních zásad. Proti této praxi vystupuje ÚOHS, zadavatelé, ale také dodavatelé samotní, neboť by jim v tom měl zabránit jejich smysl pro morálku.
- Zákaz zvýhodnění prostřednictvím technických požadavků – zásada, která zamezuje diskriminaci na základně technických požadavků. Je obsažena v ustanovení § 44 odst. 9 ZVZ.
- Zásada formálnosti zadávacího řízení – zadavatelé musejí při jednotlivých částech zadávacího řízení dodržovat předepsané náležitosti tak, aby celé řízení mohlo být úspěšně ukončeno výběrem nejlepší nabídky.
- Veřejná zakázka by měla být zadávána v soutěži – podpůrná zásada pro zajištění konkurenčního prostředí mezi dodavateli.
- Zásada důvěrnosti nabídek – Ochrana obsahu konkurenčních nabídek, což by vedlo ke zvýhodnění dodavatelů. Tato zásada je přítomna také v §122 odst. 2 ZVZ, kde je ustanovena povinnost ÚOHS zabezpečit, aby nedošlo k porušení obchodního tajemství, v případě že se jej ÚOHS dozví.
- Zabezpečení nápravy a možného použití sankcí při porušení zákona – uplatnění přezkumu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže či případně soudního přezkumu rozhodnutí. ÚOHS může udělit zadavateli pokutu a v případech, kdy dojde k výraznému porušení zákona, může ÚOHS udělit také zákaz plnění veřejných zakázek.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Viz kapitola 7.2.

<sup>63</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 61

## 4 Právní úprava de lege lata

V současné době upravuje v České republice zadávání veřejných zakázek primárně zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 40/2015 Sb. S účinností od 6. března 2015, přičemž však poslední významná novela proběhla ve znění zákona č. 55/2012 Sb., s účinností od 1. dubna 2012.<sup>64</sup> Účelem této, již třetí, právní úpravy je především zvýšení efektivity a stanovení jasných pravidel zadávání veřejných zakázek.<sup>65</sup> Tato kapitola bude věnována právě platnému znění, přičemž v další kapitole vymeším také hlavní změny, které nastaly v novele zákona o veřejných zakázkách zákonem č. 55/2012 Sb.

### 4.1 Zadavatelé veřejných zakázek

Tento pojem je vymezen hned na začátku ZVZ v §2, 3, 4. Podle §2 odst. 2 je veřejným zadavatelem Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek a jiná právnická osoba, která byla zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a dále také musí být financována převážně státem. Jedná se tedy například o Český rozhlas, Českou televizi, jednotlivé kraje či soudy.

Další pojem, dotovaný zadavatel, je vymezen v §2 odst. 3 ZVZ. Dotovaným zadavatelem je dle dikce zákona právnická či fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků, které jsou poskytnuty veřejným zadavatelem, jde-li o nadlimitní zakázku na stavební práce nebo služby s ní související. Do této kategorie nespadá subjekt, který si finanční prostředky od veřejného zadavatele pouze zapůjčí, i když se bude jednat o bezúročnou půjčku.<sup>66</sup>

V §3 ZVZ je vymezen centrální zadavatel, což je veřejný zadavatel, který provádí centrální zadávání tak, že pro jiného zadavatele pořizuje dodávky či služby, jež jsou předmětem veřejných zakázek či provádí zadávací řízení a zadává veřejnou zakázku na dodávky či služby na účet jiných zadavatelů, tj. „na základě písemné smlouvy provede na svoji odpovědnost zadávací řízení za zadavatele“<sup>67</sup>. Podle téhož ustanovení jsou zadavatelé a centrální zadavatel povinni uzavřít písemnou smlouvu,

---

<sup>64</sup> Tzv. transparentní novela

<sup>65</sup> JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 17

<sup>66</sup> KRUTÁK, Tomáš. KLÍMA, Josef. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, 2. vydání. Olomouc: Anag, 2013, 639 s., ISBN 9788072637782, str. 29

<sup>67</sup> KRUTÁK, Tomáš. KLÍMA, Josef. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, 2. vydání. Olomouc: Anag, 2013, 639 s., ISBN 9788072637782, str. 38



v níž upraví svá práva a povinnosti. Uzavřením této smlouvy vznikne centrálnímu zadavateli oprávnění provádět centralizované zadávání ve vztahu k dotčeným subjektům.

Sektorový zadavatel je subjekt, který zadává veřejné zakázky pouze v případě nadlimitních veřejných zakázek zadávaných v souvislosti s výkonem některé relevantní činnosti, které jsou vymezeny v § 4 ZVZ, jedná se například o odvětví plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, vodárenství, dopravní sítě, poštovních služeb atd. Aby se jednalo o sektorového zadavatele, musí být tato činnost vykonávána na základě zvláštního či výhradního práva nebo dominantního vlivu, který může veřejný zadavatel přímo či nepřímo nad sektorovým zadavatelem uplatňovat. Sektorový zadavatel také nezadává zakázky, které přímo nesouvisí s výkonem jeho relevantní činnosti podle zákona.<sup>68</sup>

## 4.2 Veřejné zakázky

Veřejné zakázky jsou ZVZ děleny podle jejich předpokládané hodnoty, což je upraveno v § 12 ZVZ. Zákon rozlišuje tři základní hodnoty, podle nichž se řídí. Jsou to:

- 1) Veřejná zakázka malého rozsahu – veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.
- 2) Nadlimitní veřejná zakázka - veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle §13 bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem<sup>69</sup> pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblastí a druhů veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb.
- 3) Podlimitní veřejná zakázka - veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty a nedosáhne finančního limitu nadlimitní veřejné zakázky.

Veřejné zakázky je také možné dělit podle druhu dané zakázky. Jedná se o:

---

<sup>68</sup> KRUTÁK, Tomáš. KLÍMA, Josef. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, 2. vydání. Olomouc: Anag, 2013, 639 s., ISBN 9788072637782, str. 42

<sup>69</sup> Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech českou měnou

- 1) Dodávky – podle § 8 ZVZ se jedná o zakázku na pořízení věcí především formou koupě, koupě na splátky, nájmu nebo nájmu s právem budoucího odkoupení a dále také služby spočívající v umístění, montáži a uvedení věci do provozu, pouze pokud jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky.
- 2) Stavební práce – jak uvádí § 9 ZVZ, týká se veřejných zakázek, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, které odpovídají činnostem uvedeným v příloze č. 3 ZVZ. Také se jedná o projektové a inženýrské činnosti související s pracemi anebo zhotovení stavby jako výsledku stavebních prací, která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.
- 3) Služby – tento typ veřejných zakázek je upraven v § 10 ZVZ, který říká, že službou je veřejná zakázka, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce, příp. také pokud při veřejné zakázce na dodávky přesahuje hodnota služeb nad hodnotou dodávky.

### 4.3 Zadávací a jednací řízení

Zákon o veřejných zakázkách uvádí šest různých typů řízení. Jedná se o:

- 1) Otevřené řízení – zadavatel oznámením vyzve neomezený počet dodavatelů, kteří splňují zadanou kvalifikaci, k podání nabídky. Nabídku v tomto typu řízení může podat kdokoliv, kdo o to má zájem, což však může vést k problémům, pokud přijde nabídek příliš velký počet. Tento typ řízení je pravděpodobně také nejtransparentnější.<sup>70</sup> Tento typ řízení může použít jak veřejný, tak i sektorový dodavatel.
- 2) Užší řízení – při tomto řízení zadavatel oznámí neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. Toto oznámení je současně výzvou k podání žádostí o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace. Poté zadavatel vyzve dodavatele, kteří uspějí při prokazování kvalifikace, k podání nabídek. Veřejný zadavatel v případě veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti a sektorový zadavatel může v oznámení stanovit maximální počet zájemců, které vyzve k podání nabídky. Problémem však může být vhodná volba omezovacích kritérií tak, aby byly objektivní a nikoho nediskriminovaly.<sup>71</sup> ESD judikoval, že pokud bylo v oznámení užšího řízení stanoveno, že maximální počet vyzvaných uchazečů je pět, je tím porušeno evropské zadávací právo,

---

<sup>70</sup> RAUS, David; NERUDA, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. Praha: Linde, 2007. 895 s. ISBN 9788072016778, str. 156

<sup>71</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 165

neboť se jedná o maximální a nikoliv minimální počet zájemců, a že tedy počet zájemců, kteří budou vyzváni, může být nižší než 5, což odporuje evropskému právu.<sup>72</sup> I tento typ řízení je vhodný pro veřejné i sektorové dodavatele.

- 3) Jednací řízení s uveřejněním – zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v řízení a prokázání nutné kvalifikace. Zadavatel mnohdy jedná s dodavateli i vícekrát o závěrečné podobně smlouvy. Dodavatel, který je v takovém řízení vybrán, má povinnost předložit upravený návrh projednávané smlouvy.<sup>73</sup> Tento typ řízení je určen především pro sektorového zadavatele.
- 4) Jednací řízení bez uveřejnění – zadavatel vyzve několik dodavatelů, avšak také může vyzvat jen jediného k jednání. Tímto způsobem lze vybrat zadavatele nejrychleji a neformálně, avšak také ne příliš transparentně.<sup>75</sup> Jedná se o zvláštní typ řízení, který může zadavatel použít jen výjimečně, jen za mimořádných okolností.<sup>76</sup> Důvodová zpráva dále uvádí: „*Ačkoliv jsou velmi striktně stanoveny podmínky pro možnost použití jednacího řízení bez uveřejnění, nejsou již stanoveny striktní podmínky pro průběh tohoto řízení. V rámci jednání mohou být dohodnuty jakékoliv podmínky plnění, vždy však musí být respektováno pravidlo, že na základě dohody o těchto podmínkách nesmí dojít k tomu, aby změna podmínek vedla k možnosti použití jiného zadávacího řízení. Jednací řízení bez uveřejnění může být zrušeno kdykoliv do doby uzavření smlouvy. Oznámení o uzavření smlouvy v jednacím řízení bez uveřejnění podléhá povinnosti uveřejnění.*“<sup>77</sup>
- 5) Soutěžní dialog – v tomto typu řízení zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů, kteří splňují kvalifikační podmínky, aby našli nejvhodnější způsob plnění zakázky. Poté, co společně vymyslí nejvhodnější způsob, zadavatel je všechny vyzve k předkládání nabídek. Tento způsob se používá většinou při velmi odborných zakázkách. Soutěžní dialog se použije především v případech, kdy má veřejná zakázka zvláště složitý předmět plnění.
- 6) Zjednodušené podlimitní řízení – zadavatel vyzve několik, avšak nejméně pět dodavatelů k podání nabídky na plnění podlimitní veřejné zakázky a prokázání své kvalifikace. V tomto případě však mohou nabídku podat také ti dodavatelé, které zadavatel nevyzve,

---

<sup>72</sup> Rozsudek ESD ze dne 26. září 2000, *Komise ES proti Francii*, C-331/92, Sb. rozh. I-07445

<sup>73</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 165

<sup>74</sup> MAREK, Karel. K veřejným zakázkám. *Právní fórum*. 2011, č. 4. s. 171, str. 10

<sup>75</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 165

<sup>76</sup> Tento typ lze použít pouze za podmínek stanovených v §23 ZVZ

<sup>77</sup> Důvodová zpráva k § 34 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

ale pouze pokud znají požadavky zadavatele. Tento typ nemůže využít sektorový zadavatel, protože ten zadává pouze nadlimitní veřejné zakázky.

#### 4.4 Kvalifikace dodavatelů

Kritérium kvalifikace dodavatelů slouží k tomu, aby zadavatel zjistil, zda je konkrétní dodavatel vůbec schopný splnit zakázku, kterou soutěží, i přes její technické složitosti, případně přes zákonem stanovené podmínky apod. Zadavatel kvalifikaci zjišťuje tím, že si vyžádá od uchazečů podklady o jejich profesních, ekonomických, technických a finančních předpokladech. „*Dodavatel, který nesplní kvalifikaci v požadovaném rozsahu, musí být veřejným zadavatelem vyloučen z účasti v zadávacím řízení. Jedná se o nevyvratitelnou právní domněnku toho, že pokud dodavatel kvalifikaci nesplní, není způsobilý k plnění veřejné zakázky.*“<sup>78</sup> V některých, zákonem stanovených případech, se však splnění kvalifikace dokazovat nemusí. Jedná se o některé specifické případy, například pokud jde o dodávky nabízené a kupované na komoditních burzách či o veřejnou zakázku zadanou na základě rámcové smlouvy a další výjimky uvedené v zákoně o veřejných zakázkách<sup>79</sup>.

To, zda dodavatelé splňují kvalifikační podmínky, zjišťuje zadavatel pouze jednou během zadávacího řízení. Účastníci zadávacího řízení mohou svoji kvalifikaci prokázat mimo jiné také výpisem ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů.<sup>80</sup> Zadavatel je povinen určit, jak bude chtít, aby dodavatelé svoji kvalifikaci prokázali. Tento způsob určení, který si zvolil, nemůže poté svévolně měnit. Požadované informace však musí mít vztah k předmětu veřejné zakázky, což určuje § 50 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách. Díky tomu nemůže nastat situace, kdy zadavatel stanoví podmínky tak, aby vyloučili některé uchazeče, aniž by k tomu byl objektivní důvod.

#### 4.5 Zadávací dokumentace a nabídky

Zadávací dokumentace slouží k tomu, aby zadavatel vhodně vymezil předmět veřejné zakázky. Zadávací dokumentaci si lze představit jako celou řadu požadavků a technických podmínek, které umožní dodavatelům vypracovat své nabídky. Kromě zákonem vymezených požadavků může zadávací dokumentace obsahovat také další podmínky, které určí zadavatel. Zákon konkrétně požaduje určení:

---

<sup>78</sup> LINCEROVÁ, Kristina. Změny v úpravě zadávací dokumentace a kvalifikace uchazečů od 1. dubna 2012 [online]. ePravo.cz, 25. 4. 2012 [cit. 18. října 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-uprave-zadavaci-dokumentace-a-kvalifikace-uchazecu-od-1-dubna-2012-82505.html?mail>>

<sup>79</sup> Jedná se o případy vymezené v § 23 odst. 4 písm. b), § 23 odst. 5 písm. c) až e), § 23 odst. 6 nebo § 23 odst. 8 písm. b).

<sup>80</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 283

- Obchodních podmínek, včetně platebních podmínek
- Technických podmínek
- Podmínek a požadavků na zpracování nabídky
- Způsobu hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií
- Způsobu zpracování nabídkové ceny<sup>81</sup>

V případě, že se veřejná zakázka týká stavebních prací, zákon přidává další dvě informace, které je zadavatel povinen v zadávací dokumentaci uvést. Jedná se o:

- Technickou dokumentaci, která přesně specifikuje do podrobností předmět veřejné zakázky v rozsahu nezbytném pro zpracování nabídky
- Soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr<sup>82</sup>

Zadavatel může také určit, že si nepřejí, aby některé části zakázky byly přenechány subdodavatelům, a také může požadovat, aby dodavatel v nabídce uvedl, jaké části plánuje přenechat subdodavatelům. Zadavatel je také omezen tím, že v technických podmínkách zadávací dokumentace nesmí používat či odkazovat na konkrétní obchodní firmy, názvy, jména a příjmení, specifické značení zboží a služeb, či na konkrétní patenty, užité vzory atd. pokud to není odůvodněno specifičností veřejné zakázky, což udává § 44 odst. 11 ZVZ.

Tímto problémem se zabýval také ÚOHS, který v roce 2006 rozhodoval ve věci zakázky na dodávku výpočetní techniky. V tomto rozhodnutí ÚOHS uvedl, že pokud není zadavatel schopen popsat předmět veřejné zakázky s použitím specifikací, které jsou dostatečně přesné a srozumitelné všem dodavatelům, musí v zadávací dokumentaci umožnit použití jiných, obdobných řešení.<sup>83</sup>

Ve svém dalším rozhodnutí ÚOHS stanovil výjimku z tohoto pravidla, avšak pouze při současném splnění dvou omezujících podmínek: „Zprvé jedině v tom případě, že nelze obecným způsobem předmět plnění dostatečně specifikovat, může v zadávací dokumentaci zadavatel např. odkázat na určitý konkrétní typ výrobku nebo značky pro bližší určení standardu jakosti a dalších vlastností výrobků. Zadrubé pak platí, že i v takovém případě je zadavatel povinen v zadávací dokumentaci umožnit použití i jiných, kvalitativně a technicky obdobných řešení. Druhá podmínka je tedy podmíněna předchozím splněním podmínky první. Cílem uvedených podmínek omezujících používání odkazů na konkrétní značky je vyloučit diskriminaci

<sup>81</sup> §44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>82</sup> §4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>83</sup> Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. března. 2006 č. j.: VZ/S 48/06/DO-VP/550/ZH

*ostatních dodavatelů a v návaznosti na ust. § 49 odst. 2 zákona tak zamezit vytváření konkurenčních výhod nebo event. překážek pro mezinárodní obchod.*<sup>84</sup>

Aby mohla být zadána veřejná zakázka, je nutné, aby dodavatel předložil v zadávacím řízení svou nabídku. Každý z dodavatelů však může předložit jen jednu nabídku a také nesmí figurovat jako subdodavatel v nabídce někoho jiného. Jako nabídka je vnímán soubor dokumentů, které předá zadavateli dodavatel k jejich posouzení. Každá z nabídek dodavatelů musí obsahovat základní identifikační údaje, návrh smlouvy podepsaný oprávněnou osobou a další listiny, které jsou zadavatelem požadovány. Nabídka musí být písemná, výjimečně lze povolit předložení nabídky elektronickou formou.

#### **4.6 Kritéria, hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky**

Kritéria pro posouzení jednotlivých nabídek jsou upravena v § 78 odst. 1 ZVZ, a jsou jimi ekonomická výhodnost a celková nejnižší nabídková cena. V případě nejnižší nabídkové ceny je rozhodování jednoduché a vítěz jasný. Pokud si ale zadavatel zvolí kritérium ekonomické výhodnosti, musí uvést také další, podpůrná kritéria<sup>85</sup>, která pomohou upřesnit podmínky rozhodování. Tato podpůrná kritéria mohou mít rozdílnou váhu, kterou lze vyjádřit v procentech.

K zadavatelem stanoveným kritériím se vyjádřil i ÚOHS, který stanovil, že „*žadavatelem stanovená hodnotící kritéria musí splňovat základní charakteristické vlastnosti, a to určitost, jednoznačnost, schopnost být předmětem hodnocení a nediskriminační charakter.*“<sup>86</sup> Z kritérií tedy musí být jasně patrné, co musí nabídka obsahovat, aby uspěla.

Zadavatel dále postupuje podle pravidel uvedených v ustanovení § 69 odst. 6. ZVZ, jednotlivým nabídkám přiděluje číslo v závislosti na datu a času jejich doručení a poté posoudí jejich úplnost. Následuje posuzování nabídek, které provádí hodnotící komise s minimálně pěti členy. Členové komise musejí zachovat mlčenlivost o nabídkách uchazečů, zejména o důvěrných informacích v nich uvedených. Obálky jsou pečlivě uloženy a jsou otevírány až po skončení lhůty určené k jejich podávání. Otevírání obálek se děje v pořadí, které jim byl přiděleno při jejich přijetí a je o něm sepsován protokol, který podepíše všichni členové komise. Protokol je poté

---

<sup>84</sup> Rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. června 2008, č. j. S110/2008/VZ-09642/2008/530/RP

<sup>85</sup> Těmito kritérii může být například kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti či vlastnosti z hlediska vlivu na životní prostředí

<sup>86</sup> Rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. ledna 2009, č. j. R173/2008/02-632/2009/310-ASc

přiložen k seznamu nabídek a jeho podepsáním je ukončeno otevírání obálek. Poté je vypracována zpráva o průběhu této činnosti.

Výběrem z těchto nabídek se zabývá tzv. hodnotící komise, která má minimálně pět členů, případně mohou být zákonem stanoveny další podmínky. Členové komise nesmí mít žádný vztah k dodavatelům, musejí být nepodjatí. Hodnotící komise funguje jako poradní orgán pro zadavatele, který se nemusí názorem komise řídit, pokud dle § 79 odst. 5 ZVZ prokáže, že komise porušila nějakým způsobem zákon. O jednání hodnotící komise je také sepsán protokol, který musejí podepsat všichni členové komise. Případný názorový rozpor některých členů se zbytkem komise se tento odlišný názor zapíše do protokolu spolu s odůvodněním.

Zajímavá situace nastává, pokud je dodavatelem nabídnuta mimořádně nízká nabídková cena. V takovém případě hodnotící komise vyzve dodavatele k podání písemného vysvětlení podstatných částí nabídky, které jsou podstatné pro výši ceny. Toto vysvětlení je nutné doručit do tří pracovních dnů od doručení žádosti o vysvětlení. Pokud je výše ceny objektivně zdůvodněna (například výjimečná technologie apod.), je uchazečovo zdůvodnění hodnotící komisí přijato. Stejně jako při otevírání obálek, i v této fázi komise vypracuje o posuzování nabídek zprávu, do které mohou všichni uchazeči nahlédnout a požít její kopie.

Rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky však nelze považovat za akceptaci návrhu smlouvy. Zadavateli tím pouze vzniká povinnost uzavřít s úspěšným uchazečem smlouvu poté, co je oznámení o výběru nejvhodnější nabídky doručeno všem uchazečům. Poté následuje lhůta, ve které mohou neúspěšní uchazeči podávat námitky. Po jejím skončení je zadavatel oprávněn podepsat s vybraným dodavatelem smlouvu.<sup>87</sup> Posledním krokem je zveřejnění výsledku zadávacího řízení v informačním systému o veřejných zakázkách.

Způsob hodnocení nabídek a určení hodnotících kritérií však nepovažuji za vhodný, protože klade důraz zejména na ekonomickou výhodnost nabídky, resp. nejnížší cenu. Domnívám se, že při hodnocení by bylo vhodné přihlížet také k hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nabídky. Nastavením kritérií se zabývám podrobněji níže v textu.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 446-447

<sup>88</sup> Viz kapitola 7.2.

## 5 Změny obsažené v novele 55/2012 Sb.

Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byl poslední velkou novelizací zákona o veřejných zakázkách. Tato novela vstoupila v účinnost 1. dubna 2012 a za hlavní cíl si klade boj proti korupci, posílení transparentnosti zadávání veřejných zakázek, zlepšení průběhu výběrových řízení a odstranění nedostatků dosud platného zákona. Podle některých názorů však tato novela sama o sobě nepovede k snížení korupce a vyšší transparentnosti, spíše napomůže zvýšení efektivity a stanovení jasných pravidel zadávání veřejných zakázek.<sup>89</sup> V této kapitole uvedu některé ze změn, které tato novela přinesla a které považuji za nejdůležitější.

### 5.1 Zveřejňování smluv a konečných cen

V rámci boje proti korupci, což je jedna z priorit tvůrců této novely, byla nově stanovena povinnost zadavatele zveřejnit znění uzavřené smlouvy a konečnou cenu konkrétní veřejné zakázky. V § 147a jsou stanoveny pravidla pro zveřejnění uzavřených smluv, výše skutečné ceny a seznam všech subdodavatelů. Tuto povinnost musí zadavatel splnit nejdéle do 15 dnů od uzavření smlouvy. Toto ustanovení se však netýká důvěrných informací a některých dalších výjimek, jako například v případě, že hodnota zakázky není vyšší než 500 000 Kč bez DPH. V případě skutečně uhrazené ceny se lhůta pro zveřejnění této informace stanovila na 90 dní od splnění smlouvy. Pokud se smlouva plní delší dobu, než je jeden rok, zadavatel musí cenu zveřejnit vždy do 31. března následujícího roku od roku splnění.

### 5.2 Zveřejnění vlastnické struktury

Další z kroků, které si dávají za cíl zvýšit transparentnost a zprůhlednit zadávací řízení. Nově zákon stanovil, že pokud je dodavatelem akciová společnost, musí současně se svou nabídkou podat seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu. Problémem však může být přílišný nárůst administrativy a také institut listinných akcií na majitele, díky čemuž může být poměrně jednoduché zakrýt vlastnickou strukturu společnosti. Určitým řešením by mohlo být zakázat účast takovýchto společností na veřejných zakázkách, což by však mohlo vést k řadě dalších problémů a nepochybně také stížnostem a soudním sporům vyvolaným takovýmito společnostmi.

---

<sup>89</sup> JURČÍK, Radek. *Zadáání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 17



### **5.3 Zveřejnění seznamu subdodavatelů**

Novela se snaží zavedením povinnosti zveřejňovat seznam subdodavatelů předcházet situacím, kdy jdou veřejné prostředky prostřednictvím dodavatele subdodavatelům, což mohou být problematické společnosti s nejasnou vlastnickou strukturou apod. Novela určuje, že zadavatel má povinnost na svém profilu zveřejnit seznam subdodavatelů dodavatele, kterým dodavatel uhradil více než 10 %, a v případě významné veřejné zakázky pouze 5 % z celkové ceny veřejné zakázky nebo z její části uhrazené veřejným zadavatelem v jednom roce, pokud plnění zakázky přesáhne jeden rok. Zadavatel je povinen tento seznam zveřejnit do šedesáti dní od splnění smlouvy nebo do konce února následujícího roku, pokud plnění smlouvy přesáhne jeden rok. Nepředložením tohoto seznamu subdodavatelů se zadavatel podle §120a odst. 1 ZVZ dopouští správního deliktu, které posuzuje ÚOHS, který může uložit i pokutu, a to až do výše 2 000 000 Kč.

### **5.4 Nemožnost omezení počtu zájemců v užším řízení**

Do této novely bylo možné omezit v užším řízení počet dodavatelů, což se po novele zrušilo a byla zavedena možnost omezit počet uchazečů pouze veřejnému zadavateli při zakázkách v oblasti obrany či bezpečnosti, případně v užším řízení sektorového zadavatele. Ve zbývajících případech již zadavatel tuto možnost nemá. Při již zmiňovaných veřejných zakázkách z oblasti obrany či bezpečnosti se uplatní § 61 ZVZ, který ukládá zadavateli povinnost určit objektivní kritéria pro posouzení kvalifikace uchazečů. Tyto kritéria musí zadavatel stanovit s ohledem na povahu, rozsah a složitost předmětu veřejné zakázky a zároveň musejí vyhovovat zásadě rovného zacházení, zásadě transparentnosti a zásadě zákazu diskriminace.

Zadavatel určí pořadí dodavatelů, kteří prokázali splnění kvalifikace podle míry splnění jednotlivých kritérií, a tím vybere vhodné uchazeče. Počet vybraných zájemců nesmí překročit počet, který zadavatel stanovil jako omezení v oznámení o zahájení řízení. Za zmínku stojí také zrušení možnosti omezení soutěže losováním, když nešlo nepochybně stanovit pořadí kvalifikovaných zájemců. Pokud nastala tato situace, měl zadavatel právo provést výběr losováním. Ve svém rozhodnutí z roku 2008 Krajský soud v Brně rozhodoval v kauze tzv. „Karlovarské losovačky“, kdy zadavatel losoval vybraného uchazeče tak, že byla vybrána předem určená společnost. Krajský soud v Brně nakonec potvrdil verdikt ÚOHS, který v tomto

konkrétním případě uložil pokutu 500 000 Kč. Toto rozhodnutí později potvrdil také Nejvyšší správní soud.<sup>90</sup>

## 5.5 Shrnutí změn v novele 55/2012 Sb.

Novela 55/2012 Sb. nesporně napomohla zlepšit postup při zadávání veřejných zakázek, avšak zůstává otázkou, zda nebylo možné přinést hlubší změny, které by vedly k výraznému snížení korupčních možností při zadávání veřejných zakázek<sup>92</sup>. Za velmi přínosné považuji výše uvedené změny, jako je povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy a konečné ceny konkrétních veřejných zakázek, přičemž je také optimálně stanoven limit, při kterém se smlouvy a ceny musejí zveřejňovat, spolu s časovým limitem pro zveřejnění.

Co se týká povinnosti zveřejnit vlastnickou strukturu akciových společností, které se na zakázce podílejí, je tato povinnost stanovena pouze u vlastníků akcií, kteří vlastní více jak 10% akcií. Zde se dle mého názoru ukazuje základní nedostatek této novely – i když jde o krok správným směrem, není dostatečně důrazný. Nevidím žádný příliš velký důvod, proč by neměla být stanovena povinnost zveřejňovat vlastnickou strukturu kompletně, včetně drobných akcionářů. Tento nedostatek bude pravděpodobně napraven až v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek, který je v současnosti projednáván v Parlamentu ČR.

Prostor pro korupci jistě omezí také povinnost zveřejňovat seznam významných subdodavatelů dodavatele, avšak i zde je stanoven limit – tato povinnost se týká pouze případů, kdy subdodavatel získá od dodavatele více než 10% (resp. 5%) z celkové ceny veřejné zakázky. Domnívám se, že by bylo vhodné tyto limity snížit cca o polovinu, protože při opravdu velkých veřejných zakázkách tvoří stanovených 5% z celkové ceny významnou částku. Mezi další změny obsažené v novele jsem zařadil právo zadavatele odstoupit od smlouvy, pokud dodavatel uvede nepravdivé informace a nemožnost omezení počtu zájemců v užším řízení.

---

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 sp. zn. 1 Afs 45/2010 – 159

<sup>91</sup> *Slavná karlovarská losovačka: Pokuta půl milionu definitivně platí.* [online]. iHNed.cz, 17. září 2010 [cit. 22. října 2015]. Dostupné na < <http://domaci.ihned.cz/c1-46486000-slavna-karlovarska-losovacka-pokuta-pul-milionu-definitivne-plati> >.

<sup>92</sup> V kapitole 7 uvádím návrhy některých vhodných opatření

## 6 Srovnání právní úpravy veřejných zakázek v České republice a na Slovensku

Jak již bylo uvedeno výše, v České republice je stěžejní právní normou v této oblasti zákon o veřejných zakázkách. Na Slovensku platí obdobný zákon č. 25/2006 Z.z., O verejnom obstarávaní. I když jsou tyto dvě právní úpravy vlivem evropských směrnic a společné minulosti obou států značně podobné, je možné rozlišit několik hlavních rozdílů, které popíši v této části.

### 6.1 Stručná historie zadávání veřejných zakázek na Slovensku

Po osamostatnění Slovenské republiky se na Slovensku vlastní cestou vydala také právní úprava veřejných zakázek. Jádrem slovenské právní úpravy, podobně jako u nás, tvoří zákon o verejnom obstarávaní. Na toto téma byly na Slovensku přijaty čtyři zákony, z nichž ten poslední je platný dodnes.

#### 6.1.1 První zákon o verejnom obstarávaní<sup>93</sup>

Tento zákon byl na Slovensku první, který se zabýval problematikou nakládání s veřejnými prostředky. I když měl zákon množství chyb, které byly odstraňovány průběžnými novelizacemi, je možné tvrdit, že splnil svůj účel, neboť napomohl vytvoření konkurenčního prostředí a transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Zákon rychle zastarával a brzy se vyskytla nutnost přijetí nového zákona, který by již zohlednil směrnice EU na toto téma.

#### 6.1.2 Druhý zákon o verejnom obstarávaní<sup>94</sup>

Tyto snahy vyústily v přijetí druhého zákona o veřejných zakázkách, který již zohledňoval požadavky Evropské unie a přiblížil slovenskou právní úpravu podobným zákonům západních států. Tento zákon také zřídil k 1. 1. 2000 Úřad pro veřejné zakázky (Úrad pre verejné obstarávanie), který podobně jako v ČR Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, je nezávislým ústředním orgánem státní správy, vede ho předseda.<sup>95</sup> Tento zákon byl také několikrát novelizován, i když změny již nebyly tak velké jako v případě prvního zákona o verejnom obstarávaní. Změny se týkaly především výhrad Evropské komise a úpravy postupu při výběru smluvního partnera.

---

<sup>93</sup> Zákon č. 263/1993 Z.z., o verejnom obstarávaní

<sup>94</sup> Zákon č. 263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>95</sup> Úrad pre verejné obstarávanie [online]. Uvo.gov.sk, [cit. 25. října 2015]. Dostupné na <<http://www.uvo.gov.sk/o-urade-2aa.html>>

### 6.1.3 Třetí zákon o verejnom obstarávaní<sup>96</sup>

Důvodem pro vydání dalšího zákona, který upravuje veřejné zakázky, byl blížící se vstup Slovenské republiky do Evropské unie. V souvislosti s tím představitelé Evropské unie požadovali harmonizaci pravidel pro zadávání veřejných zakázek, zejména kvůli čerpání dotací z fondů Evropské unie. Zákon navíc obsahoval úpravu veřejných zakázek v energetice, vodohospodářství a telekomunikacích, a dále stanovil, na které typy veřejných zakázek se tento zákon nebude vztahovat.

### 6.1.4 Čtvrtý zákon o verejnom obstarávaní<sup>97</sup>

Tato právní úprava je zatím poslední, která byla na Slovensku přijata. I když je zákon účinný již devět let, díky řadě novelizací se dá použít i na aktuální problémy v oblasti zadávání veřejných zakázek. Tento zákon, i jeho další novelizace, byl zejména reakcí na řadu nových směrnic Evropské unie. Nově upravil například finanční limity pro zadávání veřejných zakázek či zavedl úpravu elektronického zadávání veřejných zakázek.

Tento čtvrtý zákon, ve své aktuální podobě, bude předmětem následujících podkapitol, ve kterých porovnám jeho ustanovení s českou právní úpravou.

## 6.2 Rozdíly v definicích

### 6.2.1 Definice veřejné zakázky

S prvním významným rozdílem mezi těmito právními úpravami se lze setkat již u základní definice veřejné zakázky. Slovenská úprava používá tuto definici: „*Zákažka na účely tohoto zákona je smluva s **peňažným** plněním uzavřená mezi jedním nebo více veřejnými obstarávateli nebo obstarávateli na jedné straně a jedním nebo více úspěšnými ucházkači na straně druhé, kteréž předmětem je dodání tovaru, uskutočnění stavebních prací nebo poskytnutí služby.*“<sup>98</sup> Oproti tomu český ZVZ definuje veřejnou zakázku jako smlouvu **úplatnou**<sup>99</sup>. Tuto definici, která umožňuje i nepeněžní plnění, jako vhodnou označil i NSS v případě, kdy místo úhrady ceny stavebních prací byla na dodavatele těchto prací převedena nemovitost.<sup>100</sup> Slovenská právní úprava tedy omezuje svoji působnost pouze na smlouvy s peněžním protiplněním. Toto řešení však ponechává velké množství smluv, v kterých se nakládá s veřejnými prostředky, neregulované ZVO. Obávám se, že slovenská úprava napomáhá tomu, aby bylo možné obejít zadávací postup pomocí různých

<sup>96</sup> Zákon č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>97</sup> Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>98</sup> §3 odst. 1 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>99</sup> Viz §7 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>100</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010 čj. 8 Afs 60/2009 – 78

protiplnění, a tím se vyhnout řádné veřejné soutěži. Domnívám se, že tato úprava je nedostatečná a bylo by vhodné, kdyby se přiblížila úpravě české, které akceptuje jakoukoliv plnění, tedy i nepeněžení.

### **6.2.2 Rozdíly ve finančních limitech**

Slovenský Zákon o verejnom obstarávaní byl v roce 2013 novelizován, přičemž z původních čtyř druhů veřejných zakázek dělených podle výše hodnoty (nadlimitní, podlimitní, podprahové a zakázky s nízkými hodnotami), zůstaly v zákoně pouze zakázky nadlimitní a podlimitní. Oproti tomu český Zákon o veřejných zakázkách ve svém §7 rozlišuje podle hodnoty veřejné zakázky na nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu.

Zákon o verejnom obstarávaní určuje čtyři limity pro podlimitní veřejné zakázky<sup>101</sup>. Jsou to:

- u běžného zboží 1000,- EUR
- u ostatního zboží a služeb 20.000,- EUR
- u stavebních prací 30.000,- EUR
- u potravin 40.000,- EUR

Při porovnání hodnot limitů ZVO a ZVZ (viz výše) je patrné, že slovenská úprava stanovuje výrazně nižší limity než česká.

### **6.2.3 Definice zadavatele**

Definice zadavatelů jsou v obou úpravách shodné, obě tedy pracují s pojmy veřejný, dotovaný a sektorový zadavatel, avšak definice těchto pojmů se již v obou úpravách mírně liší.

#### **a) Veřejný zadavatel**

Český ZVZ definuje veřejného zadavatele jako právnickou osobu, která byla založena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají obchodní povahu, a také právnickou osobu, která je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána. Kromě toho jsou veřejným zadavatelem Česká republika, státní příspěvkové organizace a územní samosprávné celky.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> §4 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>102</sup> §2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Slovenská úprava považuje za veřejného zadavatele právnickou osobu, ve které jiný veřejný zadavatel vykonává přímou anebo nepřímou výlučnou kontrolu.<sup>103</sup> Touto kontrolou je myšlena možnost vykonávat rozhodující vliv na činnost podnikatele, zejména prostřednictvím vlastnických práv anebo jiných práv k podniku anebo k jeho části anebo skrz práva, smlouvy anebo na základě jiných skutečností, které umožňují vykonávat rozhodující vliv na složení, hlasování anebo rozhodování podnikatele<sup>104</sup>. Dále zákon, podobně jako v ČR, považuje za veřejného zadavatele Slovenskou republiku, obce a vyšší územní celky.

### **b) Dotovaný zadavatel**

Rozdíly jsou evidentní také u právních úprav dotovaného zadavatele. Zákon o veřejných zakázkách považuje za dotovaného zadavatele takovou právnickou či fyzickou osobu, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.<sup>105</sup>

Za veřejné zdroje jsou považovány:

- 1) dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtů obcí a krajů, státních fondů, nebo regionální rady regionu soudržnosti,
- 2) prostředky nebo granty přidělené podle zvláštního právního předpisu,
- 3) granty Evropské unie, nebo
- 4) dotace, příspěvky a podpory poskytnuté z veřejných rozpočtů a jiných peněžních fondů cizího státu s výjimkou peněžních fondů spravovaných podnikatelskými subjekty se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí.<sup>106</sup>

Slovenská úprava definuje jako dotovaného zadavatele subjekt, který získá nejméně 50% prostředků přímo od veřejného zadavatele.<sup>107</sup> Pokud určitý subjekt získá dotaci nižší než 50%, má povinnost postupovat jako zadavatel při podlimitní zakázce.

### **c) Sektorový zadavatel**

---

<sup>103</sup> §6 odst. 1 písm. f) zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>104</sup> §9 odst. 4 zák. č. 136/2001 Z.z., o ochrane hospodárskej súťaže

<sup>105</sup> §2 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>106</sup> §17 písm. u) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>107</sup> §7 odst. 1 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

Podle ZVZ je sektorovým zadavatelem osoba, která vykonává některou z relevantních činností, které jsou uvedeny v §4 ZVZ, a pokud tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Dominantní vliv je uplatňován v případech, kdy veřejný zadavatel disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou, případně pokud jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.<sup>108</sup>

ZVO stanovuje v tomto případě velmi podobnou definici, protože obě dvě úpravy jsou založeny na rozhodnutí Evropského soudního dvora:

*„Pokud zadavatel vykonává jednu z uvedených činností a hodlá v rámci takové činnosti zadat zakázku na služby, stavební práce nebo dodávky nebo organizovat veřejnou soutěž, jsou ustanovení této směrnice použitelná na tuto zakázku nebo tuto veřejnou soutěž. V opačném případě se bude zakázka nebo veřejná soutěž řídit pravidly stanovenými směrnicemi o zadávání zakázek na služby, na stavební práce nebo dodávky. Tato směrnice se nesmí použít na zakázky nebo veřejné soutěže, které zadavatelé zadávají nebo organizují za jinými účely, než je provádění činností zde uvedených. Dále se tato směrnice nesmí použít na činnosti zadavatelů, které se netýkají odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací nebo které do nich sice spadají, avšak jsou přímo vystaveny konkurenčním silám na trzích, na které je přístup neomezený.“<sup>109</sup>*

## 6.3 Hodnocení nabídek

Nabídky zadavatel zhodnotí a některou vybere na základě doporučení hodnotící komise. Hodnotící komise doporučí takovou nabídku, která byla vyhodnocena jako nejvýhodnější a nejlevnější na základě přidělených bodů za jednotlivá hodnotící kritéria. Poté, co je dodavatel vybrán, musí zadavatel své rozhodnutí oznámit všem uchazečům. V ČR je nutné toto oznámení odeslat do 5 pracovních dní. Naopak na Slovensku pro odeslání rozhodnutí stanovena žádná lhůta.<sup>110</sup>

### 6.3.1 Nastavení hodnotících kritérií

Nabídky jsou hodnoceny podle dvou hlavních kritérií:

- 1) Nejnižší nabídková cena
- 2) Ekonomická výhodnost

<sup>108</sup> §2 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>109</sup> Rozsudek ESD ze dne 16. 6. 2005 čj. C-462/03 a C-463/03 *Strabag AG a Kostmann GmbH*, Sb. rozh. s. I - 5399

<sup>110</sup> §81 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

První kritérium, nejnižší nabídková cena, se používá především při jednoduchých zakázkách. Naopak ekonomická výhodnost se posuzuje především u složitějších veřejných zakázek, zejména pokud je nutné posuzovat i další parametry, než jen nejnižší cenu, jako například rychlost dodání či měřitelnou přesnost produktu.

V České republice i na Slovensku je povinností zadavatele určit hodnotící kritéria tak, aby se objektivně týkala předmětu veřejné zakázky.<sup>111</sup> Obě právní úpravy také některé kritéria vylučují. Na Slovensku se jedná například o délku záruky a v ČR o platební podmínky. Společnou oběma úpravám je také povinnost stanovit kritéria jasně a určitě, a také srozumitelně stanovit způsob jejich hodnocení. Každý uchazeč může díky tomu předem vědět, jak vysoký počet bodů získá, a co by měl pro lepší hodnocení své nabídky zlepšit.

Tyto požadavky velmi dobře ve svém rozhodnutí shrnul Nejvyšší správní soud: „Zadávací dokumentace musí být jednoznačná, jelikož musí být zcela patrné, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou jednotlivé nabídky soutěžit. Rovněž jednotlivá dílčí kritéria a jejich hodnocení musí být natolik konkrétní, přesné a jednoznačné, aby se každému z uchazečů dostalo informací tébož materiálního obsahu a aby bylo následně zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách. Nemůže tedy obstát taková zadávací dokumentace, z níž požadavky na zpracování nabídky a následně hodnotící kritéria nejsou zcela srozumitelná a jednoznačná, tj. pokud objektivně připouštějí rozdílný výklad a vzniká tak interpretační nejistota.“<sup>112</sup>

### 6.3.2 Vysvětlení nejasností

V obou právních úpravách existuje možnost hodnotící komise, aby v případě nejasností nabídky podal uchazeč vysvětlení. Rozdíl české a slovenské právní úpravy je v tom, že v ČR je nutné toto vysvětlení doručit do 3 pracovních dnů, jinak hrozí, že hodnotící komise nabídku vyřadí. V SR není žádná lhůta k tomuto vysvětlení stanovena. Domnívám se, že i zde je česká úprava vhodnější, protože díky krátké lhůtě nedojde k žádným vážným průtahům.<sup>113</sup>

## 6.4 Rovnost uchazečů

Zajímavé, a zároveň velmi důležité, jsou také protikorupční nástroje, které jsou obsaženy v české i slovenské právní úpravě, případně jen v jedné z nich, a ve druhé chybí. Domnívám se, že v ustanoveních zabývajících se transparentností a rovností uchazečů je slovenská úprava

<sup>111</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. Portal-vz.cz, [cit. 25. října 2015]. Dostupné na < <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska> >

<sup>112</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 25. března 2009, sp. zn. 2 afs 86/2008 222

<sup>113</sup> §76 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách



vhodnější, protože se zabývá více situacemi, než česká, a také se snaží předvídat možné problémy při procesu zadávání veřejných zakázek. ZVO stanovuje povinnost účastníkům přípravy a zhotovení zadávací dokumentace (súťažných podkladov) zachovat mlčenlivost o jejích obsahu až do dne, kdy je tato dokumentace poskytnuta uchazečům. ZVZ žádné takové ustanovení neobsahuje, i když se domnívám, že by bylo vhodné a účelné.<sup>114</sup>

ZVO také určuje mnohem přesněji než ZVZ podmínky pro členství v komisi pro hodnocení nabídek. Česká úprava poměrně vágně uvádí, že „členové hodnotící komise nesmí být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjati, zejména se nesmí podílet na zpracování nabídky, se zřetelem k výsledku zadávacího řízení jim nesmí vzniknout osobní výhoda nebo újma, nesmí mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr.“<sup>115</sup>

Zákon o veřejném obstarávání požaduje také bezúhonnost členů komise, a dále, že členem komise nemůže být osoba, která je nebo nejméně rok před jmenováním členem komise byla:

- Uchazečem, který je fyzická osoba
- Statutárním orgánem, členem statutárního orgánu, členem kontrolního orgánu či jiného orgánu uchazeče, který je právnická osoba
- Společníkem či členem právnické osoby, která je uchazečem nebo tichým společníkem uchazeče
- Zaměstnancem uchazeče
- Osobou blízkou výše uvedeným osobám.<sup>116</sup>

Na Slovensku má veřejný zadavatel také možnost jmenovat do komise další členy, kteří nebudou mít právo vyhodnocovat nabídky. Toto opatření má za cíl zvýšit transparentnost hodnocení nabídek a výběru vhodného dodavatele.<sup>117</sup> Podle mého názoru je v případě členů komise podrobnost ZVO velkým kladem, který výrazně napomáhá transparentnosti a rovnosti při zadávání veřejných zakázek.

Jak již bylo naznačeno výše, slovenský zákon, na rozdíl od české úpravy, výslovně zakazuje, aby jako hodnotící kritérium byla zvolena například délka záruky, lhůta výstavby, lhůta

---

<sup>114</sup> GREGOROVÁ, Lenka. ŠMEJKAL, Václav. *Veřejné zakázky a efektivita vládních výdajů*. [online]. VSEM.cz, [cit. 14. září 2015]. Dostupné na < [https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf\\_Bratislava191006\\_LGVS.pdf](https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf_Bratislava191006_LGVS.pdf) >

<sup>115</sup> §74 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>116</sup> §40 odst. 3,4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>117</sup> §40 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

poskytnutí služeb, podíl subdodávek a lhůta splatnosti faktur.<sup>118</sup> Tato kritéria lze nepochybně požadovat ve zbytečném rozsahu tak, aby napomohla výběrů předem určeného uchazeče, na kterém by nebyla v zásadě ani vynutitelná.<sup>119</sup> Český Zákon o veřejných zakázkách takovou úpravu bohužel neobsahuje.

Zvláštním případem je také zjednodušené podlimitní řízení, které je upraveno pouze v ZVZ, na Slovensku žádný podobný institut není. Toto řízení lze použít ve dvou případech:

1. podlimitní veřejné zakázky na dodávky nebo podlimitní veřejné zakázky na služby, nebo
2. podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.<sup>120</sup>

Toto řízení zadavatel vhodným způsobem oznámí a dále vyzve nejméně 5 zájemců k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace. I když se někteří odborníci domnívají, že zjednodušené podlimitní řízení může nahrávat korupci a je netransparentní, osobně tyto námitky akceptuji, ale přikláním se k názoru, že nebezpečí zneužití není příliš velké, a zápory tohoto systému jsou výrazně nižší než klady – zejména rychlost a omezení byrokracie.

## 6.5 Zhodnocení české a slovenské právní úpravy

Tato část, ve které jsem provedl srovnání nejdůležitějších částí českého a slovenského zákona o veřejných zakázkách, měla kromě uvedeného za cíl také odpovědět na otázku, zda je některá z úprav výrazně lepší či zda jsou obě úpravy kvalitativně srovnatelné a každá má své silné a slabé stránky. Jak jsem již uvedl výše, rozdíly opravdu existují a v některých případech jsou poměrně podstatné.

V první řadě musím konstatovat, že český zákon o veřejných zakázkách se mi zdá mnohem přehlednější, než ten slovenský. Kromě logičtější struktury a členění nabízí také o něco kratší paragrafy, obecně se mi s ním pracovalo mnohem lépe. Česká právní úprava nabízí také mnohdy komplexnější a podrobnější ustanovení, čímž se snaží vystihnout většinu v praxi možných událostí. Ta slovenská je oproti tomu v mnoha případech jednodušší, což však rozhodně nemusí být na škodu. Mnohá zjednodušení, která tato úprava obsahuje, přispívají k rychlejšímu řízení a zbytečně nezatěžují zadavatele ani soutěžitele, pokud to není z hlediska

---

<sup>118</sup> §35 odst. 5-9 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

<sup>119</sup> GREGOROVÁ, Lenka. ŠMEJKAL, Václav. *Veřejné zakázky a efektivita vládních výdajů*. [online]. VSEM.cz, [cit. 14. září 2015]. Dostupné na < [https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf\\_Bratislava191006\\_LGVS.pdf](https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf_Bratislava191006_LGVS.pdf) >

<sup>120</sup> §25 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

transparentnosti nutné. Obě úpravy jsou do značné míry podobné, protože vycházejí ze směrnic EU, které domácí zákonodárce nasměrovaly stejným směrem, a obě mají řadu nedostatků, proto není možné určit jednoznačného vítěze. Osobně bych doporučoval pracovat s českou úpravou a řadu ustanovení změnit podle slovenského vzoru tak, aby se obě úpravy navzájem vhodně doplnily. Tyto změny popíše v následující kapitole.

## 7 Návrh změn současné právní úpravy

V této závěrečné části podrobně rozeberu nedostatky současné právní úpravy, a navrhnou vlastní opatření, která by tyto nedostatky mohla napravit. Při hledání řešení těchto problémů budu kromě odborné literatury vycházet také z právních úprav zadávání veřejných zakázek u vyspělých západních států.

Názorů na to, co by mělo být v zákoně o veřejných zakázkách změněno, je celá řada. S přihlédnutím k názorům odborné veřejnosti<sup>121</sup> považuji za hlavní nedostatky současné úpravy zejména:

- 1) Nedostatečnou transparentnost
- 2) Metodiku hodnocení nabídek a určení hodnotících kritérií
- 3) Chybějící povinnost doložit ekonomickou a finanční způsobilost dodavatele
- 4) Vysokou hranici hodnoty u zakázek malého rozsahu
- 5) Příliš složitou úpravu pro podlimitní zakázky
- 6) Chybějící sankce za podjatost hodnotitelů

### 7.1 Nedostatečná transparentnost

Jsem si vědom, že transparentnost veřejných zakázek má svá omezení, která spočívají zejména v poměru nákladů na opatření související s transparentností a jejími reálnými přínosy a tím, zda skutečně přispějí ke svému cíli. Rozhodně by se nemělo jednat o přílišně zatěžující a časově náročná řešení.

Jako první konkrétní opatření doporučuji zpřehlednit zveřejňování údajů o zjednodušeném podlimitním řízení. Jak uvádí server bezkorupce.cz: „Podle metodických pokynů<sup>122</sup> má být oznámení výsledku zadávacího řízení zveřejněno jako výsledek jednacího řízení s uveřejněním. V 5% případech se takto nedělo, což má vliv na zkreslující statistiku o zadávání veřejných zakázek. Zároveň se ukazuje, že se v informačním systému vyskytuje chybovost, která snižuje vypovídací hodnotu systému.“<sup>123</sup> Bezkorupce.cz dále

---

<sup>121</sup> Např. DVOŘÁK, David. *Jaký by měl být nový zákon o veřejných zakázkách?* [online]. Epravo.cz. [cit. 19. 3. 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/jaky-by-mel-byt-novy-zakon-o-verejnych-zakazkach-94067.html>> nebo DVOŘÁK, David. *Několik úvah o uzavírání smluv na základě zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách.* [online]. Law.muni.cz. [cit. 19. 3. 2016]. Dostupné na <[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/reforma/DvorakDavid.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/reforma/DvorakDavid.pdf)> či

<sup>122</sup> Oddíl IV Metodických pokynů a validačních pravidel pro vyplnění formuláře Oznámení o zadání zakázky, [online]. vestnikverejnychzakazek.cz, [cit. 29. září 2015]. Dostupné na <[www.vestnikverejnychzakazek.cz/Content/Documents/VVZMPF03.pdf](http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/Content/Documents/VVZMPF03.pdf)>

<sup>123</sup> *Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR.* [online]. Bezkorupce.cz, [cit. 29. září 2015]. Dostupné na <<http://www.bezkorupce.cz/verejne-zakazky-v-cr-a-sr/transparentnost-systemu-verejnych-zakazek-v-cr-2/>>

navrhuje zjednodušené podlimitní zakázky evidovat ve Věstníku veřejných zakázek jako samostatnou skupinu zadávacího řízení, což je dáno vysokým počtem zjednodušených podlimitních řízení a chybami v jejich uveřejňování.<sup>124</sup>

Za krok správným směrem nicméně považují konec listinných akcií na majitele, který nastal 1. 1. 2014.<sup>125</sup> Od tohoto dne již není umožněno vydávat listinné akcie na majitele, které drží akcionář (tzv. neimobilizované akcie na majitele). Tento zákon byl přijat na základě doporučení Rady EU ze dne 12. července 2011, kde bylo konstatováno, že i přes určitý pokrok ve zvyšování transparentnosti zadávání veřejných zakázek v ČR, i nadále existuje „jeden prvek regulačního rámce, konkrétně určitý druh akcií společností, který umožňuje zcela anonymní převod majetku, by neměl uniknout pozornosti“<sup>126</sup> (zákonodárce). Jako důvod pro tuto změnu se uvádí, že „listinné akcie na majitele mohou být prostředkem, který umožňuje snadné, nízkonákladové a v podstatě neodhalitelné provádění korupčních jednání“.<sup>127</sup> Domnívám se, že tyto listinné akcie mohly být využity zejména při legalizaci výnosů z trestné činnosti, a také pro snadné zatajení skutečné vlastnické struktury společnosti.

## 7.2 Změna metodiky hodnocení nabídek a určování hodnotících kritérií

I když je dána celá řada různých hodnotících kritérií pro jednotlivé nabídky, v praxi obvykle přikládá zadavatel váhu pouze několika z nich. V drtivé většině případů je rozhodujícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, resp. nejnižší cena. Bohužel málokdy zadavatel hodnotí také to, co za tuto nejnižší cenu dostane. Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo celou řadu metodik pro zadávání i samotné hodnocení nabídek<sup>128</sup>, v nichž mimo jiné také radí, jak zohledňovat tzv. principy 3E – tedy hospodárnost, efektivnost a účelnost nabídek. Domnívám se, že v žádné z těchto metodik není konkretizována samotná ekonomická výhodnost nabídky, a také kromě ní samotné, by měla hrát stejnou, ne-li větší roli samotná užitná hodnota dodané služby či výrobku. Navrhuji proto, aby byla vytvořena metodika či manuál, který by provedl zadavatele při výběru a hodnocení nabídek tak, aby byla skutečně vybrána taková nabídka, která obsahuje nejlepší poměr ceny a kvality. Kvalita však musí být závislá na účelu zakázky, protože ne

---

<sup>124</sup> Tamtéž

<sup>125</sup> Listinné akcie na majitele byly zrušeny zákonem č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů

<sup>126</sup> RADA EVROPSKÉ UNIE: *Doporučení rady EU ze dne 12. července 2011 ke národnímu programu reforem České republiky na rok 2011 a stanovisko Rady ke aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2011–2014.* [online]. eur-lex. 2012 [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0005:0008:CS:PDF>>

<sup>127</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů

<sup>128</sup> Tyto metodiky jsou dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodicke-pokyny>>

vždy je nutná nejvyšší jakost. Tato metodika by měla být konkrétní a srozumitelná natolik, aby bylo možné zjistit případy, kdy nebyla dodržena, a v těchto případech vyvodit z jejího nedodržení nezbytné důsledky. Vzhledem k současnému pozitivnímu vývoji v oblasti zadávání veřejných zakázek v ČR věřím, že výše uvedené principy Ministerstvo pro místní rozvoj ČR do svých metodických pokynů brzy zapracuje.

### 7.3 Doložení ekonomické a finanční způsobilosti dodavatele

Do 1. 4. 2012 byla v zákoně zakotveny ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady pro uchazeče o veřejnou zakázku, resp. zadavatel měl možnost požadovat doložení relevantních dokladů, které by tuto ekonomickou a finanční způsobilost doložily. Tato možnost se novelou<sup>129</sup> zrušila a uchazeč je nyní povinen pouze předložit čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilost splnit veřejnou zakázku.<sup>130</sup> „*Smyslem a účelem této zmiňované úpravy má být odstranění prostoru pro nastavení možných diskriminačních podmínek veřejné zakázky (neúměrná výše doloženého obrátu, pojistná smlouva s vysokým pojistným plněním za jednu pojistnou událost) ze strany zadavatele tak, aby byly zvýhodněny předem určené subjekty*“.<sup>131</sup>

Domnívám se, že samotné čestné prohlášení je hrubě nedostatečné, jelikož umožní, aby se o zakázku ucházeli i dodavatelé, kteří přeceňují své možnosti, a kteří mnohdy nemají žádné skutečnosti se zakázkou podobného rozsahu, jaký může být požadován. Proto navrhuji, aby kromě samotného čestného prohlášení o ekonomické a finanční způsobilosti dodavatele, musel uchazeč dodat také základní dokumenty, které prokáží, že jeho čestné prohlášení je pravdivé. Takovými dokumenty by mohli být například účetní výkazy, údaje o počtu zaměstnanců či konkrétní seznam obdobných projektů, na kterých se již zadavatel podílel.

### 7.4 Chybějící sankce za podjatost hodnotitelů

Hodnotící komise hraje v zadávání veřejných zakázek klíčovou roli, rozhoduje totiž o hodnocení uchazečů, a vybírá z nich toho nejvhodnějšího. V drtivé většině případů se zadavatel s názorem hodnotící komise ztotožní. ZVZ obecně konstatuje, že „*Členové hodnotící komise nesmí být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjatí, zejména se nesmí podílet na zpracování nabídky, se zřetelem k výsledku zadávacího řízení jim nesmí vzniknout osobní výhoda nebo újma, nesmí mít osobní zájem na zadání*

<sup>129</sup> Novela zákona č. 137/2006 Sb., platná od 1. 4. 2012 přijatá pod zákonem č. 55/2012 Sb.

<sup>130</sup> ŠILHÁNEK, Michal. *Ekonomická a finanční způsobilost dodavatele plnit veřejnou zakázku*. [online]. Epravo.cz. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné na < <http://www.epravo.cz/clanky-a-komentare/ekonomicka-a-financni-zpusobilost-dodavatele-plnit-verejnou-zakazku-83436.html> >

<sup>131</sup> ŠILHÁNEK, Michal. *Ekonomická a finanční způsobilost dodavatele plnit veřejnou zakázku*. [online]. Epravo.cz. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné na < <http://www.epravo.cz/clanky-a-komentare/ekonomicka-a-financni-zpusobilost-dodavatele-plnit-verejnou-zakazku-83436.html> >

*veřejné zakázky a s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr. O své nepodjatosti učiní člen hodnotící komise písemně prohlášení veřejnému zadavateli“.<sup>132</sup>*

Zákon neuvádí žádnou sankci, která by členům hodnotící komise hrozila, pokud by jednali nedbale či byli podjatí. I když je v současné právní úpravě zakotvena povinnost člena hodnotící komise podat písemné prohlášení o své nepodjatosti, nikdo již neřeší, co se stane, pokud toto prohlášení nebude pravdivé. Proto navrhuji, aby byla v zákoně uvedena řada sankcí, které by toto úmyslné či nedbalostní jednání postihovaly. Pokud by se jednalo o pouhou nedbalost zaměstnanců, za vhodné řešení považuji některý z postihů, které stanovuje pracovní právo. Může se jednat například o postihy ve mzdové oblasti, nepřiznání náhrady či krácení mzdy. Zařadit by šlo i krácení dovolené a v extrémních případech i výpověď z pracovního poměru. V případech korupce a vědomého zamlčení podstatných skutečností již budou na místě tvrdší sankce, a to i z trestněprávního odvětví. Zajímavou možností by mohlo být také zařazení finanční motivace pro hodnotitele tak, aby byli odměněni za úspory, které díky jejich práci zadavatel získá.

## **7.5 Zjednodušení právní úpravy u podlimitních veřejných zakázek**

V současné době Zákon o veřejných zakázkách stanovuje, že veřejný zadavatel může použít podlimitní řízení pro zadání veřejné zakázky, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty<sup>133</sup>.

U zadávání takto malých zakázek je podle mého názoru zbytečné, aby byly zadávány a hodnoceny podle požadavků na stamilionové veřejné zakázky. Mnohem vhodnější by bylo stanovit jen nezbytně nutný rozsah regulace, který by umožnil být při samotném zadávání mnohem flexibilnější. „*Základem by mohl být i pro podlimitní veřejné zakázky postup obdobný svojí obecností a stručností nejjednodušší obecně platné úpravě, kterou je veřejná soutěž o nejnvýhodnější nabídku dle § 1772 an. NOZ (resp. dříve platné, víceméně shodné úpravě v § 281 an. ObchZ) s tím, že by bylo nutné odlišně upravit některé povinnosti (zejména ve vztahu k uveřejňování zadávacích řízení). Další povinnosti by měly být přidávány jen tehdy, pokud budou shledány z hlediska zajištění soutěže a transparentnosti za zcela zásadní. Maximálně je*

<sup>132</sup> §74 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

<sup>133</sup> §12 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

*třeba omezit administrativní povinnosti, tedy např. neregulovat ustanovování komisí, dokumentační povinnosti omezit na jednu závěrečnou zprávu apod“.<sup>134</sup>*

## 7.6 Navrhované změny a jejich úprava v připravovaném zákoně

Jak vyplývá z výše uvedeného, účinný zákon o veřejných zakázkách nepovažují za dostatečný, naopak, lze mu vytknout několik zásadních nedostatků. Mezi ně patří nedostatečná transparentnost, nepříliš vhodná metodika hodnocení nabídek a určování hodnotících kritérií, chybějící povinnost doložit ekonomickou a finanční způsobilost dodavatele, příliš vysokou hranici hodnoty u zakázek malého rozsahu, přílišnou složitost úpravy pro podlimitní zakázky a také chybějící sankce za podjatost hodnotitelů. Domnívám se, že tyto problémy nebude příliš složité odstranit. Některé z nich se snaží řešit nový zákon o zadávání veřejných zakázkách<sup>135</sup>, který bude účinný od 1. 10. 2016.

Především v novém zákoně oceňuji možnost vyloučit uchazeče, který nabídne podezřele nízkou cenu, aniž by tuto cenu zdůvodnil, což upravuje §113 tohoto zákona. Nově upraveny jsou také podmínky ekonomické kvalifikace tak, že nemusí být vyžadováno čestné prohlášení o tom, že zakázku zájemce zvládne. Místo něj se stanoví, jaký má mít uchazeč obrat<sup>136</sup>. Mimo jiné zákon počítá také s tím, že vítězná společnost bude muset kompletně odkrýt svoji vlastnickou strukturu.<sup>137</sup> Jak uvádím výše, velkou vadou současné právní úpravy je povinnost hodnotit nabídku z hlediska nejnižší ceny. Nově bude možné stanovit další kritéria, jakou jsou ekonomická výhodnost, životní cyklus, sociální dopady či vliv na životní prostředí<sup>138</sup>. Jako celek považuji právě projednávanou úpravu za mnohem propracovanější, než je ta současná.

---

<sup>134</sup> DVORÁK, David. *Jaký by měl být nový zákon o veřejných zakázkách?* [online]. Epravo.cz. [cit. 14. 10. 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/jaky-by-mel-byt-novy-zakon-o-verejnych-zakazkach-94067.html>>

<sup>135</sup> Zákon č. 134/2016 Sb., O zadávání veřejných zakázek

<sup>136</sup> §78 zákona č. 134/2016 Sb., O zadávání veřejných zakázek

<sup>137</sup> V současnosti se povinně odkrývají jen majitelé více jak 10% akcií.

<sup>138</sup> §114 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., O zadávání veřejných zakázek



## 8 Závěr

Vzhledem k tomu, že se pomocí veřejných zakázek rozdělují obrovské finanční částky, je nezbytně nutné, aby při výběrových řízeních nedocházelo k nezákonnému či neetickému chování. I když se domnívám, že samotná právní úprava nedokáže tomuto jednání zabránit, i tak hraje důležitou roli, protože může pomoci vytvořit prostředí, ve kterém bude takového chování přinejmenším obtížné. V této diplomové práci jsem se snažil poukázat na důležitost správného nastavení hodnotících kritérií a na význam transparentnosti veřejných zakázek jako takových, přičemž jsem také upozornil na některé nedostatky současné právní úpravy, a navrhl možnosti jejich nápravy.

Při tvorbě této diplomové práce jsem použil celou řadu metod, zejména důkladnou literární rešerši, díky které jsem získal dostatek znalostí k sepsání textu, dostatek relevantních zdrojů a ucelený přehled současného výzkumu v oblasti zadávání veřejných zakázek. Další použitou metodou byla komparace, kterou jsem využil zejména v kapitole týkající se srovnání české a slovenské právní úpravy. Při práci se získanými zdroji jsem využil zejména metody analýzy a syntézy, které mi umožnily jednotlivé témata rozčlenit na menší části pro jejich pochopení, a naopak sjednocení menších částí dohromady pro poznání celku. V menší míře jsem použil také další metody, jakými jsou indukce, dedukce či abstrakce.

V první části své práce jsem popsal historický vývoj veřejných zakázek i výběrových kritérií, přičemž jsem začal právní úpravou platnou již Rakouska-Uherska, a postupně jsem přešel přes období první republiky a socialismu až po české moderní dějiny. V druhé části jsem popsal jednotlivé právní zásady, které se používají při zadávání veřejných zakázek. Mezi nejpodstatnější z těchto zásad lze zařadit zásadu transparentnosti, rovného zacházení, zásadu zákazu diskriminace a celou řadu dalších.

Třetí část byla věnována úpravě veřejných zakázek *de lege lata*. V jednotlivých kapitolách jsem podrobně rozebral všechny důležité prvky současné právní úpravy. Jednalo se zejména o postavení zadavatelů veřejných zakázek, jednotlivé druhy řízení a zadávací dokumentaci. Důraz jsem kladl také na výběr kritérií a hodnocení nejvhodnější nabídky. V další, čtvrté části, jsem analyzoval změny obsažené v novele 55/2012, nově upraveno bylo například zveřejňování smluv a konečných cen či zveřejnění seznamu subdodavatelů.

Pátá část se zabývala komparací právní úpravy veřejných zakázek v České republice a na Slovensku. Nejprve jsem stručně shrnul vývoj slovenské právní úpravy, následně jsem se zaměřil na rozdíly v definicích mezi oběma úpravami. Mezi další odlišnosti obou právních úprav patří lhůty v zadávacím řízení, systematika hodnocení nabídek a instituty garantující rovnost uchazečů. Na závěr jsem provedl krátké zhodnocení české i slovenské právní úpravy a zdůraznil jsem, která řešení jsou podle mého názoru vhodnější.

V závěrečné části jsem vymezil hlavní nedostatky současné právní úpravy a zdůvodnil, v čem spatřuji jejich nevhodnost. Dále jsem navrhnul několik změn, které by měly tyto nedostatky vyřešit a pomoci k transparentnější, jednodušší a pro zadavatele výhodnější úpravě. Takováto změna právní úpravy je nezbytná pro dobře fungující tržní ekonomiku a jsem přesvědčen, že budoucí novely zákona o veřejných zakázkách budou obsahovat i změny ustanovení podobná těm, které jsem v této práci navrhnul. Tímto směrem se vydává také nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který zmiňuji v závěru této práce. Jelikož tento nový zákon obsahuje velké množství zjednodušujících prvků spolu s opatřeními pro vyšší transparentnost zadávání veřejných zakázek a také úpravu hodnotících kritérií, věřím, že budoucí úprava bude podstatně lepší, než ta současná.

Domnívám se, že vzhledem k výše uvedeným informacím se mi podařilo dosáhnout cíle, kterým bylo shrnout základní informace o veřejných zakázkách a jejich vývoji, a také zjistit, zda je současná česká právní úprava zadávání veřejných zakázek dostatečně podrobná, účinná, transparentní a hospodárná. Tohoto zjištění jsem dosáhl studiem relevantních pramenů, vlastní myšlenkovou úvahou a také komparací české právní úpravy s úpravou slovenskou. Jak vyplývá ze závěrů výše, nepovažuji český zákon o veřejných zakázkách za bezproblémový. Naopak se domnívám, že by bylo vhodné ho zásadním způsobem změnit.

V závěrečné kapitole jsem vybral několik nejpalcivějších problémů, kterými by se podle mého názoru měli zákonodárci nejvíce zabývat. Z vybraných šesti nedostatků považuji za nejhorší první dva – nedostatečnou transparentnost a nevhodnou metodiku hodnocení nabídek a určení hodnotících kritérií. Obě dvě oblasti jsou naprosto klíčové pro správné zadávání veřejných zakázek, a jejich nevhodná úprava může podporovat v případě nedostatečné transparentnosti korupční jednání. V případě nevhodné metodiky hodnocení nabídek a určení hodnotících kritérií se pak smysl zadávání veřejných zakázek míjí účinkem, protože vybraný dodavatel nemusí pokládat dostatečný důraz na kvalitu výsledného plnění, jelikož klíčovým kritériem je cena.

Možný další výzkum v oblasti zadávání veřejných zakázek a úpravy hodnotících kritérií by se měl soustředit na detailní komparaci nového zákona s tím současným, a také na srovnání nové české právní úpravy s úpravou v dalších zemích, a to nejen členských zemí Evropské unie. Za velmi zajímavé bych považoval také srovnání nové české úpravy s úpravou účinnou ve Spojených státech amerických, zejména kvůli větší míře liberalizace ekonomiky v USA, než je tomu v evropských zemích. Mimo to mě zaujala myšlenka stvořit zákon o veřejných zakázkách, který by byl složený z těch částí cizích úprav, které považuji za nejvhodnější. Jednalo by se o kompilaci právních úprav zadávání veřejných zakázek v několika státech. Samozřejmě připouštím, že použití cizích úprav v českém prostředí by vyžadovalo mírnou úpravu těchto ustanovení, ale jako celek se základními nosnými myšlenkami by bylo možné tyto úpravy použít.

## 9 Bibliografie

### 9.1 Knihy a monografie:

JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 9788071795759, str. 3

KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Galén, 2005. 171 s. ISBN 8072623435, str. 19

JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 700 s. ISBN 9788074003295, str. 54

RAUS, David; NERUDA, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. Praha: Linde, 2007. 895 s. ISBN 9788072016778, str. 156

KRUTÁK, Tomáš. KLÍMA, Josef. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, 2. vydání. Olomouc: Anag, 2013, 639 s., ISBN 9788072637782, str. 42

PODEŠVA, Vilém. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. ISBN 9788073576363, str. 30 - 31

ŠEBESTA, Milan. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2006. 524 s. ISBN 8073572133

KRČ, Robert; MAREK, Karel; PETR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání Praha: Linde, 2008. 703 s. ISBN 9788072017119, str. 81-82

### 9.2 Články z odborných časopisů:

MAREK, Karel. K veřejným zakázkám. *Právní fórum*. 2011, č. 4. s. 171, str. 10

JURČÍK, Radek. Legal regulation and proposed changes in the field of public procurement in the Czech Republic. *Public procurement law review*, 2004, č. 2, s. 59 - 95

DOLEŽALOVÁ, Helena. Historie zadávání veřejných zakázek v Čechách, na Moravě a na Slovensku ve třech vývojových etapách: 1918 - 1948, 1948 - 1990 a 1990-1995. *Právník*, 1998, roč. 139, č. 9, s. 800

### 9.3 Internetové články:

KARLÍK, Martin. *Vláda schválila prodloužení pronájmu gripenu do roku 2027* [online]. Rozhlas.cz, 12. 3. 2014 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na <[http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/vlada-schvalila-prodlouzeni-pronajmu-gripenu-do-roku-2027--1326042](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/vlada-schvalila-prodlouzeni-pronajmu-gripenu-do-roku-2027--1326042)>

LOKAJ, Zdeněk. *Mýtné začne fungovat od ledna 2007* [online]. Auto.idnes.cz, 31. 10. 2005 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na <[http://auto.idnes.cz/mytne-se-zacne-fungovat-od-ledna-2007-d59-/automoto.aspx?c=A051031\\_202308\\_automoto\\_fdv](http://auto.idnes.cz/mytne-se-zacne-fungovat-od-ledna-2007-d59-/automoto.aspx?c=A051031_202308_automoto_fdv)>

Kolektiv autorů. *Kauza nákupu transportérů Pandur pro českou armádu* [online]. Zpravy.idnes.cz, 10. 11. 2014 [cit. 7. 3. 2015]. Dostupné na <<http://zpravy.idnes.cz/korupce-kolem-transporteru-pandur-duj-/krimi.aspx?klic=64107>>

Kolektiv autorů. *Slavná karlovarská losovačka: Pokuta půl milionů definitivně platí.* [online]. iHNed.cz, 17. září 2010 [cit. 22. října 2015]. Dostupné na <<http://domaci.ihned.cz/c1-46486000-slavna-karlovarska-losovacka-pokuta-pul-milionu-definitivne-plati>>

### 9.4 Odborné internetové články:

LINCEROVÁ, Kristina. *Změny v úpravě zadávací dokumentace a kvalifikace uchazečů od 1. dubna 2012* [online]. ePravo.cz, 25. 4. 2012 [cit. 18. října 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-uprave-zadavaci-dokumentace-a-kvalifikace-uchazecu-od-1-dubna-2012-82505.html?mail>>

GREGOROVÁ, Lenka. ŠMEJKAL, Václav. *Věřejné zakázky a efektivita vládních výdajů.* [online]. VSEM.cz, [cit. 14. září 2015]. Dostupné na <[https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf\\_Bratislava191006\\_LGVS.pdf](https://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf_Bratislava191006_LGVS.pdf)>

ŠILHÁNEK, Michal. *Ekonomická a finanční způsobilost dodavatele plnit veřejnou zakázku.* [online]. Epravo.cz. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/clanky-a-komentare/ekonomicka-a-financi-zpusobilost-dodavatele-plnit-verejnu-zakazku-83436.html>>

DVOŘÁK, David. *Jaký by měl být nový zákon o veřejných zakázkách?* [online]. Epravo.cz. [cit. 14. 10. 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/jaky-by-mel-byt-novy-zakon-o-verejnych-zakazkach-94067.html>>

## 9.5 Odborné internetové zdroje:

Návrhy NERVu: *Doporučení subkomise NERV proti korupci*. [online]. [cit. 7. března. 2015]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Doporučení-subkomise-NErv-proti-korupci.pdf>>

MMR: *Návrhy Platformy pro transparentní VZ: Souborn návržených opatření Expertní skupiny Platformy pro transparentní veřejné zakázky*. [online]. [cit. 22. října 2015]. Dostupné z WWW: <http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP/Novela-o-zakazkach/Navrhy-Platformy>

Úrad pre verejné obstarávanie [online]. Uvo.gov.sk, [cit. 25. října 2015]. Dostupné na <<http://www.uvo.gov.sk/o-urade-2aa.html>>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. Portal-vz.cz, [cit. 25. října 2015]. Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky- stanoviska>>

Oddíl IV Metodických pokynů a validačních pravidel pro vyplnění formuláře Oznámení o zadání zakázky, [online]. [vestnikverejnychzakazek.cz](http://vestnikverejnychzakazek.cz), [cit. 29. září 2015]. Dostupné na <[www.vestnikverejnychzakazek.cz/Content/Documents/VVZMPF03.pdf](http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/Content/Documents/VVZMPF03.pdf)>

*Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR*. [online]. Bezkorupce.cz, [cit. 29. září 2015]. Dostupné na <<http://www.bezkorupce.cz/verejne-zakazky-v-cr-a-sr/transparentnost-systemu-verejnych-zakazek-v-cr-2/>>

RADA EVROPSKÉ UNIE: *Doporučení rady EU ze dne 12. července 2011 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2011–2014*. [online]. eur-lex. 2012 [cit. 2. října. 2015]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0005:0008:CS:PDF>>

MMR: *Metodika zadávání veřejných zakázek*. [online]. [cit. 4. října. 2015]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky- stanoviska/Metodicke-pokyny>>

## 9.6 Zákony, důvodové zprávy k zákonům a jiné předpisy:

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek

Důvodová zpráva k zákonu č. 55/2012 Sb., o veřejných zakázkách

Nařízení vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád)

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

Zákon č. 93/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18 ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Úř. Věst. L 134.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17 ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Úř. Věst. L 134

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., tzv. Asociační dohoda

Zákon č. 256/2000 Sb., O Státním zemědělském intervenčním fondu

Zákon č. 39/2001 Sb. O České televizi

Důvodová zpráva k zákonu č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách

Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů

Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech českou měnou

Zákon č. 136/2001 Z.z., o ochrane hospodárskej súťaže

Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

Zákon č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní

Zákon č. 263/1993 Z.z. o verejnom obstarávaní

Zákon č. 263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

## **9.7 Soudní a jiná rozhodnutí:**

Nález Ústavního soudu ze dne 17. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93

Rozhodnutí NSS ze dne 25. března 2009, sp. zn. 2 afs 86/2008 222

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010 čj. 8 Afs 60/2009 – 78

Rozsudek ESD ze dne 16. 6. 2005 čj. C-462/03 a C-463/03 *Strabag AG a Kostmann GmbH*, Sb. rozh. s. I - 5399

Nález Ústavního soudu ze dne 3. července 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 11. 2008 č. j. S206/2008/VZ-20737/2008/530/Kr

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. 9. 2003 č. j.: VZ/S119/03-151/4338/03-Hm

Rozsudek ESD ze dne 26. září 2000, *Komise ES proti Francii*, C-331/92, Sb. rozh. I-07445

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. března. 2006 č. j.: VZ/S 48/06/DO-VP/550/ZH

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. června 2008, č. j. S110/2008/VZ-09642/2008/530/RP

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. ledna 2009, č. j. R173/2008/02-632/2009/310-ASc

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. října 2013 č.j.: ÚOHS-S360/2013/VZ-20979/2013/511/Mon

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 sp. zn. 1 Afs 45/2010 – 159



## 10 Shrnutí:

Tato práce se věnuje problematice veřejných zakázek se zaměřením na výběrová kritéria. Autor se v práci zabýval historickým vývojem právní úpravy zadávání veřejných zakázek na území České republiky, zásadami zadávání veřejných zakázek i současnou právní úpravou, která je v České republice platná. V další části je rozebrána novela zákona o veřejných zakázkách 55/2012 a změny, které přinesla. Práce se zabývá také slovenskou právní úpravou, zejména její stručnou historií a jejím srovnáním s českým zákonem o veřejných zakázkách. Slovensku se práce věnuje zejména proto, že tyto dva státy mají společnou historii a je velmi zajímavé sledovat, jakými směry se v těchto zemích vývoj právních norem v oblasti zadávání veřejných zakázek pohyboval. Závěrečná část práce obsahuje analýzu nedostatků současné právní úpravy, ke které autor přidal řadu doporučení a návrhů, jak tyto nedostatky řešit.

## **11 Abstract:**

The submitted work deals with the issues of public procurement law with regard to the selection criteria. Author dealt with historical background of the public procurement law in the Czech Republic, principles of public procurement as well as contemporary legislation. The amendment to the act 55/2012 and the changes that this amendment brought are analysed in the next part of this work. Particular part of this work is focused on the public procurement law in Slovakia, especially it is dealing with the brief history of Slovakia public procurements. Comparison of the Czech and Slovak public procurement law is also included. The Slovak legislation was chosen to compare because of the mutual history of both countries and because it is very interesting to see the legislative development in both countries. The last part of this work analyses disadvantages of the current public procurement legislation and suggests recommendations how to solve them.

## **12 Klíčová slova**

veřejné zakázky; veřejné zadávání; veřejný zadavatel; sektorový zadavatel; soutěž; veřejné prostředky; transparentnost; smlouva; výběrová kritéria

public contracts; public tenders; public procurement; public client; branch public klient; competition; public money; transparency; contract; selection criteria