

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Zadávání veřejných zakázek

se zaměřením na jednacím řízení bez uveřejnění

Plzeň 2020

Petra Barášková

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci „Zadávání veřejných zakázek se zaměřením na jednacím řízení bez uveřejnění“ vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou v práci řádně citovány a uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

V Plzni dne 9. 4. 2020

.....

Petra Barášková

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu diplomové práce doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za odborné vedení a poskytnutí konzultací během psaní diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala svým rodičům a blízkému okolí za podporu během celého studia a také JUDr. Vlastimilu Fiedlerovi a Mgr. Heleně Ryant Klárové za vstřícný přístup k mým dotazům během tvorby práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek.....	3
1.1. Právní vývoj veřejných zakázek do roku 1989	3
1.2. Právní vývoj veřejných zakázek po roce 1989.....	4
1.3. Současná právní úprava veřejných zakázek.....	6
2. Vymezení základních pojmů	7
2.1. Veřejná zakázka	7
2.2. Dělení veřejných zakázek dle předmětu	9
2.2.1. Veřejné zakázky na dodávky	10
2.2.2. Veřejná zakázka na služby	10
2.2.3. Veřejné zakázky na stavební práce	11
2.3. Dělení veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty	12
2.3.1. Veřejná zakázka nadlimitní.....	13
2.3.2. Veřejná zakázka podlimitní	13
2.3.3. Veřejná zakázka malého rozsahu.....	13
2.4. Zadavatel.....	14
2.4.1. Veřejný zadavatel.....	14
2.4.2. Zadavatel podle § 4 odst. 2 ZZVZ	18
2.4.3. Zadavatel podle § 4 odst. 3 ZZVZ	18
2.4.4. Zadavatel podle § 4 odst. 5 ZZVZ	19
2.5. Dodavatel.....	19
3. Zadávání veřejných zakázek	20
3.1. Vymezení pojmu zadání veřejné zakázky.....	20
3.2. Právní povaha procesu zadávání veřejných zakázek	23
3.3. Zásady zadávání veřejných zakázek	25
3.3.1. Zásada transparentnosti a přiměřenosti.....	26
3.3.2. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace	28
3.4. Průběh zadávacího řízení	31

3.4.1.	Fáze přípravy zadávacího řízení	31
3.4.2.	Fáze po zahájení zadávacího řízení.....	34
3.5.	Druhy zadávacího řízení	36
3.5.1.	Zjednodušené podlimitní řízení	37
3.5.2.	Otevřené řízení.....	38
3.5.3.	Užší řízení	38
3.5.4.	Jednací řízení s uveřejněním.....	39
3.5.5.	Řízení se soutěžním dialogem	40
3.5.6.	Řízení o inovačním partnerství	41
3.5.7.	Koncesní řízení	42
3.5.8.	Řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu	42
4.	Jednací řízení bez uveřejnění	43
4.1.	Problém JŘBU vyřešen?	44
4.2.	Podmínky použití jednacího řízení bez uveřejnění	46
4.2.1.	Obecné podmínky použití dle § 63 ZZVZ	47
4.2.2.	Podmínky použití JŘBU dle § 64 ZZVZ	52
4.2.3.	Podmínky použití JŘBU dle § 65 ZZVZ	55
4.2.4.	Podmínky použití JŘBU dle § 66 ZZVZ	56
4.3.	Postup v řízení	58
4.4.	Příklady z praxe	60
4.4.1.	Kauza Opencard.....	61
4.4.2.	Budeme svítit?	62
4.5.	JŘBU ve světle připravované novely.....	64
5.	Úvahy de lege ferenda	66
	Závěr.....	70
	Resumé	72
	Seznam použité literatury	73

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
MajČR	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropská unie
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Veřejné zakázky jsou oblastí, které se leckterý právník rád vyhýbá. Zároveň ale přes náročnost problematiky veřejného zadávání platí, že veřejné zakázky jsou pro mnohé výzvou. Jedná se nepochybně o zajímavou oblast, která se ovšem na právnických fakultách mnohdy přehlíží, přestože spousta absolventů se veřejným zakázkám ve své praxi věnuje. Setkáme se s nimi totiž téměř všude. Ať již jako právníci ve státní správě pracující v odděleních veřejných zakázek, jako právníci ve firmách, kteří se účastní zadávacího řízení, jako advokáti v advokátních kancelářích specializující se na veřejné zakázky atd. A právě s přesahem na možnou budoucí praxi je nepochybně důležité se v oblasti veřejného zadávání alespoň základně orientovat.

Oblast veřejného zadávání je velmi aktuální téma, která ve společnosti rezonuje a je potřeba se jím zabývat. Vzhledem k značnému množství veřejných prostředků, které jsou na veřejné zakázky vynaloženy, by každého z nás mělo zajímat, zdali jsou dané prostředky užity efektivně a zda osoba, která jimi disponuje, je užita zákonem upraveným způsobem.

Diplomová práce by tak měla představovat souhrnný exkurz do právní úpravy zadávání veřejných zakázek reflektující zásadní změnu právních předpisů upravující veřejné zakázky, ke které došlo před 4 lety.

Práce by měla být systematicky stylizovaná od obecného ke konkrétnímu. V úvodu proto bude věnován prostor vývoji právní úpravy veřejných zakázek a rovněž vymezení základních pojmů, které je nezbytné v kontextu řádně vysvětlit, neboť je s nimi dále pracováno.

V následujících kapitolách se pak budu zabývat již samotným zadáváním veřejných zakázek, kdy je věnován prostor i právní povaze zadávacího řízení. Vzhledem k tomu, že oblast veřejných zakázek je na pomezí mezi soukromým a veřejným právem, jeví se jako nanejvýš vhodné upozornit na to, jaká povaha převažuje u zadávání veřejných zakázek, a okrajově se zmínit i jaká povaha převažuje u možného přezkumu veřejných zakázek. S ohledem na zadávací řízení je také nepochybně důležité věnovat pozornost zásadám zadávání veřejných zakázek, které jsou nápomocné nejen při interpretaci zákonných ustanovení, ale i při jejich aplikačním využití v praxi.

Opomenuto nesmí být zadávací řízení jako takové. Je ovšem nesmírně náročné v detailech popsat a zhodnotit právní úpravu celého zadávacího řízení včetně jednotlivých druhů zadávacích řízení. Pro potřeby diplomové práce proto bude cílem obecně vymezit základní instituty zadávacího řízení a také vymezit zvláštnosti každého druhu zadávacího řízení. Dílčím cílem by tedy neměl být detailní popis všeho, co může při zadávacím procesu nastat, ale spíše nastínit možný, potencionální průběh zadávacího řízení.

Stěžejní část práce by měla být zaměřena na jednací řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“). JŘBU je jedním z druhů zadávacích řízení a vyznačuje se určitou specifičností, neboť by mělo být užito pouze v případě, když veřejnou zakázku nelze zadat jiným, transparentnějším způsobem. Přestože musí zadavatel naplnit podmínky užití, které jsou stanoveny zákonem, bylo JŘBU v České republice především za účinnosti předchozí právní úpravy užíváno velmi často a hovořilo se o nadužívání tohoto institutu.¹ Česká republika v tomto ohledu čelila kritice i ze strany Evropské unie, která oblast veřejného zadávání reguluje i na unijní úrovni. Příliš časté užívání JŘBU v případech, kdy to není nezbytně nutné, vede nejen k omezování hospodářské soutěže, ale mnohdy i k neefektivnímu využívání veřejných prostředků a logicky i k obcházení zákona, který oblast veřejného zadávání upravuje.

Danou kritiku reflektoval i český zákonodárce, neboť jako jeden z cílů nové právní úpravy uvedl v důvodové zprávě snížení počtu JŘBU na území České republiky.²

V rámci diplomové práce by mělo dojít k podrobnější analýze jednotlivých důvodů užití JŘBU a k popisu postupu zadávání veřejných zakázek v JŘBU. Cílem by pak mělo být zjištění, zda nová právní úprava přinesla očekávaný efekt čili zda došlo k snížení objemu veřejných zakázek zadávaných v JŘBU a co za tím stojí.

Vzhledem k tomu, že se jedná o institut problematický, dílčím cílem by měl být také pokus o možné návrhy de lege ferenda, které by mohly potenciálně pomoci ke zkvalitnění právní úpravy veřejných zakázek v oblasti JŘBU.

¹ GOOD GOVERNANCE. Analýza závažného a soustavného porušování pravidel pro veřejné zakázky v České republice [online]. Centrum of Excellence for Good Governance, z.s. Praha, 2016. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://goodgovernance.cz/wp-content/uploads/2016/12/Analýza-zak%C3%A1zky-v-%C4%8Desku-verze-final.pdf>.

² Důvodová zpráva k ZZVZ, str. 28.

1. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek

Historický vývoj právní úpravy veřejných zakázek na území České republiky je spjat s událostmi, jež formulovaly náš stát jako takový. Za dělicí milník je považován rok 1989 a od toho se odvíjí i členění následující kapitoly. Stručná rekapitulace právní úpravy je velmi důležitá pro získání obecného přehledu a pochopení jednotlivých institutů, které s veřejnými zakázkami souvisí. Pro potřeby diplomové práce je věnován prostor vývoji právní úpravy od roku 1918 do současnosti.

1.1. Právní vývoj veřejných zakázek do roku 1989

Jak již bylo nastíněno v úvodu této kapitoly, právní úprava si prošla poměrně dlouhým vývojem ovlivněným historickými událostmi – zejména rozpadem Rakouska-Uherska, oběma světovými válkami a následnou érou komunistického režimu. Právní úprava byla tedy ovlivněna zejména právem rakouským a německým. Nutnost právně regulovat veřejné zakázky byla dána zejména potřebou kontrolovat nakládání s finančními prostředky státu. První právní úpravy se veřejné zakázky dočkaly na našem území již za první republiky, kdy bylo dne 17. prosince 1920 vydáno nařízení vlády č. 667/1920, o zadávání státních dodávek a prací, které platilo až do roku 1950. Nařízení vlády se týkalo dodávek a prací, které byly zadávány státními úřady a jimi spravovanými ústavami a fondy.³ Přestože se jedná o právní úpravu téměř 100 let starou, pojetí některých ustanovení mohlo sloužit jako inspirace v současnosti. Například už tehdy jsou patrné snahy o vytvoření zákona s protikorupčním charakterem, jenž upravuje mantinely hospodaření se státními prostředky.⁴

Po poměrně ambiciózním začátku vývoje právní úpravy nastalo v letech 1948–1989 období stagnace zapříčiněné nástupem socialismu. Dochází k přechodu z tržní ekonomiky na ekonomiku centrálně řízenou. Přestává existovat soukromé vlastnictví a svobodná hospodářská soutěž čili není zapotřebí regulovat nakládání s veřejnými financemi při nákupu zboží a služeb v režimu svobodné hospodářské soutěže. Institut veřejných zakázek jako takový však neprestal existovat ani v socialistické společnosti, v níž je veškeré vlastnictví vlastnictvím

³ SCHELLEOVÁ, A. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015. [cit. 2019-11-21]. Dostupné z: <https://www.pravnilybyrint.cz/vyvojpravni-upravy-verejnych-zakazek/>.

⁴ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. dopl. vyd. Praha: C. H Beck, 2014, str. 1.

státu, ale jedinými dodavateli veřejných zakázek zůstaly státní podniky. Veřejná soutěž ve své podstatě přestala existovat, a právní úprava veřejného zadávání vzhledem k absenci tržního prostředí tedy postrádala jakýkoliv smysl. Ucelená úprava po roce 1950 sice neexistovala, můžeme spatřovat pouze dílčí úpravu např. ve Všeobecných stavebních podmínkách z roku 1947, později pak v hospodářském zákoníku.⁵

1.2. Právní vývoj veřejných zakázek po roce 1989

Po roce 1989 vyvstala na povrch otázka, jakým směrem se bude právní úprava ubírat. Faktem zůstávalo, že potřeba zákonného vymezení zadávání veřejných zakázek byla nevyhnutelná. Došlo k postupnému přechodu z centrálně řízené ekonomiky zpět na tržní ekonomiku a s tím byla spojena nutnost regulovat, kam jsou rozdělovány a jakým způsobem jsou využívány veřejné prostředky. Nutné bylo také efektivní nastavení pravidel pro řádné fungování hospodářské soutěže. Také zde byla snaha o získání členství v tehdejší Evropském společenství.⁶ Se členstvím byla mimo jiné spojena podmínka právní úpravy veřejných zakázek. Prvním krokem v následném vývoji bylo přijetí metodického pokynu *Zadávací řád staveb* v roce 1990. Díky zmocnění v hospodářském zákoníku byl následně přijat v roce 1991 zadávací řád staveb, který měl působnost po celé Československé republice. Usnesením vlády (č. 458/1992) došlo k rozšíření právní úpravy zadávacího řádu i na dodávky, služby, práce a výkon. Jednalo se ovšem pouze o podzákonnou právní úpravu, v právním řádu stále absentovala úprava veřejných zakázek ve formě zákona.⁷

Počátkem roku 1995 vešel v účinnost **zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek**, který jako první v historii samostatné České republiky komplexně upravoval zadávání veřejných zakázek ve formě zákona. Koncepce zákonné úpravy vycházela mimo jiné z modelového zákona o zadání zboží, staveb a služeb, který byl přijat Komisí Spojených národů pro mezinárodní právo obchodní (UNCITRAL).⁸ Zákon byl za 10 let své platnosti celkem 12x novelizován. Nejrozsáhlejší byla patrně novela č. 28/2000 Sb., která se dotýkala

⁵ JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 3.

⁶ Dnes Evropská unie.

⁷ JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 6.

⁸ REDAKCE časopisu *Veřejné zakázky*. Legislativní vývoj v oblasti veřejných zakázek. In: *Veřejné zakázky*. 1. 7. 2016 [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: databáze ASPI.

téměř celého zákona. Přijetím této úpravy byl dosažen vyšší stupeň slučitelnosti s unijním právem, nicméně s ohledem na blížící se vstup České republiky do Evropské unie bylo rozhodnuto o vytvoření zcela nového právního předpisu.

Dalším ze série zákonů o veřejných zakázkách byl **zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách**. Přijímání tohoto zákona bylo velmi náročné a v kombinaci s časovou tísňí nebyl vytvořen příliš kvalitní právní předpis.⁹ Zákonomárci se nesmí upřít snaha o sjednocení právní úpravy s právem EU. Zákon vycházel z tehdy platných zadávacích směrnic. Mezi zásadní změny oproti předešlé právní úpravě patří např. nový systém zadávání veřejných zakázek, nová definice veřejné zakázky a zadavatele, zavedení nových druhů zadávacího řízení aj.¹⁰ Z tohoto úhlu pohledu by se dal považovat za přelomový, nicméně o kvalitě zákona svědčí i fakt, že za 2 roky platnosti stihl být celkem 8x novelizován.¹¹ Příliš časté novelizace mají zásadní vliv na stabilitu právní úpravy i na princip právní jistoty a v tomto směru se bohužel nedařilo ani v budoucnu.

Pouhé 2 roky od přijetí zákona č. 40/2004 Sb., byl přijat nový **zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách** (dále jen „ZVZ“). S ohledem na problematiku nastíněnou výše by bylo nutné novou právní úpravu přijmout i bez ohledu na nově přijaté směrnice EU.¹² Spolu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byl přijat také zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním zřízení (koncesní zákon). V zákoně o veřejných zakázkách je opět patrna snaha o vyšší míru harmonizace s právem EU vycházející ze zadávacích směrnic, na které je odkazováno v § 1 ZVZ. I tento zákon za 10 let své platnosti doznal četných novelizací. Mezi významnější patří např. tzv. protikorupční a transparentní novela č. 55/2012 Sb., která ovšem neměla příliš vhodné načasování s ohledem na další změny evropské legislativy.¹³ Rozcházel se i cíle právních úprav. Na straně unijní je patrná snaha o jednodušší

⁹ Pro představu – zákon byl vrácen 2x vládě k dopracování, v připomínkovém řízení bylo přes 200 zásadních připomínek a při samotném projednávání zákona bylo nutné zapracovat přes 270 pozměňovacích návrhů.

¹⁰ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 12.

¹¹ K tomu více JURČÍK, R. Dočkáme se stabilní právní úpravy v oblasti veřejných zakázek? In: *Právní rozhledy*. 2005, č. 7.

¹² Jednalo se o tzv. druhou vlnu zadávacích směrnic. Konkrétně je myšlena směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. 3. 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

¹³ Začala se připravovat v době, kdy se připravovala i tzv. třetí vlna evropských směrnic.

a transparentnější zadávací řízení, na straně vnitrostátní se spíše jednalo o větší administrativní náročnost při zadání veřejné zakázky.¹⁴

1.3. Současná právní úprava veřejných zakázek

V roce 2014 byla přijata tzv. třetí vlna zadávacích směrnic EU – jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady **2014/24/EU**, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (tzv. klasická zadávací směrnice), o směrnici **2014/25/EU**, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (tzv. sektorová zadávací směrnice), a dále o směrnici **2014/23/EU**, o udělování koncesí (tzv. koncesní směrnice).¹⁵ Společným cílem zadávacích směrnic je mimo jiné snížení administrativní zátěže, čímž by mělo dojít k postupnému zjednodušení a zrychlení celého zadávacího procesu a dále posílení transparentnosti a efektivity zadávacího řízení. Dochází jimi k rozšíření základních zásad zadávacího řízení o zásadu přiměřenosti. Rovněž se rozšiřují druhy zadávacího řízení o tzv. inovační partnerství.¹⁶ Zadávací směrnice vzešly v platnost shodně dne 26. 2. 2014 a ode dne 17. 4. 2014 začala běžet členským státům dvouletá transpoziční lhůta.

Bylo zřejmé, že s ohledem na nově přijaté zadávací směrnice bude zapotřebí rozsáhlá novela tehdy platného zákona o veřejných zakázkách. Zákodárce přistoupil pro větší přehlednost k tvorbě zcela nového zákona a dne 1. 10. 2016 nabyl účinnosti¹⁷ **zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“). Zákon se v mnohém držel nastolené úpravy nových zadávacích směrnic, ale přesto jde i výrazně nad rámec.¹⁸ Cílem právní úpravy je vedle sjednocení s evropskou legislativou také nastolení protikorupčních pravidel garantující nakládání s finančními prostředky státu s péčí řádného hospodáře, výrazné zrychlení zadávacího řízení v kombinaci se snížením administrativní náročnosti celého procesu, zajištění vysoké míry transparentnosti celého zadávání a v neposlední řadě zavedení elektronického

¹⁴ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 24.

¹⁵ EU. Úřední věstník L94, svazek 57, 28. 3. 2014 [online]. [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>.

¹⁶ Čl. 31 směrnice 2014/24/EU.

¹⁷ Účinnost některých vybraných ustanovení (zejména ta, která se týkala elektronizace) byla stanovena na pozdější datum (říjen 2018).

¹⁸ Na unijní úrovni je komplexně upravena pouze právní úprava nadlimitních veřejných zakázek.

zadávání.¹⁹ Zadávací řízení by mělo být pružnější a flexibilnější. Nově je v zákoně vytvořena větší volnost pro zadavatele, zároveň je zde zakotven požadavek na jeho hospodárný a odpovědný přístup.²⁰

Zásadní novinkou oproti předešlé úpravě je, že koncesní zákon je zrušen, a nově je právní úprava koncesí vtělena přímo do zákona o ZZVZ.

Zákon je členěn na 15 částí a vedle různých typů veřejných zakázek, různých druhů zadávacích řízení, upravuje nově i postup pro zadávání koncesí. Vedle úpravy zadávacích postupů v zákoně nalezneme úpravu týkající se ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele.

ZZVZ je v platnosti přes 3 roky. Teprve praxe ukáže, zdali se bude jednat o předpis, jehož životnost překročí desetiletí. Prozatím vyvstalo na povrch několik dílčích problémů, na které je upozorňováno odbornou veřejností.²¹ Mezi úskali patřilo i nadměrné užívání jednacího řízení bez uveřejnění, kterému bude věnován prostor v následujících kapitolách.

2. Vymezení základních pojmů

Kapitola věnovaná pojmosloví se týká především vymezení a pochopeních základních pojmů obsažených převážně v obecných ustanovení ZZVZ. Vedle objasnění pojmu veřejná zakázka a jejího dělení je obsahem této kapitoly také vymezení pojmu zadavatel a dodavatel.

2.1. Veřejná zakázka

V současné právní úpravě pojem „veřejná zakázka“ není definován. V § 2 odst. 2 ZZVZ je pouze vymezení, že veřejnou zakázkou je myšlena veřejná zakázka na dodávky, na služby, na stavební práce nebo koncese na služby či stavební práce. V tomto směru dochází k rozšíření zákonného vymezení oproti předešlé právní úpravě. Koncese jsou tak nově považovány za jeden z druhů veřejných zakázek ve smyslu ZZVZ. V oblasti definování se tedy nová právní úprava odchýlila od předchozí koncepce zákona a zaměřila se při definování pojmu „veřejná zakázka“ jen na definici pojmu „zadání veřejné zakázky“. Při

¹⁹ Důvodová zpráva k ZZVZ, str. 164.

²⁰ ZZVZ: úplné znění podle stavu k 1.10.2016. Praha: Informační centrum ČKAIT, 2016, str. 16.

²¹ K tomu více např. TLUSTOŠOVÁ, K. První praktické problémy nového zákona o zadávání veřejných zakázek. In: *Soukromé právo* (Wolters Kluwer) [online]. 1. 7. 2016 [cit. 2019-11-30]. Dostupné z: databáze ASPI, dále např. GRULICH, T. Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek. *Právní rozhledy*. 2016, č. 20, str. 705-713.

charakterizování pojmu veřejná zakázka je možné vycházet z předchozí právní úpravy, jelikož podstata veřejné zakázky, i s ohledem na přijetí nové právní úpravy, zůstává stejná.²² Vymezení pojmu veřejná zakázka nalezneme též v tzv. klasické zadávací směrnici, kde se tímto pojmem rozumí „úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb“.²³

K dopomoci při definování je využívána rozsáhlá judikatura. Lze vycházet i z judikatury k předchozí právní úpravě, jelikož, jak již bylo uvedeno, z obsahového hlediska se jedná o pojem totožný. Judikatorně došlo k vymezení základních znaků, které musí být naplněny, aby se jednalo o veřejnou zakázku. Jedná se tedy o smluvní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem, kdy dodavatel poskytuje plnění, které zadavatel musí požadovat, a zadavatel je povinen za plnění poskytovat dodavateli úplatu, kterou musí dodavatel přijmout.²⁴

Povahu smluvního vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem nelze posuzovat podle formy příslušné smlouvy, ale podle materiálního obsahu požadavku, který má být dodavatelem plněn, a také podle faktické povahy a obsahu tohoto plnění, jehož prostřednictvím je uspokojen zadavatelův požadavek. Pro splnění definičních znaků tedy není důležité, jakým pojmenovaným procesem je dosaženo uspokojení obou stran, ale záleží na tom, co je oním požadavkem a v čem předmětné plnění spočívá. Pro naplnění definice také není rozhodná ziskovost plnění. Poskytování plnění a zároveň poskytnutí úplaty za plnění nemusí být vyvážené, postačuje, že musí být splněna podmínka úplatnosti.²⁵ Úplata je standardně poskytována zadavatelem, ale z povahy věci nelze vyloučit ani „nepřímou“ úhradu v případě nepeněžitěho plnění. Podmínkou úplatnosti tedy nemusí být vždy pouze peněžitě plnění.²⁶

Vedle vymezení toho, jakým způsobem je veřejná zakázka definována, je důležité rovněž na příkladu uvést, co za veřejnou zakázku považováno není. Ne každá smlouva, která je uzavřena mezi zadavatelem a soukromou osobou, kde je zadavateli poskytováno nějaké plnění, je chápána jako veřejná zakázka.

²² § 7 ZVZ.

²³ V čl. 2 bod 5. směrnice 2014/24/EU.

²⁴ K tomu např. rozsudek KS v Brně ze dne 2. 2. 2011, sp. zn. 62 Ca 25/2009.

²⁵ Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 4. 2016, sp. zn. 62 Af/15/2015-224, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 13. 9. 2017, sp. zn. 8 As 118/2016-68.

²⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 3. 2008, č. j. S121/2008.

O veřejnou zakázku se nejedná např. v případě darovací smlouvy, uzavření pracovněprávního nebo služebního poměru nebo uzavření smlouvy o smlouvě budoucí.²⁷

2.2. Dělení veřejných zakázek dle předmětu

Podle předmětu veřejné zakázky dělíme na dodávky, služby a stavební práce.²⁸ Správné zařazení do příslušné kategorie je klíčové pro určení vhodného druhu zadávacího řízení i správného režimu veřejné zakázky. Dále má správné zařazení veřejné zakázky vliv na vymezení kvalifikačních požadavků. Pokud zadavatel udělá chybu při základním vymezení veřejné zakázky podle předmětu, může si tím zásadním způsobem zkomplikovat situaci při následném procesu zadávání dané veřejné zakázky.

V praxi se běžně stává, že veřejná zakázka jako celek není tvořena jedním druhem veřejné zakázky. V takovém případě je nutné postupovat podle pravidel vymezených v § 15 ZZVZ. Pokud jedna veřejná zakázka v sobě zahrnuje více jednotlivých druhů, je zadávána podle jejího hlavního předmětu. Jedná se o tzv. princip hlavního předmětu, kdy je po jeho vymezení postupováno právě podle hlavního předmětu. Pokud je zadávána veřejná zakázka na zhotovení stavby a součástí je i dodávka zařízení, bude se jednat o zakázku stavební, jelikož hlavním předmětem je právě stavba. Ne vždy je předem jasné, co lze považovat za hlavní předmět. Dle § 15 odst. 2 ZZVZ je možné postupovat podle tzv. pravidla těžiště. Pokud se jedná o veřejné zakázky na dodávky a služby, tak se určí hlavní předmět podle toho, jaká část veřejné zakázky má vyšší předpokládanou hodnotu. Ta část veřejné zakázky s vyšší předpokládanou hodnotou je následně považována za hlavní předmět. A nakonec je možné dle § 15 odst. 3 ZZVZ hlavní předmět veřejné zakázky určit podle tzv. pravidla základního účelu. Může se jednat i o kombinaci všech druhů veřejných zakázek. Hlavním předmětem zde bude ta veřejná zakázka, která zároveň naplňuje i základní účel. Vedlejším předmětem pak bude takové plnění, které může být chápáno jako příležitostné či doplňkové.²⁹

²⁷ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014., str. 95.

²⁸ § 2 odst. 2 ZZVZ.

²⁹ DVORÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 95.

2.2.1. Veřejné zakázky na dodávky

Veřejná zakázka na dodávky je dle § 14 ZZVZ „*veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věcí, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil, pokud nejsou součástí veřejné zakázky na stavební práce podle odstavce 3. Pořízením se rozumí zejména koupě, nájem nebo pacht.*“ Tato definice v sobě skrývá jak pozitivní, tak negativní vymezení. Pozitivním vymezením je, že se dozvídáme, co vše může být předmětem – tedy věc, zvíře nebo ovladatelná přírodní díla. Dodávkou je myšlena věc ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“). Věcí v právním smyslu se rozumí „*vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí*“.³⁰ Dodávkou tedy může být jak věc hmotná, tak nehmotná. Pod nehmotnou věc spadají např. určitá práva, připouští-li to povaha a účel zákona³¹. Za dodávku je považováno i zvíře, byť podle OZ zvíře není věcí v pravém smyslu.³² Ovladatelnými silami jsou myšleny např. různé druhy energií, teplo, voda apod. Negativním vymezením je pak ta část definice, která vylučuje, aby se jednalo o veřejné zakázky na dodávky, pokud budou součástí veřejné zakázky na stavební práce. ZZVZ blíže nespécifikuje, co spadá pod pojem pořízení. Uvádí pouze demonstrativní výčet, podle nějž se může jednat o koupi, nájem nebo pacht. Zároveň je možné tento pojem dále rozšiřovat. Už z vymezení pojmu veřejná zakázka plyne, že nezáleží na tom, jak bude úplatná smlouva pojmenována, ale důležitost tkví v tom, co bude předmětem oné smlouvy.

2.2.2. Veřejná zakázka na služby

Podle § 14 odst. 2 ZZVZ se v případě veřejné zakázky na služby jedná o veřejnou zakázku, „*jejímž předmětem je poskytování jiných činností, než uvedených v odstavci 3*“. Z ustanovení je patrné, že se nemůže jednat o zakázku na stavební práce a zároveň se musí jednat o činnost, což z povahy věci vylučuje i veřejnou zakázku na dodávky, jejímž předmětem plnění je věc. Pojetí je oproti předešlé právní úpravě jiné, byť obsahově nejde o zásadní změnu, a vychází především z tzv. klasické zadávací směrnice.³³ Veřejné zakázky na služby dále dělíme na dva poddruhy – a to na veřejné zakázky uvedené v Příloze č. 4 ZZVZ, kde se jedná především o sociální a jiné zvláštní služby, a ostatní. V případě, že se

³⁰ § 489 OZ.

³¹ Předmětem veřejné zakázky na dodávky tedy nemůžou být např. práva přirozená, spojená s osobností člověka, která jsou zároveň nepřevoditelná.

³² § 494 OZ.

³³ Čl. 2 bod 9 směrnice 2014/24/EU.

jedná o specifické veřejné zakázky vymezené v příloze, lze dále postupovat ve zjednodušeném režimu. Pokud se jedná o ty, které do přílohy nespádají, postupuje se dále v podlimitním nebo nadlimitním režimu.

2.2.3. Veřejné zakázky na stavební práce

Z definice veřejné zakázky v § 14 odst. 4 ZZVZ je jasně patrné trojí možné pojetí veřejné zakázky na stavby. Může se jednat o specifické „*poskytnutí činnosti uvedené v oddílu 45 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému pro účely veřejných zakázek podle přímo použitelného předpisu Evropské unie*“.³⁴ Přímo v zákoně je uveden odkaz na evropskou legislativu, která určuje, jaké činnosti spadají pod veřejné zakázky na stavební práce.

Dále se jedná o zhotovení stavby. Pojem stavba je v ZZVZ samostatně vymezen v § 14 odst. 5. V předešlé právní úpravě se pro účely veřejných zakázek na stavby používala definice stavby obsažená v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StavZ“). Obsahově se obě definice překrývají, ale nejsou stejné. V ZZVZ je kladen důraz na výsledek stavebních prací, které následně tvoří jeden celek, kdežto podle pojetí stavby ve StavZ je za stavbu považováno vše již od počátku, aniž by musela být stavba dokončena.³⁵ Z hlediska aplikační přednosti definice obsažená v ZZVZ je *lex specialis* k definici v StavZ. O veřejné zakázky na stavební práce se rovněž jedná ve chvíli, kdy jde o „*poskytnutí souvisejících projektových činností, pokud jsou zadávány společně se stavebními pracemi podle písmene a) nebo b)*“.³⁶ Projektovou činnost je možné zadat společně s veřejnou zakázkou na stavební práce, avšak musí úzce souviset s předmětnou veřejnou zakázkou. Zákonodárce apeluje na úzkou souvislost především proto, aby nedocházelo nekalým jednáním zadavatele k účelovému zadávání určité činnosti, která ovšem vůbec nesouvisí s předmětnou veřejnou zakázkou, pouze z důvodu usnadnění si cesty při procesu zadávání veřejné zakázky. Opět v § 14 odst. 5 ZZVZ je explicitně vymezeno, že nezáleží na právní formě spolupráce, nezbytné je vymezení předmětu – musí se jednat o stavbu (stavební činnost), kde má zadavatel rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.

³⁴ § 14 odst. 4 písm. a) ZZVZ.

³⁵ Srov. § 14 odst. 5 ZZVZ a § 2 odst. 3 StavZ.

³⁶ § 14 odst. 4 písm. c) ZZVZ.

2.3. Dělení veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty

Podle výše předpokládané hodnoty dělíme veřejné zakázky na nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu. Určení předpokládané hodnoty je nezbytné pro to, aby následně zadavatel postupoval ve správném režimu – nadlimitním nebo podlimitním.³⁷ Postup určení předpokládané hodnoty je popsán v § 16 a násl. ZZVZ. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky předchází zahájení zadávacího řízení. Obvykle je tím také proveden odhad nákladů, jež budou potřeba na provedení veřejné zakázky. Není nezbytné, aby bylo stanovení provedeno přesně, postačuje hodnota přibližná. Předpokládaná hodnota je určena v penězích a do její celkové výše se nezapočítává DPH. Ve chvíli, kdy zadavatel podle předpokládané hodnoty³⁸ zadá veřejnou zakázku v určitém režim, je povinen jej dodržet, přestože by byl býval oprávněn použít režim jiný.³⁹

Zvláštním případem je tzv. zjednodušený režim vymezený v § 129 ZZVZ. Do zjednodušeného režimu spadají ty veřejné zakázky, jež mají specifický předmět plnění.⁴⁰ Bude se jednat např. o sociální, zdravotní či poštovní služby. V jejich případě pak nezáleží na tom, zdali by dle předpokládané hodnoty šlo o nadlimitní či podlimitní veřejné zakázky, jsou-li naplněny podmínky § 129 odst. 1 ZZVZ, může zadavatel veřejnou zakázku zadat ve zjednodušeném režimu bez ohledu na její předpokládanou hodnotu. Důležité je zmínit, že se nejedná o povinnost zadavatele, nýbrž možnost, které může zadavatel využít. V případě, že se zadavatel rozhodne nepostupovat ve zjednodušeném režimu, je opět určující předpokládaná hodnota.⁴¹

³⁷ Ve vymezení toho, jaké existují druhy režimů, se autoři komentářů neshodují. Dle autora komentáře k ZZVZ (PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016) je do režimů řazen i režim veřejné zakázky malého rozsahu, kdežto dle autora komentáře k ZZVZ (DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017) se s veřejnými zakázkami malého rozsahu nepojí žádný režim, neboť jsou tyto veřejné zakázky podle § 31 ZZVZ vyňaty z působnosti zákona, a proto jej nemůžeme považovat za samostatný režim, byť jsou systematicky řazeny pod hlavu III, díl 3 – Režim veřejné zakázky. Důvodová zpráva k ZZVZ se taktéž kloní k dělení režimů na nadlimitní, podlimitní a zjednodušený, nikoliv režim veřejné zakázky malého rozsahu.

³⁸ I nesprávně určené.

³⁹ § 24 ZZVZ.

⁴⁰ Taxativní výčet je vymezen v příloze č. 4 ZZVZ.

⁴¹ DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 137.

2.3.1. Veřejná zakázka nadlimitní

Podle ZZVZ se o nadlimitní veřejnou zakázku jedná v případě, že její „*předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený nařízením vlády zpracovávajícím příslušné předpisy Evropské unie*“.⁴² Finanční limit je každé 2 roky určován Evropskou komisí pomocí nařízení, které je do českého právního řádu přijato v podobně nařízení vlády.⁴³ U nadlimitních veřejných zakázek jsou obecně kladeny vyšší nároky na zpracování zadávací dokumentace, na kvalifikovaný výběr uchazečů apod. Odvíjí se to od vyšších finančních limitů, se kterými je spojena i vyšší časová náročnost a administrativní zátěž. Nadlimitní veřejné zakázky jsou upraveny tzv. klasickou zadávací směrnicí a musejí být na rozdíl od podlimitních veřejných zakázek a veřejných zakázek malého rozsahu uveřejňovány v Úředním věstníku EU.⁴⁴ Dle § 25 je dále stanoveno, že zadavatel zadá nadlimitní veřejnou zakázku v nadlimitním režimu, pokud není zadána ve zjednodušeném režimu, zvláštním postupem, postupem pro zadání sektorových veřejných zakázek nebo u ní neuplatnil výjimku z povinnosti podle § 29 ZZVZ.

2.3.2. Veřejná zakázka podlimitní

Podlimitní veřejnou zakázkou je podle § 26 ZZVZ rozumí taková veřejná zakázka, jejíž horní hranice předpokládané hodnoty nedosahuje finančních limitů nadlimitní veřejné zakázky a zároveň její spodní hranice je vyšší než horní hranice veřejné zakázky malého rozsahu – tedy více než 2 000 000,- Kč u veřejné zakázky na dodávky a služby a více než 6 000 000,- Kč u veřejných zakázek na stavební práce. Podlimitní veřejné zakázky se zadávají převážně v podlimitním režimu, pokud nejsou zadány v režimu zjednodušeném nebo na ně není uplatněna výjimka podle § 29 a 30 ZZVZ. Podlimitní veřejné zakázky již nejsou upraveny právem Evropské unie a její úprava je plně v gesci vnitrostátních předpisů.⁴⁵

2.3.3. Veřejná zakázka malého rozsahu

ZZVZ v § 27 vymezuje limity, které říkají, že o veřejnou zakázku malého rozsahu se jedná, pokud předpokládaná hodnota bude rovna nebo nižší

⁴² § 25 ZZVZ.

⁴³ Jedná se o nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění novely č. 335/2019 Sb.

⁴⁴ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014., str. 136.

⁴⁵ HERMAN, P. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 61.

2 000 000,- Kč v případě, že půjde o veřejnou zakázku na dodávky nebo služby, a je rovna nebo nižší 6 000 000,- Kč, pokud půjde o veřejnou zakázku na stavební práce. Veřejné zakázky malého rozsahu jsou dle § 31 vyňaty z působnosti ZZVZ. Podrobnější úprava je ponechána na úvaze zadavatelů, kteří tento druh veřejných zakázek upravují zpravidla prostřednictvím interních směrnic nebo metodik. Mezi zákonné požadavky na veřejné zakázky malého rozsahu patří vedle dodržení finančních limitů pouze povinnost řídit se obecnými zásadami ve smyslu § 6 ZZVZ. V praxi dochází k častému chybování při jejich zadávání.⁴⁶ Mezi zásadní problémy patří mimo jiné to, že dochází k účelovému dělení veřejné zakázky tak, aby byly splněny limity pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu a nemuselo se dále postupovat podle ZZVZ. Absence právního rámce také komplikuje fakt, že veřejné zakázky malého rozsahu jsou dle § 248 ZZVZ vyňaty z působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) a jejich kontrola je ze strany ÚOHS vyloučena.

2.4. Zadavatel

Pojem „zadavatel“ je jeden z hlavních a nejdůležitějších pojmů v rámci ZZVZ. Vymezením toho, kdo se považuje za zadavatele, dochází rovněž k vymezení osobní působnosti zákona. Jedná se též o klíčový pojem při definování samotného pojmu zadání veřejné zakázky. Zadavatelem se myslí osoba, která je jednou ze smluvních stran veřejné zakázky. Je jím ten, kdo vymezuje, jak bude veřejná zakázka vypadat a čeho se bude týkat. A je to právě zadavatel, kdo ponese odpovědnost za správný postup při procesu zadávání. Zadavatelem se tedy rozumí subjekt, jemuž ZZVZ ukládá určitá práva, kterých může požívat, a také povinnosti, které musí plnit. Podle občanského práva se zadavatelem rozumí každá fyzická osoba nebo právnická osoba, která naplňuje znaky zadavatele uvedené v ZZVZ.⁴⁷

2.4.1. Veřejný zadavatel

Ustanovení § 4 taxativně vymezuje, kdo vše může být za zadavatele považován. Obsahově nedošlo oproti předchozí právní úpravě k výraznějším změnám. Pouze se upustilo od pojmového dělení na zadavatele veřejného,

⁴⁶ BUGAN, A., DUFKOVÁ, I. *Férové zadávání veřejných zakázek: příručka pro veřejné zadavatele*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2019, str. 43.

⁴⁷ DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 26.

dotovaného a sektorového.⁴⁸ ZZVZ sice toto pojmosloví již nepoužívá, ale podstata ustanovení, které se mají dotovaného a sektorového zadavatele týkat, se oproti předešlé úpravě nezměnila. Současná zákonná terminologie vychází pouze z dělení na veřejného zadavatele a ostatní.

Veřejným zadavatelem je podle § 4 odst. 1) ZZVZ:

a) „Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu považují za samostatného zadavatele,“

Česká republika pojmově koresponduje s pojmem „stát“. Stát jako suverén zřizuje organizační složky, kterým „svěřuje zákonem působnost k výkonu svěřených záležitostí“.⁴⁹ Organizační složky státu nejsou právnickou osobou a nemají právní subjektivitu, čímž ale není dotčena jejich působnost nebo výkon činnosti. Jejich jednání je považováno za jednání státu.⁵⁰ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „MajČR“) taxativně vymezuje, co se pojmem organizační složka myslí. Jedná se např. o ministerstva a jiné správní úřady, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad apod. Přestože se nejedná o samostatnou právnickou osobu, dle dikce ZZVZ jsou organizační složky považovány za samostatné zadavatele. Důsledkem toho ovšem je, že v případně uzavření příslušné smlouvy se hledí na Českou republiku jako na smluvní stranu, ale práva a povinnosti, které v sobě smlouva obsahuje, už náleží organizační složce, která příslušnou smlouvu uzavřela jako samostatný veřejný zadavatel.⁵¹

b) „Česká národní banka,“

Česká národní banka jako ústřední banka státu je nově podle ZZVZ explicitně vymezena jako veřejný zadavatel. Ze strany zákonodárce tak došlo ke zpřesnění právní úpravy, neboť v předchozí právní úpravě byla Česká národní banka řazena pod tzv. jiné právnické osoby. Jako samostatnou podkategorii veřejných zadavatelů ji považuje i tzv. klasická zadávací směrnice a zákonodárce tedy postupoval plně v souladu s unijní úpravou.⁵²

c) „státní příspěvková organizace,“

⁴⁸ § 2 ZVZ.

⁴⁹ KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, str. 59.

⁵⁰ § 3 odst. 2 MajČR.

⁵¹ PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 21.

⁵² DVORÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 29.

Státní příspěvkové organizace na rozdíl od organizačních složek státu jsou právnické osoby a mají vlastní právní subjektivitu, dle ZZVZ tedy také vystupují jako smluvní strana.⁵³

d) *„územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace,“*

Mezi samosprávné celky patří obce jakožto základní samosprávné celky a kraje jakožto vyšší územně samosprávné celky. Specifickou kategorií tvoří městské části statutárních měst, které nejsou samostatnou právnickou osobou, nýbrž organizační složkou příslušného statutárního města.⁵⁴ Na rozdíl od organizačních složek státu nejsou městské části považovány za samostatné zadavatele.⁵⁵ Za splnění určitých podmínek je lze považovat za tzv. provozní jednotky dle § 17 odst. 2 ZZVZ. Podle důvodové zprávy k § 17 ZZVZ je nutné, aby byla naplněna podmínka funkční samostatnosti, což v kontextu znamená, že samy provádí zadávací řízení, na jehož základě vyberou nejvhodnějšího dodavatele, se kterým následně uzavřou smlouvu. Provozní jednotka s funkční samostatností tak disponuje s procesem zadávání, přičemž sama nakládá s předmětem plnění veřejné zakázky a toto plnění pak slouží výlučně dané provozní jednotce.⁵⁶ Samostatnost provozní jednotky může být dána i na základě interního předpisu zadavatele.⁵⁷

e) *„jiná právnická osoba, pokud*

- 1. byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*
- 2. jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.“*

Tzv. „zbytková“ kategorie veřejných zadavatelů je ze zákona vymezena relativně široce a mnohdy až praxe ukáže, koho je možné považovat za veřejného zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ.

⁵³ MACEK, I. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 28.

⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. str. 100.

⁵⁵ Tvrzení vychází z důvodové zprávy k § 17 ZZVZ a dále je podpořeno výkladem v komentářích od Dvořáka a kol. (DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 30) nebo od Maceka a kol. (MACEK, I. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 28).

⁵⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 7. 2015, č. j. S0319/2015/VZ-17502/2015/523/ASo.

⁵⁷ Vedle městských částí či obvodů je dle důvodové zprávy možné považovat za samostatné provozní jednotky také např. fakulty vysokých škol, pobočky obchodních společností či odštěpené závody. Stěžejní je dosažení požadované míry samostatnosti v konkrétním případě.

Splněna musí být obě zákonná kritéria zároveň. Kritéria vychází mimo jiné z textu evropských zadávacích směrnic, které reflektují poznatky z judikatury Soudního dvora Evropské Unie (dále jen „SDEU“). První kritérium je zaměřeno především na obecnou prospěšnost právnické osoby. Zákodárce užívá tzv. neurčitého právního pojmu (veřejný zájem), což znamená, že zákonná definice neexistuje a je na uvážení správního orgánu, aby posoudil jeho význam v konkrétní situaci za konkrétních skutkových okolností, nikoliv obecně a bez kontextu. Právnická osoba nemusí být nutně zakládána pouze a jen za účelem jednání ve veřejném zájmu. Je zapotřebí, aby následnou činností došlo k tomu, že jejím primárním účelem bude uspokojování potřeb veřejného zájmu.⁵⁸ Dále ZZVZ uvádí, že by se mělo jednat o takové uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemá obchodní ani průmyslovou povahu. Pokud se ale nějaká část její činnosti týká i obchodu, neznamená to automaticky, že nemůže být veřejným zadavatelem ve smyslu tohoto ustanovení. Není rozhodující ani výše podílu na činnosti, která připadá na uspokojování příslušných potřeb. Je důležité, aby se alespoň určitá část činnosti týkala uspokojování potřeb veřejného zájmu nemající průmyslovou a obchodní povahu. Za veřejného zadavatele tedy může být považována i právnická osoba, jejíž činnost není předně postavena na uspokojování příslušných potřeb.⁵⁹

Druhé kritérium je postaveno na tom, jaký je vztah ke státu nebo jinému veřejnému zadavateli. Jiný veřejný zadavatel se musí podílet na financování příslušné právnické osoby. Judikaturou SDEU je dovozeno, že podíl financování jiného veřejného zadavatele musí být minimálně 50 %.⁶⁰ Dále je v ZZVZ vymezena možná podmínka o uplatňování rozhodujícího vlivu⁶¹ nebo jmenování více než poloviny členů statutárního orgánu.

Důvodová zpráva k ZZVZ uvádí příklady právnických osob, které lze považovat za veřejné zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e). Typicky se jedná o Český rozhlas, Českou televizi, Horskou službu ČR nebo vysoké školy. Dle rozhodovací praxe ÚOHS je možné považovat za veřejné zadavatele podle

⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 2002, C-470/99 *Universale Bau*.

⁵⁹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 1998, C-44/96 *Mannesmann*.

⁶⁰ K tomu rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2000, C-380/98 *University of Cambridge*.

⁶¹ K tomu srov. § 74 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích – osoba ovládající a ovládána.

příslušného ustanovení i dopravní podniky.⁶² Za specifickou kategorii veřejných zadavatelů podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ mohou být považovány i státní podniky.⁶³ Bude opět záležet na tom, za jakým účelem je státní podnik založen. Ve chvíli, kdy je státní podnik založen pouze za účelem ziskovosti, a nikoliv za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, tak se o veřejného zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ jednat nebude. Pokud je jejich činností primárně uspokojování potřeb veřejného zájmu, tak se o veřejného zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ jednat bude. I zde se vychází z obsáhlé rozhodovací praxe ÚOHS a soudů.⁶⁴ Takto Nejvyšší správní soud např. dovodil, že státní podnik Lesy ČR je považován za veřejného zadavatele, jelikož svou činností naplňuje zákonné podmínky – jednak hospodaří se státním majetkem a spravuje jej a zároveň plní nezastupitelnou roli v obhospodařování lesních ekosystémů, což lze považovat za činnost uspokojující potřeby veřejného zájmu, která nemá obchodní ani průmyslovou povahu.⁶⁵

2.4.2. Zadavatel podle § 4 odst. 2 ZZVZ

Tento druh zadavatele byl v předešlé právní úpravě označován jako tzv. dotovaný zadavatel. Podstata a obsah ustanovení se nemění, ale ZZVZ již takto veřejného zadavatele neoznačuje. Jedná se o zadavatele, který na úhradu veřejné zakázky nepoužívá pouze finance z vlastního rozpočtu, nýbrž mu jsou poskytnuty z „rozpočtu veřejného zadavatele, z rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případů, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie.“⁶⁶ Může nastat i kombinace všech variant, je ovšem nutné dodržet finanční rámec – k úhradě musí být použito buď více než 200 000 000,- Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků ze zdrojů výše uvedených.

2.4.3. Zadavatel podle § 4 odst. 3 ZZVZ

Shodně jako v předchozí právní úpravě je v zákoně zachován odkaz na tzv. sektorové veřejné zakázky podle § 151. Nově je pak příslušné ustanovení

⁶² Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. 3. 2018, č. j. ÚOHS-S0031/2018/VZ-08181/2018/532/KSt, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 11. 6. 2018, č. j. ÚOHS-R0054/2018/VZ-17281/2018/321/ZSř.

⁶³ § 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

⁶⁴ K tomu např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 1 Afs 98/2010-399, rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 2. 2016, č. j. S0825/2015/VZ-02796/2016/513/IHL.

⁶⁵ NSS. Státní podnik Lesy České republiky je veřejným zadavatelem. Tisková zpráva [online]. 1. 6. 2011. [cit. 2019-11-06]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/statni-podnik-lesy-ceske-republiky-je-verejnym-zadavatelem/art/676?tre_id=205

⁶⁶ § 4 odst. 2 ZZVZ.

doplněno o sektorové koncese podle § 176 odst. 3 ZZVZ. Zadavatelem může být v případě sektorových veřejných zakázek a koncesí vedle veřejného zadavatele také jiná osoba, která musí splnit podmínky vymezené v § 151 odst. 2. Sektorovým zadavatelem⁶⁷ je osoba, která vykonává tzv. relevantní činnost, za podmínek, že:

„a) relevantní činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního práva podle § 152, nebo

b) nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo nebo nepřímo uplatňovat dominantní vliv.“⁶⁸

Jedná se o alternativní vymezení podmínek a postačuje, aby byla splněna pouze jedna z výše uvedených. Relevantní činností je podle ZZVZ činnost v odvětví plynárenském, teplárenském, elektroenergetiky, vodárenství ale i činnost související s poskytováním poštovních služeb aj.⁶⁹

2.4.4. Zadavatel podle § 4 odst. 5 ZZVZ

Poslední možný případ zadavatele je vymezen v § 4 odst. 5 ZZVZ a jedná se o tzv. dobrovolného zadavatele. Je jím osoba, která se rozhodla postupovat při zadání veřejné zakázky podle ZZVZ, přestože k tomu nebyla povinna. Dobrovolnost tedy spočívá v tom, že zadavatel dodržuje podmínky nastavené předmětným zákonem, byť nemusí. Zároveň platí, že pokud je zadávací řízení zahájeno podle ZZVZ, musí se podle zákonných ustanovení postupovat až do jeho ukončení.

2.5. Dodavatel

Definice dodavatele vychází primárně z § 5 ZZVZ, který za dodavatele považuje „osobu, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně.“⁷⁰ Jinými slovy dodavatel disponuje plněním, které po něm požaduje zadavatel, a za úplatu jej zadavateli poskytne. S ohledem na unijní úpravu zadávacích směrnic, kde je dodavatel nazýván „hospodářským subjektem“, je osoba dodavatele vymezena relativně široce, a definice je tak v souladu s eurokonformním výkladem.⁷¹ Za dodavatele je považována osoba, ať

⁶⁷ Terminologické označení „sektorový zadavatel“ se v ZZVZ sice nepoužívá, ale v praxi se k nim i nadále vrací.

⁶⁸ § 151 odst. 2 ZZVZ.

⁶⁹ Více k tomu § 153 ZZVZ.

⁷⁰ § 5 ZZVZ.

⁷¹ Čl. 2(1) bod 10 směrnice 2014/24/EU.

už právnická nebo fyzická bez ohledu na právní formu. Zpravidla se bude jednat o podnikatele ve smyslu § 420 OZ, ale není to podmínkou. Zároveň se již nerozlišuje dělení na tuzemského a zahraničního dodavatele, jako tomu bylo v předešlé právní úpravě. Za dodavatele je dále považována i pobočka závodu, bez ohledu na to, že je podle OZ považována za věc, která z povahy věci nemá právní osobnost.⁷² Dále se oproti předešlé úpravě upustilo od rozlišování pojmů „uchazeč“ a „zájemce“. Podle ZZVZ je používáno jednotné označení „účastník zadávacího řízení“. Cílem zákonodárce bylo nepochybně co nejširší vymezení pojmu dodavatel, aby se tak předešlo i možné diskriminaci jednotlivých potenciálních dodavatelů.

3. Zadávání veřejných zakázek

Komplexně pojatá kapitola týkající se zadávání veřejných zakázek obsahuje vedle objasnění definice pojmu zadání veřejné zakázky také vymezení základních zásad uplatňujících se při zadávacím procesu, samotný průběh zadávacího řízení a ve stručnosti popsané jednotlivé druhy zadávacích řízení s ohledem na zásadní specifika u každého z nich. Kapitola se cíleně vyhýbá problematice jednacího řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“) jako jednomu z druhů zadávacího řízení, jelikož je mu s ohledem na téma diplomové práce věnován větší prostor v následujících kapitolách.

3.1. Vymezení pojmu zadání veřejné zakázky

Pojem zadání veřejné zakázky je pro celou právní úpravu stěžejní definicí. Oproti předchozí právní úpravě došlo k zásadním změnám. Jak již bylo předestřeno v předešlé kapitole, současná právní úprava neobsahuje definici veřejné zakázky, ale zaměřuje se na definování pojmu zadání veřejné zakázky. Do jisté míry absence definice veřejné zakázky koresponduje i se změnou názvu zákona upravujícího veřejné zakázky. Předchozí právní úprava nesla název „o veřejných zakázkách“, kdežto současná právní úprava nese název „o zadávání veřejných zakázek“, s ohledem na změnu názvu lze tedy dovozovat, že zákonodárce tak činí s akcentem na proces zadávání veřejných zakázek, což se následně projevuje v upuštění od definování veřejné zakázky v ZZVZ a nahrazení

⁷² § 503 OZ.

chybějící definice definováním pojmu zadání veřejné zakázky. Zákonodárce tímto vymezuje věcnou působnost zákona se zaměřením na zadávací proces.

Pojem zadání veřejné zakázky je vymezen v § 2 odst. 1 ZZVZ, který říká, že „*zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*“.⁷³ Z takto podané definice je patrné, že zákonodárce využil co nejširšího a nejobecnějšího vymezení, aby bylo možné pod tento pojem podřadit proces zadání jakékoliv veřejné zakázky bez zřetele na předpokládanou hodnotu či proces, jakým bude konkrétní veřejná zakázka zadávána. To znamená, že pod pojem zadání veřejné zakázky bude spadat rovněž např. zadání veřejné zakázky malého rozsahu, byť jej zadavatel nemusí zadat v rámci zadávacího řízení.⁷⁴ Zadání veřejné zakázky nově také dopadá i na koncese, které jsou dnes součástí ZZVZ.⁷⁵

Ze zákonné definice pojmu zadání veřejné zakázky lze dovodit její tři základní pojmové znaky. Prvním bude **uzavření úplatné smlouvy**. Smlouvu chápeme jako dvou- nebo vícestranné právní jednání, které na základě shodného projevu vůle smluvních stran směřuje ke zřízení závazku a následnému dodržování obsahu smlouvy.⁷⁶ Podstatou je, že smlouva na veřejnou zakázku musí být úplatná. V případě, že by úplatnost jako charakteristický znak zadání veřejné zakázky chyběla, definice by nemohla být naplněna. Úplata je poskytována jako protiplnění zadavatelem. Pojem úplatnost je nutné vykládat v širším významu – není vyloučena ani nepřímá úhrada, kdy úplatu poskytne osoba od zadavatele odlišná. Zároveň nezáleží na formě úplaty. Zpravidla je poskytována v penězích, ale ZZVZ nevyklučuje ani jiné formy plnění – např. převod vlastnického práva, plnění v naturální podobě aj.⁷⁷ Úplatná smlouva, která je uzavřena, nemusí být pojmenována. Nezáleží na tom, o jaký konkrétní typ smlouvy půjde, ovšem z povahy věci je vyloučena například smlouva darovací, jelikož postrádá prvek úplatnosti. Povahu smlouvy je pak nutné posuzovat podle jejího obsahu, nikoliv

⁷³ § 2 odst. 1 ZZVZ.

⁷⁴ DVORÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 15.

⁷⁵ ZZVZ v § 174 vymezuje speciální definici vztahující se ke koncesím, která je ve vztahu k obecné definici v § 2 ZZVZ detailnější, jelikož koncese mají svá specifika.

⁷⁶ TINTĚRA, T., PODRAZIL, P., a PETR, P. *Základy závazkového práva*. 1. díl. Praha: Leges, 2016, str. 62.

⁷⁷ PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 15; k úplatnosti také rozsudek KS Brno ze dne 4. 8. 2011, sp. zn. 62 Af 36/2011-127.

podle jejího podřazení pod konkrétní smluvní typ. Převládá tedy hledisko materiální nad hlediskem formálním.⁷⁸ Oproti předchozí právní úpravě v § 2 odst. 1 ZZVZ schází podmínka písemné formy. Tato podmínka je nově obsažena v § 51 odst. 3 ZZVZ, a vztahuje se tak pouze k uzavření smlouvy, která stvrzuje ukončení zadávacího řízení.⁷⁹

Druhým definičním znakem jsou konkrétně vymezené **subjekty smlouvy**. V případě zadání veřejné zakázky se jedná o smluvní vztah, kdy na jedné straně smlouvy musí být zadavatel a na straně druhé dodavatel. Přítomnost zadavatele a dodavatele je rovněž nezbytnou součástí naplnění dílčího znaku pojmu zadání veřejné zakázky. Je možné, aby na straně zadavatele stálo více zadavatelů⁸⁰ a na straně dodavatele pak více dodavatelů.

Třetím definičním znakem je specificky určený **předmět smlouvy**. Předmětem je ono plnění, které musí dodat právě dodavatel. Plněním je myšleno „*poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*“.⁸¹ A právě za plnění je dodavateli poskytnuta úplata.

Výše vymezené definiční znaky je pro naplnění pojmu zadání veřejné zakázky nutné splnit kumulativně. Na základě smlouvy, která definiční znaky obsahuje, je pak veřejná zakázka plněna. V případě, že některý z uvedených znaků chybí, uzavření smlouvy nebude zadáním veřejné zakázky podle § 2 odst. 1 ZZVZ.

ZZVZ na jedné straně vymezuje pozitivní definici pojmu zadání veřejné zakázky popsanou výše, na straně druhé pak obsahuje demonstrativní výčet, co zadání veřejné zakázky není – tedy negativní vymezení pojmu. Za zadání veřejné zakázky se podle § 2 odst. 1 ZZVZ nepovažuje uzavření pracovněprávní smlouvy či jiného obdobného poměru⁸², uzavření smlouvy upravující spolupráci zadavatele při společném zadávání podle § 7 a násl. ZZVZ, u sektorových veřejných zakázek zakázky zadávané přidružené osobě nebo společným podnikům podle § 155 a § 156 ZZVZ a v oblasti obrany a bezpečnosti uzavření smlouvy o horizontální či vertikální spolupráci podle § 189 a § 190 ZZVZ.

⁷⁸ K tomu více např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 8 Afs 60/2009, rozsudek KS Brno ze dne 2. 2. 2011, sp. zn. 62 Ca 25/2009.

⁷⁹ POREMSKÁ, M. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 37.

⁸⁰ V případě tzv. společného zadávání podle § 7 ZZVZ, kdy více zadavatelů zadává veřejnou zakázku společně.

⁸¹ 2 odst. 1 ZZVZ.

⁸² Tímto je myšleno např. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, smlouva o výkonu funkce, služební poměr aj.

Další a neméně důležitou změnou nové právní úpravy je také upuštění od definování pojmu zadávání veřejné zakázky. Je tedy důležité odlišovat od sebe pojem „zadání veřejné zakázky“, který je vymezen v § 2 ZZVZ, a pojem „zadávání veřejné zakázky“, který je v současné právní úpravě chápán a používán „v jeho obecném významu, a zahrnuje tak nejen zadávání veřejných zakázek v zadávacím řízení, ale i zadávání veřejných zakázek mimo něj“.⁸³ ZVZ z roku 2006 definoval zadávání jako „závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení“.⁸⁴ Po srovnání obou právních úprav lze konstatovat, že současná právní úprava chápe pojem zadávání širěji, protože dle důvodové zprávy k § 2 ZZVZ se vztahuje pojem zadávání i na zadávání veřejných zakázek mimo zadávací řízení, kdežto předchozí právní úprava za zadávání považovala pouze postup zadavatele v zadávacím řízení. Stěžejní je ovšem fakt, že nelze zaměňovat význam slov zadání a zadávání. Obsahově se nejedná o totéž, byť by se tak na první pohled mohlo zdát. Zadáváním je myšlen celý zadávací proces, kdežto zadáním veřejné zakázky je myšleno až samotné konečné uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem.

3.2. Právní povaha procesu zadávání veřejných zakázek

Kontinentální právní systém obvykle dělí právo na právo soukromé a právo veřejné – hovoříme o tzv. právním dualismu. Historické kořeny má právní dualismus v římském právu, které rozlišovalo *ius privatum* a *ius publicum*.⁸⁵ Hranice mezi jednotlivými podsystémy se jeví jako velmi tenká a mnohdy může být problém spolehlivě určit, do které oblasti práva budou jednotlivá právní odvětví spadat. Právo veřejných zakázek v České republice není považováno za samostatné právní odvětví, ale pohybuje se na pomezí různých právních odvětví.⁸⁶ Zároveň je typickým příkladem hraniční oblasti mezi právem soukromým a veřejným. ZZVZ je právním aktem smíšené povahy, který obsahuje jak ustanovení povahou spíše soukromoprávní, tak ustanovení povahou spíše veřejnoprávní.

⁸³ Důvodová zpráva k ZZVZ k § 2, str. 185.

⁸⁴ § 17 písm. m) ZVZ.

⁸⁵ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 68.

⁸⁶ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 60.

V procesu zadávání veřejných zakázek jsou oba aspekty obsaženy. Na jedné straně se v zásadě nejedná o nic jiného než o specifický kontraktační proces, který směřuje k uzavření smlouvy, jejímž znakem je úplatnost. Z tohoto úhlu pohledu převládá povaha soukromoprávní. Na straně druhé se ovšem jedná o proces vysoce formalizovaný, specifický také v tom, že je při něm nakládáno s veřejnými financemi, a tedy podléhá doзору orgánu státní správy, který tím vykonává vrchnostenskou pravomoc. V tomto případě lze identifikovat rovněž znaky veřejnoprávní povahy.⁸⁷

K rozklíčování daného problému pomáhá ustálená judikatura⁸⁸, která považuje proces zadávání veřejných zakázek za proces soukromoprávní povahy. Mezi zadavatelem a dodavatelem nejde o vztah nadřazenosti a podřazenosti, který je typický pro oblast veřejného práva. Obě smluvní strany jsou si rovny. Úkolem zákona je pak vyrovnat případné nerovné postavení, které by mezi zadavatelem a dodavatelem mohlo nastat. Zadavatel nevystupuje jako silnější strana, jež by svými úkony činila autoritativní rozhodnutí. Přes všechna zákonná omezení je ponecháno stranám právo autonomie vůle.⁸⁹ Přestože zadavatel může být orgánem veřejné moci, ve vztahu k dodavateli nejedná vrchnostensky a jeho veřejnoprávní charakter na zadávací řízení nemá vliv.⁹⁰ Soukromoprávní povahu rovněž podtrhuje fakt, že z § 9 odst. 2 OZ lze dovodit subsidiární užití OZ. K soukromoprávní povaze procesu zadávání veřejných zakázek se vedle judikatury soudů kloní i rozhodovací praxe ÚOHS, která ve svých rozhodnutích konstantně poukazuje na soukromoprávní charakter tohoto procesu. Dokonce vylučuje užití zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jelikož zadávání veřejných zakázek není výkon veřejné správy, a užití správního řádu je tak z povahy věci vyloučeno.⁹¹

Veřejnoprávní charakter má pak následný dohled nad dodržováním ZZVZ, v němž se jedná o správní řízení. Dohledovým orgánem je ÚOHS, který v řízení již vystupuje vrchnostensky a na základě zákona posuzuje, zdali zadávání

⁸⁷ ŠTENGLOVÁ, I., DĚDIČ J. a TOMSA M. a kol. Základy obchodního práva. 2. vydání. Praha: Leges, 2019, str. 135.

⁸⁸ K tomu více např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 2 Afs 64/2009.

⁸⁹ K tomu více např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 5 As 74/2015.

⁹⁰ K tomu více např. rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 5 Afs 77/2010.

⁹¹ K tomu např. rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 8. 2011, č. j. R116/2011, rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, čj. R184/2008, vyloučení správního řádu při zadávání veřejných zakázek je konstatován rovněž v rozsudku NSS ze dne 18. 07. 2013, sp. zn. 9 Afs 5/2013–32.

veřejných zakázek neprobíhalo v rozporu se zákonem, disponuje pravomocí ukládat sankční či nápravná opatření.

S ohledem na všechny aspekty výše uvedené se jedná o vysoce formalizovaný proces podléhající veřejnoprávní kontrole,⁹² v němž přes nutnou regulaci tohoto proces z důvodu nakládání s veřejnými prostředky⁹³ stále převládá soukromoprávní povaha. Na zadávací řízení pak hledíme jako na způsob uzavírání soukromoprávních smluv *sui generis*.⁹⁴

3.3. Zásady zadávání veřejných zakázek

Zásadami zadávání veřejných zakázek se v obecném smyslu rozumí soubor povinností určitým způsobem se v průběhu zadávacího procesu chovat a určitým způsobem jednat. Zásady jsou v ZZVZ formulovány velmi obecně, což byl koneckonců i úmysl zákonodárce. Legislativně blíže nespecifikovány jsou zejména z toho důvodu, aby nedocházelo k obsahovému omezení. Interpretace zásad vychází především z výkladu práva Evropské unie, z bohaté judikatury SDEU i českých soudů.⁹⁵

Zásady mají obecně dvojí význam. Prvním je význam aplikační, kdy napomáhají při aplikaci jednotlivých postupů dle ZZVZ (např. při stanovení zadávacích podmínek je nutné postupovat s ohledem na zásadu přiměřenosti či rovného zacházení). Druhým je význam interpretační, kdy zásady napomáhají při interpretaci jednotlivých ustanovení ZZVZ. Při výkladu sporných ustanovení čili v situaci, kdy dané ustanovení nepodává zcela jednoznačné řešení vyvstalé otázky, je nutné dané ustanovení interpretovat v souladu se zásadami zadávání veřejných zakázek, tedy tak, aby jim nebylo odporováno.⁹⁶

ZZVZ podává v § 6 výčet zásad, které rozděluje na dvě skupiny. V § 6 odst. 1 je stanoveno, že zadavatel musí dodržovat zásadu transparentnosti a přiměřenosti při všech postupech podle ZZVZ. Zásada přiměřenosti je oproti předešlé právní úpravě nově výslovně stanovena v zákoně, byť byla obecně respektována i bez zákonného zakotvení. Zákonodárce výslovné zakotvení zásady

⁹² Rozsudek KS v Brně ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 28/2008.

⁹³ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 8 Afs 60/2009.

⁹⁴ POCHOBRADSKÁ V. Povaha řízení o zadávání veřejných zakázek a vybrané změny v nové právní úpravě. In: *Epravo* [online]. 14. 9. 2016. [cit. 2020-02-08] Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/povaha-rizeni-o-zadavani-verejnych-zakazek-a-vybrane-zmeny-v-nove-pravni-uprave-103066.html>.

⁹⁵ Důvodová zpráva k § 6 ZZVZ, str. 188.

⁹⁶ JURČÍK, R. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 108.

přiměřenosti přijímá po vzoru zadávacích směrnic⁹⁷ a podtrhuje tím princip právní jistoty těch subjektů, kteří se zadávacího řízení účastní.⁹⁸ § 6 odst. 2 pak říká, že zadavatel je povinen ve vztahu k dodavatelům dodržovat zásadu rovného zacházení a zásadu diskriminace. Výslovně je pak v § 6 odst. 3 ZZVZ zakotven zákaz omezování účasti v zadávacím řízení dodavatelům, kteří nemají sídlo v České republice. Cílem tohoto ustanovení je usnadnění a podpora spolupráce mezi členskými státy Evropské unie a dalšími státy, se kterými má Česká republika nebo Evropská unie uzavřenou smlouvu o přístupu dodavatelů k zadávané veřejné zakázce. Ustanovení týkající se zásad zadávání neposkytuje taxativní výčet. S ohledem na povahu zadávacího řízení lze dovést,⁹⁹ že jsou obecně dodržovány rovněž zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (tzv. zásada 3E).¹⁰⁰ Rozumíme jimi ekonomická hlediska, která je vzhledem k nákladní s veřejnými prostředky nutné při procesu zadávání respektovat a dodržovat.¹⁰¹ Význam zásad zadávání podtrhuje rovněž fakt, že je zadavatel musí dodržovat i při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, přestože není povinen veřejnou zakázku zadat v zadávacím řízení.

3.3.1. Zásada transparentnosti a přiměřenosti

Pro obě zásady je shodná skutečnost, že je zadavatel musí dodržovat při všech úkonech, které v rámci zadávacího řízení činí, tedy v rámci celého postupu podle ZZVZ bez ohledu na to, vůči komu nebo v jaké fázi zadávacího řízení daný úkon činí.

Zásada transparentnosti cílí především na uveřejňování informací týkajících se zadávání veřejných zakázek z důvodu zprůhlednění celého zadávacího procesu. Cílem této zásady je jednak otevřenost celého procesu zadávání co nejširšímu spektru potencionálních dodavatelů v ničím nenarušené hospodářské soutěži¹⁰², jednak slouží i k zamezení nekalým praktikám

⁹⁷ Čl. 18 směrnice 2014/24/EU.

⁹⁸ PODEŠVA, V. a kol. Zásady zadávání veřejných zakázek. In: *Bulletin advokacie* [online]. 1. 8. 2016. [cit. 2020-02-08]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zasady-zadavani-verejnych-zakazek?browser=mobi>.

⁹⁹ Dodržování ekonomických zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti dovedeme např. z § 114 a násl. ZZVZ.

¹⁰⁰ POREMSKÁ, M. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 46.

¹⁰¹ ŠTENGLOVÁ, I., DĚDIČ J. a TOMSA M. a kol. *Základy obchodního práva*. 2. vydání. Praha: Leges, 2019, str. 138.

¹⁰² Stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ze dne 12. 4. 2005 ve věci C-231/03, Coname, bod 92.

a napomáhání v boji proti korupci, posiluje tak vysokou míru informovanosti široké veřejnosti nejen o průběhu zadávacího řízení, ale i o případném přezkumu.

Pojetí zásady je velmi široké a k rozuzlení jejího obsahu velmi dobře napomáhá rozsáhlá judikatura SDEU i vnitrostátních soudů, ze které rovněž vyplývá obsahová pružnost daného pojmu, kvůli níž je nutné vykládat daný pojem podle konkrétních okolností případu.¹⁰³

Zásada transparentnosti se projevuje v povinnosti zveřejnit zákonem stanovené množství informací, které přispívá k otevření hospodářské soutěže¹⁰⁴, čímž se vytvoří konkurenční prostředí pro dostatečné množství dodavatelů a tím dochází k hospodárnému, efektivnímu a účelnému vynaložení veřejných prostředků. V praxi to znamená, že se musí řádným způsobem zveřejnit vyhlášení veřejné zakázky, zadavatel má povinnost uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení aj. Dále se zásada transparentnosti projevuje v tom, že veškeré jednání, které zadavatel při zadávání činí, je možné přezkoumat. Zadavatel má povinnost řádně vést dokumentaci o výběrovém řízení, aby bylo v případě potřeby možné veškeré kroky přezkoumat. Pouze takto je možné zajistit kontrolu nad tím, jestli zadavatel dodržuje předepsané postupy a neporušuje ostatní zásady zadávání.¹⁰⁵ V praxi to např. znamená, že zadávací podmínky musí být vymezeny přesně a jasně bez jakýchkoliv pochybností, neboť nejsou-li zadávací podmínky vymezeny jednoznačně, může dojít k rozdílnému výkladu požadavků na zpracování nabídky nebo způsob hodnocení, čímž je pak následně ztížen zpětný přezkum jednání zadavatele, což má za následek porušení zásady transparentnosti.¹⁰⁶ S ohledem na výše uvedené se zásada transparentnosti jeví jako vůdčí zásada zadávacího řízení, neboť případný přezkum rozhodnutí zadavatele je nezbytný pro zachování objektivního postupu během celého zadávacího procesu.¹⁰⁷

Nově se zákonného zakotvení dočkala **zásada přiměřenosti**, která je obsažena i v tzv. klasické zadávací směrnici¹⁰⁸. Přestože se v předchozí právní

¹⁰³ K tomu více rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010-159, který shodně navazuje na stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ze dne 14. 9. 2006 ve věci Komise proti Irsku C-532/03, bod 71.

¹⁰⁴ Rozsudek SDEU ze dne 7. 12. 2000, C-324/98 Teleaustria Verlags GmbH, odst. 61.

¹⁰⁵ Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004, C-496/99P Komise Evropských společností proti CAS Succhi di Frutta SpA., odst. 109.

¹⁰⁶ RAUS, D. *Zadávací veřejných zakázek: judikatura s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, str. 37.

¹⁰⁷ Stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ze dne 12. 4. 2005 ve věci Coname C-231/03.

¹⁰⁸ Čl. 18 Směrnice 2014/24/EU.

úpravě zásada nevyskytovala, v rozhodovací praxi i v judikatuře soudů se zásada přiměřenosti objevovala i před zákonným zakotvením.¹⁰⁹

ZZVZ ponechává zadavatelům určitou volnost ve výběru konkrétního postupu v zadávacím řízení a upouští od formalističtějšího pojetí v ZVZ, což má zároveň zjednodušit celý zadávací proces. Nově přiznaná „volnost“ zadavatele není volností neomezenou. Rozsah zásady přiměřenosti je charakteristický svou pružností, a tak se zákonodárce opět zcela logicky vyhýbá bližší specifikaci a ponechává rozsah na rozhodovací praxi, která bude napomáhat k interpretaci i aplikaci této zásady.¹¹⁰ Je nutné poznamenat, že dle § 37 odst. 7 ZZVZ může vláda svým nařízením stanovit bližší podmínky pro posouzení přiměřenosti podmínek účasti v zadávacím řízení a stanovit rozsah jejich používání.¹¹¹

Zásada se bude primárně dotýkat nastavení zadávacích podmínek ve vztahu k charakteru či předmětu veřejné zakázky nebo k jednotlivým lhůtám. V praxi to bude např. znamenat, že zadavatel stanoví délky lhůt pro podání nabídky přiměřeným způsobem s ohledem na druh a předmět veřejné zakázky.¹¹² V ZZVZ dokonce nalezneme některá ustanovení, která slovo přiměřenost, respektive nepřiměřenost používají přímo v daném ustanovení.¹¹³ Přiměřeně nastavené zadávací podmínky povedou k naplnění cíle zadávacího řízení a k zaručení regulérnosti hospodářské soutěže.

Obě výše vymezené a objasněné zásady jsou sice každá jiné, ale obsahově se mají doplňovat, aby dohromady tvořily kompaktní dvojici (potažmo čtveřici spolu se zásadou rovnosti a zákazu diskriminace), která bude zaručovat spravedlivý přístup zadavatelů a transparentní nakládání s veřejnými prostředky.

3.3.2. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace

Podstatou těchto zásad je, že zadavatel musí obě zásady dodržovat ve vztahu k dodavatelům. Nejedná se o zásady, které by se vztahovaly k celkovému postupu zadavatele v rámci celého působení v zadávacím řízení. Nepůsobí tedy na

¹⁰⁹ K tomu více např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 5 Afs 75/2009.

¹¹⁰ KOUŘILOVÁ, K. K zásadě přiměřenosti při postupu zadavatele v zadávacím řízení. In: *Epravo* [online]. 4. 4. 2017. [cit. 2020-02-09]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-zasade-primerenosti-pri-postupu-zadavatele-v-zadavacim-rizeni-105563.html>.

¹¹¹ Návrh nařízení vlády byl již v připomínkovém řízení, ale následně se od původního záměru upustilo s ohledem na přílišnou komplikaci při vymezení rozsahu této zásady a výklad byl přenechán převážně na následnou rozhodovací praxi.

¹¹² § 40 odst. 1 ZZVZ.

¹¹³ Např. ustanovení týkající se lhůt - § 36, 46, 48 aj., dále ustanovení týkající se přiměřených opatření (§ 36, 49, 96), zajištění přiměřené hospodářské soutěže; nepřiměřenost – nepřiměřené obtíže (§ 64), nepřiměřené úsilí (§118), nepřiměřené náklady (§ 168) aj.

všechny úkony zadavatele, ale pouze na ta jednání, která zadavatel činí ve vztahu k dodavatelům.¹¹⁴ Zároveň nepůsobí např. na jednání dodavatele vůči zadavateli nebo na jednání dodavatele vůči jiným dodavatelům. Obě zásady se vzájemně prolínají a překrývají, ale přes jejich blízkou souvislost nejsou totožné, existují každá samostatně a rozhodně by se neměly zaměňovat.

Zásada **rovného zacházení** je obecná právní zásada, která v základu znamená, že v obdobných situacích a případech nesmí být zacházeno odlišně, pokud není odlišnost řádně zdůvodněna.¹¹⁵ S ohledem na veřejné zadávání musí zadavatel jednat se všemi dodavateli v průběhu celého zadávacího procesu stejně, bez rozdílů.¹¹⁶ SDEU ve svých rozhodnutích sice odkazuje na zásadu rovného zacházení konstantně, ale stejně jako u předchozích zásad neexistuje jednotná definice, která by všechny judikované aspekty této zásady shrnovala v jednu souhrnnou definici.¹¹⁷

Zásada rovného zacházení byla na evropské úrovni ještě před tím, než se objevila v směrnici upravující veřejné zadávání, poprvé judikována v případě „Storebealt“.¹¹⁸ Dle předmětného rozsudku vyplývá zásada rovného zacházení již ze samotného účelu úpravy veřejného zadávání, kterým je zajištění svobodné hospodářské soutěže. Pro zabezpečení řádné a efektivní hospodářské soutěže je nezbytné, aby všichni potencionální dodavatelé měli při přípravě nabídky rovné postavení, a tedy i rovné šance.¹¹⁹ Všechny nabídky dodavatelů pak podléhají stejným kritériím při jejich hodnocení. Rovné postavení všech dodavatelů je naplněno třemi dílčími znaky – „*získávání stejných informací, získávání stejných příležitostí a stejného zacházení ze strany zadavatele*“.¹²⁰ Zásada má primárně chránit dodavatele před nezákonnými praktikami zadavatele, aby nemohl účelově zvýhodňovat některého z potencionálních dodavatelů.

Zásada **zákazu diskriminace** je odvozena od zásady rovného zacházení. V rámci práva Evropské unie je na obecné úrovni zakotvena v čl. 18 Smlouvy

¹¹⁴ § 6 odst. 2 ZZVZ.

¹¹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 19. 10. 1977, spojené věci 117/76 a 16/77 Albert Ruckdeschel.

¹¹⁶ DVOŘÁK, D. *Smluvní závazkové vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 21.

¹¹⁷ BUREŠOVÁ, K. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace ve veřejném zadávání. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2018, roč. 6, č. 2, s. 142.

¹¹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 1993, C-243/89, Komise v. Dánské království.

¹¹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 25. 4. 1996, C-87/94 Komise Evropských společenství proti Belgickému království.

¹²⁰ BUREŠOVÁ, K. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace ve veřejném zadávání. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2018, roč. 6, č. 2, s. 143., srov. s rozsudkem KS v Brně ze dne 3. 5. 2010, sp. zn. 62 Ca 91/2008. a rozsudkem NSS ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007–131.

o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), kde je spojována primárně se zákazem diskriminace v souvislosti se státní příslušností.

Zásadu můžeme rozdělit na dvě dílčí skupiny – tzv. diskriminace zjevná a diskriminace skrytá.¹²¹ Zjevnou diskriminací je myšlena rozdílnost v přístupu zadavatele k jednotlivým potenciálním dodavatelům, v důsledku čehož je potenciálnímu dodavateli zmařeno či zkomplikováno ucházení se o veřejnou zakázku. Zadavatel přistupuje k určitému dodavateli jinak než k ostatním.¹²² Diskriminace skrytá spočívá v uplatňování sice shodných podmínek pro všechny, ale shodné podmínky pak mají různý dopad. Skrytou diskriminaci judikoval ve svém nálezu č. j. 1 Afs 20/2008 Nejvyšší správní soud, který za takovou formu diskriminace považuje „i takový postup, pokud zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových technických kvalifikačních předpokladů, které jsou zjevně nepřiměřené ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky“.¹²³ Potenciálnímu dodavateli je tak a priori znemožněna případná účast v zadávacím řízení a tím dochází k diskriminačnímu jednání ze strany zadavatele. V případě porušení zákazu diskriminace je tedy nutné zkoumat obě složky této zásady – jak diskriminaci zjevnou, tak skrytou.¹²⁴

Zvláště zdůrazněn je v § 6 odst. 3 ZZVZ zákaz diskriminace dodavatelů, kteří mají své sídlo v některém z členských států Evropské unie nebo ve státě, který má s Českou republikou uzavřenou mezinárodní smlouvu o zaručení přístupu dodavatelů k zadávání veřejné zakázky. Jedná se tak o speciální ustanovení vztahující se rovněž k zákazu diskriminace podle § 6 odst. 2 ZZVZ. Ustanovení má zabránit zvýhodňování tuzemského dodavatele před těmi zahraničními.

Zásady vymezeny v § 6 odst. 2 resp. 3, jak již bylo uvedeno výše, nejsou identické. Každá obsahuje svá specifika a stejně jako předchozí dvojice zásad by další dvě zásady měly tvořit kompaktní dvojici, jež otevírá hospodářskou soutěž

¹²¹ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152.

¹²² Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 7 Afs 27/2007.

¹²³ Takto vyslovené stanovisko je podporováno i v následných rozhodnutích NSS (sp. zn. 9 Afs 37/2011-82 ze dne 7. 12. 2011 nebo v rozsudku téhož soudu sp. zn. 1 Afs 66/2012-64 ze dne 20. 12. 2012).

¹²⁴ STANĚK, P. K zákazu diskriminace, In: *Epravo* [online]. 10. 10. 2018 [cit. 2020-02-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-zakazu-diskriminace-pri-zadavani-verejnych-zakazek-108209.html>.

dodavatelům, aniž by zadavatel některého z nich zvýhodňoval, či naopak znevýhodňoval.

3.4. Průběh zadávacího řízení

Zadáváním veřejných zakázek chápeme, jak již bylo nastíněno výše, celý zadávací proces, jehož konečným aktem je uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem. Samotný průběh zadávacího řízení je pak odvislý především od toho, jaký druh zadávacího řízení si zadavatel s ohledem na specifika veřejné zakázky zvolí. Zadavatel má dle současné právní úpravy větší volnost co do možnosti volby druhu zadávacího řízení i co do pořadí jednotlivých úkonů v rámci již zvoleného zadávacího řízení. Cílem těchto změn je především odstranění vysoké míry formálnosti, zjednodušení celého procesu zadávání a v neposlední řadě rovněž snížení administrativní náročnosti při zadávání veřejných zakázek.¹²⁵

Ze ZZVZ lze dovodit, že veřejné zakázky jsou zadávány postupem podle zákona, postupem podle základních zásad vyplývajících ze ZZVZ¹²⁶ nebo na základě výjimek uvedených v § 29 ZZVZ. Postupem podle zákona, kterému bude v následujících podkapitolách věnován prostor, je myšleno zadání veřejné zakázky v nadlimitním nebo podlimitním režimu, který je určen na základě předpokládané hodnoty veřejné zakázky.¹²⁷ Průběh se tedy bude lišit primárně podle toho, jestli bude veřejná zakázka zadávána v nadlimitním nebo podlimitním režimu.

3.4.1. Fáze přípravy zadávacího řízení

V rámci přípravy zadávacího procesu zadavatel činí úkony, které směřují k zahájení zadávacího řízení. V přípravné fázi zadavatel primárně stanoví **zadávací podmínky** dle § 36 ZZVZ. Obsahem zadávacích podmínek jsou dle § 28 ZZVZ zadavatelem stanovené:

1. podmínky průběhu zadávacího řízení,

Podmínky průběhu zadávacího řízení jsou odvislé od konkrétního druhu zadávacího řízení, který byl zadavatelem na základě povahy veřejné zakázky zvolen. Obecně se podmínkám průběhu zadávacího řízení věnuje § 39 ZZVZ.

¹²⁵ TLUSTOŠOVÁ, K. Nová právní úprava práva veřejných zakázek. In: *Soukromé právo* (Wolters Kluwer) [online]. 19. 10. 2016 [cit. 2020-02-13]. Dostupné z: databáze ASPI.

¹²⁶ Tímto způsobem mohou být zadány např. veřejné zakázky malého rozsahu.

¹²⁷ K tomu více viz Kapitola 2.3. Dělení veřejné zakázky podle předpokládané hodnoty.

2. podmínky účasti v zadávacím řízení,

Podmínky účasti blíže specifikuje § 37 ZZVZ, podle něhož má zadavatel možnost stanovit podmínky kvalifikace (základní způsobilost zadavatele či profesní způsobilost), technické podmínky, obchodní nebo jiné smluvní podmínky či zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky. Jedná se tedy o určité požadavky nebo nároky zadavatele, které musí vybraný dodavatel splňovat. Splnění těchto požadavků¹²⁸ je podmínkou pro uzavření smlouvy o zadání veřejné zakázky. ZZVZ zároveň vymezuje, jaké podmínky účasti jsou nezákonné. Zadavatel nemůže klást podmínky na právní formu dodavatele¹²⁹ a rovněž nesmí požadovat konkrétní formu spolupráce po dodavatelích, kteří předkládají společnou nabídku.¹³⁰ Všechny podmínky účasti musí být rovněž v souladu se základními zásadami zadávání veřejných zakázek a měly by být přiměřené k předmětu veřejné zakázky.¹³¹ Bude záležet, v jakém režimu bude veřejná zakázka zadávána. V případě nadlimitních veřejných zakázek jsou požadavky na podmínky účasti vymezeny přísněji.¹³² Obecně platí, že podmínky účasti v zadávacím řízení jsou fakultativní, ale v nadlimitním režimu je např. podmínka kvalifikace obligatorní náležitostí.

3. pravidla pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení,

Snížení počtu účastníků nebo předběžných nabídek či řešení je možné pouze v případě, že to zvolený druh zadávacího řízení připouští a zároveň si toto právo zadavatel vyhradil.¹³³ Dále musí zadavatel stanovit taková kritéria pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení, jež souvisí s předmětem veřejné zakázky nebo s kvalifikací dodavatele.¹³⁴

4. pravidla pro hodnocení nabídek,

Pravidla pro hodnocení nabídek jsou blíže specifikována v části zákona, která se týká nadlimitního režimu.¹³⁵

5. další podmínky pro uzavření smlouvy na veřejnou zakázku dle § 104

¹²⁸ V případě, že je zadavatel v rámci zadávacích podmínek vymezi.

¹²⁹ Např. povolit účast pouze akciovým společnostem a ostatní právní formy vyloučit.

¹³⁰ § 37 odst. 2, 3 ZZVZ.

¹³¹ DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 227.

¹³² K tomu více § 77 a násl. ZZVZ.

¹³³ § 39 odst. 2 písm. b) ZZVZ. V případě nadlimitního režimu musí zadavatel postupovat v souladu s § 111 a § 112 ZZVZ.

¹³⁴ § 39 odst. 3 ZZVZ.

¹³⁵ § 114 a násl. ZZVZ.

Tyto další podmínky v předchozí právní úpravě zakotveny nebyly. Jedná se o další specifika, které může zadavatel zadávající veřejnou zakázku v nadlimitním režimu požadovat po vybraném dodavateli.

Zadávací podmínky, které zadavatel stanoví, musí být v souladu se základními zásadami zadávání. Rovněž musí být nastaveny tak, aby nebyla bezdůvodně omezována hospodářská soutěž.¹³⁶ Všechny zadávací podmínky musí být obsaženy v **zadávací dokumentaci**,¹³⁷ která obsahuje vedle zadávacích podmínek a všech dokumentů vztahující se k nim také formuláře dle § 212 a výzvy uvedené v příloze č. 6 k ZZVZ.¹³⁸

Za celou zadávací dokumentaci je zodpovědný zadavatel¹³⁹, a to i v případě, že některou část vypracovala osoba od zadavatele odlišná. V takovém případě je nutné, aby ta část dokumentace, kterou zadavatel netvořil samostatně a za předpokladu, že příslušnou část netvořil advokát nebo daňový poradce, byla náležitě označena.¹⁴⁰ Je zákonem vyloučeno,¹⁴¹ aby zadavatel přenesl odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na jinou osobu. V případě možných nejasností v zadávací dokumentaci je možné požádat o vysvětlení zadávací dokumentace.¹⁴² Rovněž je důležité zmínit, že zadavatel musí zajistit dostupnost zadávací dokumentace,¹⁴³ aby byla snadno přístupná co nejširšímu počtu dodavatelů. Dodavatelé tak mohou podle uveřejněné zadávací dokumentace zvážit účast v zadávacím řízení.

Novinkou současné právní úpravy je možnost tzv. **předběžné tržní konzultace**. Podstatou tohoto institutu je možnost zadavatele konzultovat s odborníky či potenciálními dodavateli přípravu a záměr zadávacích podmínek za předpokladu, že tím nedojde k narušení hospodářské soutěže.¹⁴⁴ Na jednu stranu se jedná o velice praktický institut, jelikož zadavatel není vždy odborník na oblast, které se veřejná zakázka týká, a proto si de facto nechá od erudovanějších odborníků s přípravou zadávacích podmínek poradit. Na druhé straně lze ovšem spatřovat problém v zapojení i potenciálních dodavatelů do celého procesu. Toto

¹³⁶ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 5. 2016, č. j. ÚOHS-S0324/2016/521/Opi.

¹³⁷ Výjimkou jsou zadávací řízení umožňující jednání o nabídkách. V takovém případě zadavatel zadávací podmínky oznámí účastníkům při jednání.

¹³⁸ § 28 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

¹³⁹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 28. 4. 2015, č. j. ÚOHS-S990/2014/VZ-10409/2015/551/ENo.

¹⁴⁰ § 36 odst. 4 ZZVZ.

¹⁴¹ Podle § 36 odst. 3 ZZVZ.

¹⁴² Podle § 98 ZZVZ.

¹⁴³ Např. zveřejněním na profilu zadavatele podle § 96 ZZVZ.

¹⁴⁴ § 33 ZZVZ.

zapojení může u ostatních dodavatelů vyvolat pochybnosti o regulérnosti hospodářské soutěže.

V rámci přípravy pak může zadavatel učinit tzv. **předběžné prohlášení** dle § 34 ZZVZ, čímž oznámí svůj záměr zahájit zadávací řízení. Oproti předešlé právní úpravě se jedná o možnost, které zadavatel může či nemusí využít.

Zakončením fáze přípravy zadávacího řízení je odeslání oznámení o zahájení zadávacího řízení, kdy dojde k uveřejnění údajů o konání veřejné zakázky. V rámci podlimitního režimu je možné zahájit zadávací řízení také na základě uveřejnění výzvy k podání nabídek.¹⁴⁵ Údaje se uveřejní ve Věstníku veřejných zakázek, v případě nadlimitních veřejných zakázek je nutné uveřejnění v Úředním věstníku EU.

3.4.2. Fáze po zahájení zadávacího řízení

Po zahájení zadávacího řízení začíná běžet lhůta pro podání nabídek. Nabídkou je myšlen návrh smlouvy podaný účastníkem¹⁴⁶ řízení, který má o zadání veřejné zakázky zájem. Délku lhůty může stanovit zadavatel. V případě podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky je zákonem upravena minimální délka lhůty pro podání nabídek, která musí být dodržena. Stanovení minimální délky lhůty pro podání nabídek ovšem neznamená, že se jedná o délku dostatečnou. Mnohdy jde o velice specifickou veřejnou zakázku, kdy příprava nabídky zabere dodavateli značné množství času, a právě k předmětu veřejné zakázky by měl zadavatel při stanovení lhůty přihlídnout.¹⁴⁷ Obecně platí, že délka jakékoliv lhůty musí být stanovena přiměřeně, aby měl zadavatel dostatek času pro splnění úkonů, které od něj zadavatel vyžaduje. Po uběhnutí lhůty pro podání nabídek zadavatel vybírá tu nejvýhodnější.

Zadavatel vybírá nejvhodnějšího dodavatele „na základě a) posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení, b) snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení, pokud je tímto zákonem pro zvolený druh zadávacího řízení připuštěno a zadavatel si je vyhradil, c) hodnocení nabídek“.¹⁴⁸

¹⁴⁵ § 53 odst. 1 ZZVZ.

¹⁴⁶ Účastníkem řízení se dodavatel stane dle § 47 ve chvíli, když vyjádří předběžný zájem podle příslušných zákonných ustanovení, když podá žádost o účast či nabídku nebo zahájí jednání v zadávacím řízení se zadavatelem.

¹⁴⁷ Více k tomu MMR. Příprava a zpracování zadávací dokumentace. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska>.

¹⁴⁸ § 39 odst. 2 ZZVZ.

Velmi náročné může být **hodnocení nabídek**.¹⁴⁹ Pravidla pro hodnocení nabídek jsou upravena v § 114 a násl. ZZVZ a vztahují se primárně na veřejné zakázky zadávané v nadlimitním režimu. Pro ostatní se tato pravidla užití obdobně podle povahy daného řízení. Před hodnocením nabídek dochází k otevírání nabídek zadavatelem, které může mít formu otevírání nabídek v elektronické podobě nebo otevírání nabídek v listinné podobě.¹⁵⁰ Současná právní úprava pak umožňuje jen jeden způsob hodnocení nabídek, kterým je ekonomická výhodnost nabídek. Zjednodušeně se jedná o co nejvýhodnější poměr mezi nabídkovou cenou a kvalitou. ZZVZ nevyklučuje ani jiné formy ekonomické výhodnosti nabídek.¹⁵¹ Rovněž kritéria kvality ZZVZ blíže specifikuje, ale neprovádí jejich taxativní výčet. Podstatné je, že zadavatel musí v zadávací dokumentaci jasně a přesně určit, jakým způsobem pak bude hodnocení nabídek probíhat a jaká kritéria budou v rámci hodnocení užita. Po dokončení procesu hodnocení musí zadavatel vyhotovit písemnou zprávu o hodnocení nabídek.¹⁵²

Splněním podmínek účasti v zadávacím řízení se rozumí, že zadavatel zhodnotí, jestli uchazeč splňuje kritéria na osobu dodavatele, které v rámci zadávacích podmínek zadavatel vymezil.

Současná právní úprava umožňuje, aby si zadavatel sám určil, jestli provede posouzení splnění podmínek účasti před hodnocením nabídek, nebo až po něm.¹⁵³ Zadavatel má povinnost posouzení splnění podmínek provést u vybraného dodavatele, ale u ostatních od tohoto posouzení může upustit. Do jisté míry se jedná o výrazné snížení administrativní zátěže pro zadavatele, ale na druhou stranu mohou vyvstat problémy v momentě, kdy zadavatel nejprve přistoupí k hodnocení nabídek, při němž vybere nejvhodnějšího dodavatele, a následně zjistí, že vybraný dodavatel nesplňuje některou z podmínek účasti v zadávacím řízení.

¹⁴⁹ MAREK, K. Aktuální problémy zadávání veřejných zakázek. In: *Bulletin advokacie* [online]. 22. 5. 2017 [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/aktualni-problemy-zadavani-verejnych-zakazek>.

¹⁵⁰ K postupu při otevírání nabídek více § 108 - § 110 ZZVZ.

¹⁵¹ Hodnocení ekonomické výhodnosti je v nadlimitním režimu možné dle § 114 odst. 2 rovněž na základě poměru nákladu životního cyklu a kvality, podle nejnižší cenové nabídky či podle nejnižších nákladů na životní cyklus.

¹⁵² § 199 odst. 2 ZZVZ.

¹⁵³ Takovouto možnost má dodavatel dle § 39 odst. 4 ZZVZ za předpokladu, že zákon nestanoví něco jiného.

Větší volnost je zadavatelům rovněž dána v tom, že si sami určují pořadí jednotlivých úkonů od otvírání obálek s nabídkami, a mohou tak flexibilně reagovat na různé vyvstalé okolnosti v průběhu zadávacího procesu.¹⁵⁴

Po zhodnocení nabídek si zadavatel v ideálním případě vybere nejvhodnějšího dodavatele, který rovněž splňuje kritéria podmínek účasti, a tento výběr oznámí ostatním účastníkům. Zadávací řízení je pak ukončeno uzavřením smlouvy s vybraným zadavatelem. Smlouva musí být uzavřena v písemné podobě. Uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem ovšem není jediná možnost skončení zadávacího řízení. Dále může skončit uzavřením rámcové dohody, zavedením dynamického nákupního systému nebo může být zadávací řízení zrušeno.¹⁵⁵

Výše popsaný průběh zadávacího řízení je snahou o obecný vzhled, jak by mělo zadávací řízení vypadat. Samozřejmě se nejedná o detailní popis všeho, co v rámci zadávacího řízení může nastat.

3.5. Druhy zadávacího řízení

Současná právní úprava rozlišuje devět druhů zadávacích řízení.¹⁵⁶ Veřejnou zakázku je možné po splnění zákonných předpokladů zadat také na základě rámcové dohody, dynamického nákupního systému nebo soutěže o návrh, ale v těchto případech se nejedná o druhy zadávacího řízení.

Zadavatel má větší volnost při výběru konkrétního zadávacího řízení, ale nejedná se o volnost neomezenou. Pro volbu konkrétního druhu je nutné přihlídnout k režimu veřejné zakázky, ke druhu veřejné zakázky, k předmětu plnění či k postavení zadavatele a rovněž k tomu, zdali jsou naplněny jednotlivé podmínky k užití toho či onoho zadávacího řízení.¹⁵⁷

V rámci nadlimitního režimu může zadavatel dle § 55 ZZVZ použít otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem či řízení o inovačním partnerství. V rámci podlimitního režimu může zadavatel dle § 52 použít buď tzv. zjednodušené podlimitní řízení, nebo může užít některý z druhů zadávacích řízení pro nadlimitní režim. Vedle podlimitního a nadlimitního režimu zná ZZVZ také

¹⁵⁴ MAREK, K. K zadávání veřejných zakázek. In: *Daně a právo v praxi* (Wolters Kluwer) [online]. 23. 1. 2018. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: databáze ASPI.

¹⁵⁵ § 51 ZZVZ srov. s § 124 a násl. ZZVZ.

¹⁵⁶ § 3 ZZVZ.

¹⁵⁷ MACEK, I. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 22.

zjednodušený režim, v rámci něhož zadavatel také může za splnění zákonných požadavků veřejnou zakázku zadat. Dále pak ZZVZ za druh zadávacího řízení považuje i koncesní řízení s ohledem na současnou úpravu koncesí v ZZVZ.

V následujících podkapitolách budou jednotlivé druhy¹⁵⁸ zadávacích řízení ve stručnosti představeny a bude upozorněno na to, čím se od obecně vymezeného průběhu zadávacího řízení liší.

3.5.1. Zjednodušené podlimitní řízení

Podstata zjednodušeného podlimitního řízení pramení již z jeho názvu, kdy se de facto jedná o jednodušší a rychlejší formu otevřeného řízení.¹⁵⁹

Zjednodušené podlimitní řízení je možné použít u veřejných zakázek zadávaných v podlimitním režimu. Zadavatel jím může zadávat v rámci podlimitního režimu všechny veřejné zakázky na dodávky a služby. Co se týká veřejných zakázek na stavební práce, předpokládaná hodnota nesmí překročit 50 000 000 Kč. Zjednodušené přípravné řízení není regulováno unijními zadávacími směrnici a jeho úprava je ponechána na vnitrostátní úpravě. Ze strany zákonodárce je patrna snaha, aby zjednodušené podlimitní řízení bylo oproti jiným méně náročné, a to jak po stránce časové, tak po stránce administrativní.¹⁶⁰ Právní úpravu poskytuje ustanovení § 52 ZZVZ, kdy v případě, že není výslovně odkázáno na ustanovení týkající se nadlimitního režimu, zadavatel nemá povinnost takové ustanovení použít, jedná se pouze o jeho možnost.

Zadavatel zjednodušené podlimitní řízení zahajuje „*uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele podle § 214, kterou vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky*“.¹⁶¹ Zároveň má zadavatel možnost výzvu po jejím zveřejnění adresně poslat.¹⁶² Minimální lhůta pro podání nabídek je 11 dní, ale bude záležet na zadavateli, zdali lhůtu ponechá v minimální délce nebo ji s ohledem na předmět veřejné zakázky prodlouží. Co se týká zadávací dokumentace, ta je shodně jako v nadlimitním řízení zveřejněna na profilu zadavatele po celou dobu, kdy běží lhůta k podání nabídek. Na podání

¹⁵⁸ V rámci popisu jednotlivých druhů zadávacích řízení je cíleně vynecháno jednací řízení bez uveřejnění, kterému je věnována následující kapitola.

¹⁵⁹ MACEK, I. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 22.

¹⁶⁰ ŘÍČNÝ, D., MAREČKOVÁ, E. Zjednodušené podlimitní řízení podle nového zákona o veřejných zakázkách. In: *Veřejné zakázky*, 2015, č. 4, s. 27-29.

¹⁶¹ § 53 odst. 1 ZZVZ.

¹⁶² Musí tak učinit vůči minimálně 5 dodavatelům.

a hodnocení nabídek se aplikují ustanovení upravující nadlimitní režim. Stejně je postupováno u ukončení zadávacího řízení. Zadavatel není povinen požadovat prokázání kvalifikace dodavatele. V praxi se ale nepředpokládá časté využití tohoto oprávnění, byť pravděpodobně má sloužit k dalšímu zrychlení zadávacího procesu.

3.5.2. Otevřené řízení

Otevřené řízení je nejvíce využívaný druh zadávacího řízení.¹⁶³ Zadavatel jej může použít, aniž by musel splňovat jakékoli podmínky. Může jej užít pro nadlimitní i podlimitní veřejné zakázky. Rovněž se jedná o druh nejtransparentnější a zároveň organizačně nejnáročnější.

Otevřené řízení je zahájeno odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení, po čemž neomezený počet dodavatelů může podat nabídku. V rámci nabídek dodavatelé předkládají i doklady dokazující kvalifikaci, kterou zadavatelé pro zadání veřejné zakázky požadují. Lhůta pro podání nabídky v nadlimitním režimu je minimálně 30 dní ode dne zahájení řízení a při splnění zákonných podmínek musí být prodloužena.¹⁶⁴ Odlišně jsou pak upraveny lhůty pro podlimitní řízení. V plném rozsahu se u otevřeného řízení uplatní ustanovení týkající se nadlimitního režimu. Otevřené řízení stejně jako zjednodušené podlimitní řízení neumožňuje jednání mezi zadavatelem a dodavatelem o podaných nabídkách.

3.5.3. Užší řízení

Stejně jako v případě otevřeného řízení i užší řízení je možné využít bez splnění dalších podmínek. Na rozdíl od otevřeného řízení je užší řízení dvoufázové. V rámci první fáze dochází k podání žádostí o účast. Dodavatelé s žádostí o účast rovněž prokazují svou kvalifikaci. Zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů, aby podali žádost o účast. Tímto je zahájeno zadávací řízení. V druhé fázi pak zadavatel vyzve k podání nabídky ty dodavatele, kteří prokázali svou kvalifikaci. Zadavatel je povinen vyzvat všechny, jež prokázali kvalifikaci. Nabídku je pak oprávněn podat pouze účastník, který k tomu byl vyzván.

¹⁶³ Soudě dle Výroční zprávy MMR za rok 2018.

¹⁶⁴ § 57 ZZVZ.

V současné právní úpravě již nejde snižovat po určitou dobu počet zájemců o veřejnou zakázku. Dnes musí zadavatel vyzvat ty, kteří obstáli v první fázi.¹⁶⁵

Státní příspěvková organizace, územně samosprávný celek a jiná právnická osoba pak mohou zahájit řízení odesláním předběžného oznámení dle § 34 ZZVZ. Lhůty pro podání žádostí jsou minimálně 30 dní, lhůta pro podání nabídek pak minimálně 25 dní ode dne odeslání výzvy k podání nabídky.¹⁶⁶ Stejně jako u otevřeného řízení jsou stanoveny délky odlišně pro nadlimitní a podlimitní řízení. V rámci podlimitního řízení hovoří ZZVZ výslovně o pracovních dnech na rozdíl od nadlimitního řízení, kde se hovoří o dnech. Dále jsou obecně užívána ustanovení týkající se nadlimitního režimu.

3.5.4. Jednací řízení s uveřejněním

Jednací řízení s uveřejněním je možné na rozdíl od otevřeného řízení a užšího řízení použít pouze po splnění zákonných podmínek. V případě veřejné zakázky podlimitní, sektorové a u veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti je možné tento druh zadávacího řízení užít i bez naplnění zákonných podmínek. Zákonné podmínky užití vymezuje § 60 ZZVZ a jedná se o jejich taxativní výčet, který není možný jakkoliv rozšiřovat. Dle důvodové zprávy k příslušnému ustanovení upravující jednací řízení s uveřejněním je vhodné tento druh zadávacího řízení užít ve chvíli, kdy otevřené řízení nebo užší řízení zřejmě nepovede k očekávanému výsledku.

Základním smyslem užití tohoto druhu zadávacího řízení je, že zadavatelé mohou vyjednávat s účastníky řízení o smluvních podmínkách a tím zlepšit předběžné nabídky ve svůj prospěch tak, aby bylo plně vyhověno jejich potřebám. Tento druh řízení by tedy měl být zadavatelem využit ve chvíli, když jednání zadavatele s dodavatelem dopomůže k naplnění specifickému předmětu veřejné zakázky.¹⁶⁷

Jednací řízení s uveřejněním probíhá ve třech fázích. První fází je odeslání oznámení o zahájení zadávacího řízení zadavatelem, čímž je neomezený počet dodavatelů vyzván k podání žádostí o účast. Zadavatel pak posuzuje kvalifikaci dodavatelů, kteří podali žádost o účast. Po jejich posouzení vyzve ty uchazeče,

¹⁶⁵ Odlišně je tomu tak v případě sektorových veřejných zakázek a veřejných zakázek zadávaných v oblasti obrany a bezpečnosti. K tomu více § 163 a § 200 ZZVZ.

¹⁶⁶ § 39 odst. 1 a 2 ZZVZ.

¹⁶⁷ MMR. Jednací řízení s uveřejněním a řízení se soutěžním dialogem. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Methodiky-stanoviska>.

kteří nebyli vyloučeni, k podání předběžných nabídek. V rámci druhé fáze pak zadavatel jedná s účastníky zadávacího řízení o jejich předběžných nabídkách a cílem této fáze by mělo být vylepšení předběžných nabídek s ohledem na požadavky zadavatele. ZZVZ umožňuje, aby si zadavatel vyhradil v zadávací dokumentaci, že o předběžných nabídkách jednat nemusí a veřejnou zakázku zadá již na základě předběžné nabídky. Tato možnost se ovšem z praktického hlediska jeví jako ne příliš často uplatnitelná, neboť smyslem tohoto řízení je potřeba dojednat o předložených nabídkách, a ne této možnosti záměrně nevyužít. Ve třetí fázi jsou pak účastníci vyzváni zadavatelem k podání konečných nabídek. Dále se postupuje přiměřeně dle obecných ustanovení pro zadávání v nadlimitním režimu.¹⁶⁸

3.5.5. Řízení se soutěžním dialogem

Možnost užití řízení se soutěžním dialogem je v ZZVZ povolena za stejných podmínek jako v případě jednacího řízení s uveřejněním.¹⁶⁹ Řízení se soutěžním dialogem je určeno především pro veřejné zakázky, které mají složitý předmět plnění a pro zadavatele je obtížné specifikovat ho dostatečně přesně. V rámci dialogu pak zadavatel projednává s účastníky předmětnou veřejnou zakázku a účelem je vyřešit, jak uskutečnit požadavky zadavatele. Soutěžní dialog je tedy de facto proces, při kterém zadavatel hledá s účastníky takové řešení, které bude schopné naplnit zadavatelovy potřeby.

Tento druh zadávacího řízení je možné rozdělit do třech, respektive čtyř fází. V rámci první fáze dochází k uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení a tím rovněž zadavatel vyzývá dodavatele k podání žádosti o účast. Lhůta k podání žádosti o účast je 30 dní, zadavatel vymezí předpokládaný časový rozvrh soutěžního dialogu.¹⁷⁰ Dále zadavatel posoudí, zdali je žádost o účast v souladu se zadávacími podmínkami, jsou vyloučeni ti, kteří nespĺňují podmínky účasti, a pak zadavatel ostatní vyzve k účasti v soutěžním dialogu. V další fázi již probíhá soutěžní dialog, jehož výsledkem by mělo být řešení, kterým bude splněna zadavatelova potřeba.

Zadavateli je zákonem dána možnost postupovat v soutěžním dialogu ve fázích, přičemž cílem postupného procesu je snížit počet řešení, která budou finálně projednána. Tímto postupem tedy lze snížit počet řešení, ale musí zůstat

¹⁶⁸ § 61 ZZVZ.

¹⁶⁹ Srov. § 61 a § 68 ZZVZ.

¹⁷⁰ § 68 odst. 2 a 3 ZZVZ.

alespoň tři s ohledem na zajištění řádné hospodářské soutěže. Zadavatel může vyjednávat do té doby, než bude nalezeno obstojné řešení. V rámci třetí fáze vyzývá zadavatel účastníky, aby podali nabídky na nalezená řešení, následuje rozhodnutí o výběru dodavatele. V potenciální čtvrté fázi zadavatel oprávněně vede jednání s vybraným dodavatelem.¹⁷¹ Tato fáze je fakultativní, a nastat tedy nemusí. Konečným aktem je uzavření smlouvy s dodavatelem.

3.5.6. Řízení o inovačním partnerství

Novým druhem zadávacího řízení je dle současné právní úpravy řízení o inovačním partnerství, které je novinkou i v zadávacích směrnicích.¹⁷² Reaguje tak na všeobecně rychlý technologický rozvoj, neboť je možné jej užít pouze za situace, kdy fakticky neexistuje možnost použít existující dodávky, služby nebo stavební práce. Zadavatel má tedy možnost zadat veřejnou zakázku v tomto režimu pouze za předpokladu, že předmět veřejné zakázky reálně není na trhu dostupný.

Smyslem je primárně ulehčení zadávacího řízení v oblastech inovace, vývoje a výzkumu. Dochází tak ke sblížení veřejného a soukromého sektoru v tom smyslu, že vznikají dlouhodobá partnerství podporující vývoj a následnou koupi vyvinutého předmětu.¹⁷³ Zároveň takto dochází k podpoře soukromého sektoru v tom smyslu, že zadavatel přispěje např. k vývoji nové technologie, kterou pak sám bude využívat. Ona nová technologie bude představovat předmět plnění, který bude zadavateli dodavatelem poskytnut. Nezáleží na tom, jestli inovační partnerství souvisí s velkými nebo menšími inovativními projekty, důležitá je tržní poptávka. Pozitivem vedle uspokojení zadavatele je rovněž přínos pro vědu a výzkum obecně.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je určena zadavatelem a obsahuje hodnotu výzkumných činností, jež se během inovačního partnerství uskuteční, a celkovou předpokládanou hodnotu toho, co má být vyvinuto. Celková výše předpokládané hodnoty „*nesmí být nepřiměřená investici potřebné pro jejich vývoj.*“¹⁷⁴ Nezáleží na tom, s kolika partnery bude inovační partnerství započato. Zadavatel by ovšem měl vzít v potaz několik faktorů – nákladnost celého procesu, složitost, možnosti využití apod. Pokud bude předmět jedinečný a výzkum

¹⁷¹ Zpravidla za účelem potvrzení oné nabídky či kvůli úpravě smluvních podmínek.

¹⁷² Čl. 26 směrnice č. 2014/24/EU.

¹⁷³ KOLMAN, P. Zákon o zadávání veřejných zakázek – důležité změny pro zadavatele. In: *Obchodněprávní revue*, 9/2016, str. 254.

¹⁷⁴ § 70 odst. 2 ZZVZ.

nákladný, nejeví se jako příliš vhodné a ekonomické vykonat vývojovou fázi s více dodavateli.

Inovační partnerství je zahájeno obdobně jako užší řízení či jednací řízení s uveřejněním. Rovněž je stanovena lhůta k podání žádosti o účast – minimálně 30 dní, ale vzhledem k náročnosti celého řízení záleží na zadavateli, jak dlouhá bude. Cílem tohoto řízení je zavedení inovačního partnerství s jedním nebo více partnery provádějícími výzkum a vývoj. Partnerovi je poskytována odměna za postupné cíle, kterých v procesu výzkumu dosahuje.

3.5.7. Koncesní řízení

Koncesní řízení v předchozí právní úpravě obsaženo nebylo a úprava koncesí byla obsahem koncesního zákona. V ZVZ bylo na koncesní smlouvy odkazováno a s ohledem na přehlednost lze považovat za pozitivní, že jsou součástí nové právní úpravy. V rámci koncesního řízení zadává zadavatel veřejné zakázky, kterými se míní koncese na stavební práce a koncese na služby.¹⁷⁵

Koncesní řízení je zahájeno odesláním oznámení o zahájení koncesního řízení, čímž vyzývá dodavatele, aby podali žádost o účast, předběžnou nabídku nebo nabídku. Případně lze zahájit koncesní řízení odesláním výzvy k jednání, pokud jsou splněny zákonné podmínky pro užití jednacího řízení bez uveřejnění. Podmínky upravující průběh koncesního řízení si stanoví zadavatel.¹⁷⁶ Ustanovení upravující průběh zadávacího řízení v nadlimitním režimu se užití obdobně.

3.5.8. Řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu

Vedle inovačního a koncesního řízení nově ZZVZ upravuje také zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Specifikem zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu je to, že zadavatel tak může zadat pouze veřejné zakázky uvedené v příloze č. 4 ZZVZ, o kterých se hovoří jako o veřejných zakázkách na sociální a jiné služby.¹⁷⁷

Zadavatel zahajuje zadávání ve zjednodušeném režimu odesláním „a) předběžného oznámení k uveřejnění způsobem podle § 212, pokud jím vyzývá k vyjádření předběžného zájmu, nebo b) oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění způsobem podle § 212, pokud se nejedná o koncesi“.¹⁷⁸ Na průběh

¹⁷⁵ K postupu pro zadávání koncesí více Část VIII. ZZVZ.

¹⁷⁶ § 180 a § 181 ZZVZ.

¹⁷⁷ Jedná se např. o služby týkající se zdravotní a sociální péče, hotelové či restaurační služby apod.

¹⁷⁸ § 129 odst. 3 ZZVZ.

zadávacího řízení ve zjednodušeném režimu se užijí i základní ustanovení o zadávacích řízeních obsažené v části druhé ZZVZ.

4. Jednací řízení bez uveřejnění

JŘBU je velmi specifický druh řízení, pro nějž je charakteristická nízká míra formalizovanosti oproti jiným druhům zadávacích řízení, a to až do té míry, že se svou povahou blíží ke sjednávání smluv ryze soukromoprávního charakteru. Rovněž je pro něj charakteristická nízká míra transparentnosti. V případě užití JŘBU logicky dochází také k omezení hospodářské soutěže. Primárně z těchto důvodů je zapotřebí striktně dodržet podmínky použití, aby nedocházelo k nadužívání JŘBU a tím i k porušování ZZVZ.

JŘBU by mělo být chápáno především jako možné východisko pro mimořádné situace, kdy je zadavatel povinen dodržet vysokou míru obezřetnosti, aby nedošlo k porušení zákonných podmínek použití JŘBU. Svým charakterem v podstatě připomíná výjimky, které jsou upraveny v § 29 a § 30 ZZVZ, ovšem na rozdíl od výjimek je zadavatel povinen uveřejnit výsledek zadávacího řízení.¹⁷⁹

Je nutné si uvědomit, že JŘBU se jako druh řízení v mnohém liší od ostatních druhů zadávacích řízení. Vyšší míra volnosti zadavatele je vybalancována striktně stanovenými podmínkami použití JŘBU. S ohledem na potenciální škodlivé účinky, které v sobě může JŘBU obsahovat, je nutné, aby zadavatel dané řízení užíval pouze v případech nezbytně nutných, výjimečných, když nemá jinou možnost. Rovněž je důležité říci, že zadavatel nemusí postupovat cestou JŘBU, i když jsou podmínky z jeho strany naplněny. Pro něj se jedná o možnost, které může využít, ale také nemusí.

Je nezbytné připomenout, že JŘBU platilo za relativně problematický druh zadávacího řízení, u nějž bylo zadavatelům ze strany přezkumných orgánů vytýkáno především nesplnění zákonných podmínek pro užití JŘBU či nedostatečné odůvodnění užití JŘBU. Právě časté užívání JŘBU má za následek nežádoucí efekt v podobě častého omezování otevřené hospodářské soutěže, nedostatečného konkurenčního prostředí a celkového nedosažení ekonomické výhodnosti. Česká republika byla v letech 2010–2014 zemí s nejvyšším procentem veřejných zakázek zadávaných v JŘBU, což reflektuje v důvodové

¹⁷⁹ HERMAN, P. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 181.

zprávě k ZZVZ i český zákonodárce, a proto bylo jedním z cílů nové právní úpravy snížit počet JŘBU, a zamezit tak nežádoucím vlivům, které s sebou může JŘBU v případě jeho nadužívání nést, a rovněž eliminovat užívání netransparentních postupů. V rámci další snahy o eliminaci nedůvodného užití JŘBU byla zřízena pracovní skupina pro transparentní veřejné zakázky, která posuzuje důvodnost užití JŘBU u nadlimitních veřejných zakázek ministerstev a jejich podřízených organizací.

Odpovědné a transparentní zadávací postupy vedou k naplnění účelu veřejného zadávání. V této souvislosti je ovšem nezbytné poznamenat, že JŘBU představuje zákonem povolený způsob omezení hospodářské soutěže čili pokud zadavatel řádně naplní zákonné podmínky, jedná v souladu se zákonem.

Následující řádky by měly především podrobně rozebrat jednotlivé podmínky použití JŘBU, čímž dojde k poukázání na možné aplikační problémy. Dále bude osvětlena hlavní změna, kterou nová právní úprava přinesla. V neposlední řadě by mělo dojít k obecnému zhodnocení právní úpravy JŘBU se všemi jeho pozitivy i negativy.

4.1. Problém JŘBU vyřešen?

Zásadní změnu zaznamenalo JŘBU po přijetí nové právní úpravy, neboť došlo k vyjmutí jednoho z nejčastějších důvodů užití JŘBU a jeho přesunutí pod ustanovení upravující změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Jedná se o tzv. vícepráce. Tzv. vícepracemi jsou myšleny dodatečné stavební práce a dodatečné služby.¹⁸⁰

V předchozí právní úpravě byla problematika tzv. víceprací upravena pod § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ a spočívala v tom, že zadavatel byl povinen v takovém případě zadat v rámci nového zadávacího řízení novou veřejnou zakázku, která úzce souvisela s veřejnou zakázkou původní. Za předpokladu, že nebyla vina na straně zadavatele a došlo k naplnění dalších zákonných podmínek, využil zadavatel JŘBU. Zákonnými podmínkami dle ZVZ pak bylo myšleno, že s tzv. vícepracemi nebylo původně počítáno, zadavatel je neočekával a ani je nemohl předvídat, jejich uložení bylo nezbytné pro dokončení původní veřejné zakázky

¹⁸⁰ Pro představu – při veřejné zakázce na stavební práce v podobě realizace rekonstrukce památkově chráněné budovy dojde k propadnutí podlahy, což realizátor projektu neočekával a je zapotřebí daný stav opravit. Víceprací se pak rozumí urychlená oprava podlahy v památkově chráněné budově.

a dále bylo nutné zadat veřejnou zakázku na vícepráce původnímu dodavateli, neboť je nelze ekonomicky či technicky oddělit. Rovněž musela být zachována podmínka, že dodatečné stavební práce či služby musí tvořit maximálně 30 % předpokládané hodnoty původní veřejné zakázky.¹⁸¹ Zde nastával aplikační problém, neboť podmínky mnohdy působily nejednoznačně a zadavatelé se také obávali, zda naplnili dané podmínky dostatečným způsobem a zda nedošlo k porušení zásady transparentnosti.¹⁸² Situace pak často končila zrušením celého zadávacího řízení, neboť přezkumný orgán velmi často poukazoval na nedostatečné naplnění zákonných podmínek.

Současná právní úprava vícepráce pojímá odlišně. Vícepráce již nejsou chápány jako samostatná, nová veřejná zakázka, která sice s původní souvisí, ale je zadávána v rámci nového zadávacího řízení. Nově je zákonem stanoveno, že se jedná o součást původního plnění, a tím pádem již není zapotřebí je zadávat v rámci JŘBU, ale uplatňuje se na ně § 222 ZZVZ upravující změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku, přičemž problematiky víceprací se pak týká zejména odstavec 5 a odstavec 6. Zadavatelé tuto změnu vítají, neboť se již nemusí obávat, že nedodrží podmínky užití JŘBU a budou poté v rámci přezkumu sankcionováni.

Problematika víceprací byla považována za jeden z nejčastějších důvodů užití JŘBU¹⁸³ a vcelku očekávaně došlo po přijetí nové právní úpravy k významnému snížení počtu JŘBU. Jak dokládá Výroční zpráva MMR o stavu veřejných zakázek v České republice z let 2017 a 2018, je patrný znatelný pokles veřejných zakázek zadaných v JŘBU. Celkový podíl objemu veřejných zakázek zadávaných v JŘBU se tak již druhým rokem drží kolem 5 %¹⁸⁴, přestože ještě v roce 2015 byl podíl objemu veřejných zakázek zadávaných v JŘBU nad 10 %.¹⁸⁵ Obdobně se ve svých výročních zprávách vyjadřuje i Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), který taktéž konstatuje pokles užití JŘBU. I v porovnání s evropskými státy se oproti předchozím letům Česká republika výrazně posunula

¹⁸¹ § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ.

¹⁸² BORKOVEC, Z. Zadávání víceprací z pohledu stávající právní úpravy a připravovaného zákona o zadávání veřejných zakázek. In: *Epravo* [online]. 22. 2. 2016. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zadavani-vicepraci-z-pohledu-stavajici-pravni-upravy-a-pripravovaneho-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-100562.html>.

¹⁸³ Důvodová zpráva k ZZVZ, str. 27.

¹⁸⁴ K roku 2018. Výroční zpráva za rok 2019 k datu odevzdání diplomové práce nebyla uveřejněna.

¹⁸⁵ Aktuální údaje vycházejí z výročních zpráv, které každoročně připravuje MMR.

k evropskému průměru.¹⁸⁶ Na první pohled by se mohlo zdát, že problematická oblast veřejného zadávání se touto legislativní změnou stabilizovala a daný problém se vyřešil.

Přestože počty JŘBU se snížily, NKÚ ve svých výročních zprávách¹⁸⁷ ovšem stále upozorňuje na problém nesoutěžního zadávání, které může vést k omezení soutěžního prostředí, čímž je zvýšeno riziko neehospodárného a neefektivního využití veřejných financí. Problematika víceprací se z JŘBU přesunula, ale jako problematické oblasti se dle závěrů NKÚ stále jeví především veřejné zakázky v oblasti ICT a nákup léčiv a jiných zdravotnických prostředků.

Z uvedených závěrů je sice patrné, že jedna problematická oblast týkající se JŘBU se legislativní změnou přinejmenším na první pohled zlepšila, ale přesto lze hodnotit, že JŘBU stále není oblastí bezproblémovou, stále hrozí potenciální riziko nezákonného užití a je zapotřebí tomuto druhu řízení věnovat náležitou pozornost.

4.2. Podmínky použití jednacímho řízení bez uveřejnění

Základním předpokladem pro užití JŘBU je splnění některé ze zákonem vymezených podmínek. Bez toho, aniž by zadavatel splnil jednu z podmínek, není možné veřejnou zakázku v JŘBU zadat. Za předpokladu, že budou zadávací podmínky dodrženy přesně tak, jak zákon předpokládá, nemělo by docházet ke zneužívání JŘBU. ZZVZ vymezuje obecné podmínky použití v § 63, v následujících ustanovení jsou specifikovány zvláštní podmínky užití pro dodávky, služby a stavební práce. Co obecně platí pro všechny podmínky, je fakt, že mají být vykládány restriktivně.¹⁸⁸ Rovněž platí, že výčet podmínek je stanoven taxativně a není možné ho výkladem rozšiřovat.¹⁸⁹ Právní úprava podmínek je v ZZVZ srovnatelná s úpravou v tzv. klasické zadávací směrnici.

Pro větší přehlednost bude následující kapitola rozdělena do čtyř podkapitol, které tematicky oddělují jednotlivé skupiny podmínek použití JŘBU.

¹⁸⁶ EVROPSKÁ KOMISE: Single Market Scoreboard. In: *ec.europa.eu* [online]. 2. 9. 2019. [cit. 2020-03-10] Dostupné z: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/.

¹⁸⁷ Myšleny výroční zprávy za rok 2017 a 2018. Výroční zpráva za rok 2019 k datu odevzdání diplomové práce nebyla uveřejněna.

¹⁸⁸ Rozsudek SDEU ze dne 18. 5. 1995, C-57/94, Komise proti Itálii, obdobně taktéž rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1996, C-318/94, Komise proti Německu.

¹⁸⁹ HERMAN, P. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 181.

4.2.1. Obecné podmínky použití dle § 63 ZZVZ

V rámci obecných podmínek použití zákon de facto rozlišuje tři základní podskupiny. První podskupinou se rozumí situace, kdy se zadavatel již pokoušel zadat veřejnou zakázku, ale v rámci zadávacího řízení **nebyly podány žádné nabídky či žádosti o účast**, nebo sice nabídky podány v rámci zadávacího řízení byly, ale žádná z nich **nesplnila zadavatelovy požadavky** na předmět veřejné zakázky, anebo dodavatel, jenž nabídku podal, nesplňoval požadavky zadavatele co do podmínek účasti v zadávacím řízení.¹⁹⁰ Zadavatel se dostal do situace, kdy se snažil veřejnou zakázku zadat v jiném druhu zadávacího řízení,¹⁹¹ ale nastaly výše popsané okolnosti, které mu zabraňují v původním řízení pokračovat. Následkem je zrušení původního zadávacího řízení dle § 127 a otevření možnosti jít cestou JŘBU. Aby nedošlo k nezákonnému zneužití, musí zadavatel dodržet původní podmínky kvalifikace, respektive musí postupovat tak, aby „*podstatně nezměnil zadávací podmínky*“.¹⁹² Otázkou zůstává, co je myšleno onou podstatnou změnou zadávacích podmínek. Pravděpodobně se bude jednat o takovou změnu, která by měla zásadním způsobem vliv na předmět veřejné zakázky nebo na podmínky kvalifikace. Jednalo by se především o změnu, která by byla schopna způsobit rozšíření nebo zúžení potenciálního okruhu dodavatelů.¹⁹³ Dle mého názoru je nutné, aby si sám zadavatel vyhodnotil, proč a z jakého důvodu nebyla podána žádná nabídka či proč u žádné nabídky nedošlo ke splnění podmínek daných zadavatelem a jestli je zapotřebí pozměnit zadávací podmínky či jestli je vůbec optimální jít cestou JŘBU. Mnohdy po zvážení všech okolností lze dojít k závěru, že jako efektivnější řešení se jeví změnit zadávací podmínky podstatným způsobem, čímž by mohlo potenciálně dojít k rozšíření okruhu dodavatelů a tím i k zadání veřejné zakázky transparentnějším způsobem v rámci jiného druhu řízení. Zadavatel by tedy měl mít na paměti, že ne vždy je využití JŘBU cesta k vyřešení problému.

V rámci této podmínky má zadavatel povinnost sdělit důvod užití JŘBU Evropské komisi, pokud o to ona sama požádá.¹⁹⁴ V ZZVZ není stanovena lhůta, ve které o to Evropská komise může požádat, ale tato povinnost by pro zadavatele

¹⁹⁰ § 63 odst. 3 ZZVZ.

¹⁹¹ Konkrétně se musí jednat o otevřené řízení, užití řízení nebo zjednodušené podlimitní řízení.

¹⁹² § 63 odst. 1 ZZVZ.

¹⁹³ HERMAN, P. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 182.

¹⁹⁴ § 63 odst. 2 ZZVZ.

neměla představovat problém vzhledem k tomu, že důvodnost užití JŘBU musí být naplněna již před zahájením tohoto druhu řízení.

Druhou podskupinou se rozumí důvody, pro které veřejná zakázka nemůže být fakticky splněna nikým jiným než právě jedním dodavatelem. Na trhu zkrátka neexistuje jiná alternativa. Jedná se o **důvody umělecké, technického charakteru** a **důvody ochrany výhradních práv**. Obecně samozřejmě není žádoucí, aby byla vyloučena hospodářská soutěž, ale v tomto případě se pohybujeme v situacích, kdy zkrátka ani žádná soutěž reálně není. Už z tohoto důvodu je vcelku evidentní, že se bude jednat o výjimečné případy a zadavatel, stejně jako v jiných případech, musí dokazovat, že existuje pouze a právě jeden dodavatel, který může předmětné plnění dodat.

Poměrně jednoduše vyložitelné jsou ty situace, kde „*předmětem plnění veřejné zakázky je jedinečné umělecké dílo nebo výkon*“.¹⁹⁵ Jedinečnost uměleckého díla nebo uměleckého výkonu je navázaná na konkrétní osobu. Zpravidla se bude jednat o situace, kdy má dojít k rozšíření umělecké sbírky jednoho autora nebo když je zapotřebí opravit umělecké dílo konkrétního umělce.¹⁹⁶

Méně jasné mohou být situace, kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku v JŘBU, protože „*z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž*“.¹⁹⁷ V tomto ohledu ovšem existuje ustálená rozhodovací praxe ÚOHS,¹⁹⁸ potažmo soudní judikatura, která poměrně striktně vymezuje mantinely užití této podmínky pro zadání veřejné zakázky v JŘBU. Základem je fakt, že zadavatel požaduje natolik technicky náročné plnění, které dokáže zhotovit pouze konkrétní dodavatel. Technická náročnost takového plnění a jeho specifčnost musí být náležitě prokázána. Zadavatel je v tomto ohledu povinen prokázat, že objektivně vzato neexistuje jiný dodavatel, který by předmětné plnění zvládnul zadavateli poskytnout.¹⁹⁹ Ne vždy je pro zadavatele jednoduché onu jedinečnost odůvodnit. Zadavatel musí mít na paměti, že odůvodnění použití JŘBU v tomto případě nemá být založeno pouze na tom, že zadavatel takto usuzuje nebo že se dle názoru

¹⁹⁵ § 63 odst. 3 písm. a) ZZVZ.

¹⁹⁶ DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 393.

¹⁹⁷ § 63 odst. 3 písm. b) ZZVZ.

¹⁹⁸ Rozhodovací praxe ÚOHS je v tomto směru sice bohatá, ale zpravidla se také totéž opakuje, není proto zapotřebí vymezit všechna rozhodnutí, která se dané oblasti týkají. Pro představu např. rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 4. 2011, č. j. ÚOHS-S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu, rovněž rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 8. 2017, č. j. ÚOHS-S0277/2017/VZ25377Ú2017/532/KSt apod.

¹⁹⁹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 3. 2018, č. j. ÚOHS-S0458/2017/VZ-09252/2018/544/MPr.

zadavatele jedná o nejvhodnější řešení. Pro dokázání nepostačují argumenty, že jiný postup by byl příliš složitý a jiné řešení by bylo příliš náročné. Zadavatel by měl striktně odlišovat objektivní neexistenci jiného dodavatele a obtížnost plnění. Pokud zadavatel prokazuje neexistenci hospodářské soutěže navázanou na technické důvody, relevantním důvodem²⁰⁰ pro užití JŘBU logicky nebude např. délka záruční doby, která je svou povahou důvodem právním. Veřejnou zakázkou zadávanou v JŘBU kvůli technickým důvodům může být např. oprava výrobní linky, která je sestavená na míru za pomoci speciální technologie. Opravit takovouto výrobní linku je pak schopen pouze výrobce té linky, neboť jiný dodavatel, který by konstruoval výrobní linku za pomoci oné speciální technologie, neexistuje.

Posledním druhem jsou důvody týkající se „ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví“.²⁰¹ Právo duševního vlastnictví je chápáno jako „zákonné a jiné právní označení, které vyjadřuje panství nad ideálními (nehmotnými) majetkovými hodnotami, které nejsou věcmi v dnešním právním smyslu“.²⁰² Právo duševního vlastnictví obvykle dělíme na právo autorské²⁰³ a práva průmyslového vlastnictví²⁰⁴. Předmětem veřejné zakázky v této souvislosti tedy bude např. informační systém, který je autorským dílem, licence, ke kterým se vtažují autorská práva dodavatele, zboží, které je předmětem patentové ochrany apod. Zadavatel tedy sám není držitelem autorských práv patentu nebo vynálezu, ale daný předmět plnění potřebuje. Jediný, kdo je schopen zadavateli předmětné plnění poskytnout, je dodavatel, který příslušnými právy disponuje. Stejně jako v předešlých případech – jedná se o velice specifický předmět plnění. Zadavatel dokazuje, že předmět plnění může poskytnout právě jeden dodavatel.

Zadavatel prokazuje formální podmínky JŘBU – prokazuje důvody objektivní čili z jakého důvodu může předmět veřejné zakázky splnit pouze

²⁰⁰ Více k prokázání technických důvodů např. v rozsudku NSS ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. 3 As 18/2015, kde NSS konstatuje, že relevantním důkazem může být listina, která obsahuje odborné technické hodnocení. Právní posouzení sice může být využito na podporu tvrzení, ale nelze jej chápat jako stěžejní důkaz.

²⁰¹ § 63 odst. 3 písm. c) ZZVZ.

²⁰² HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*, 3. vydání, Praha 2009 [online]. [cit. 2020-02-28]. Dostupné z: <https://www.beckonline.cz/>.

²⁰³ Podle zákona č. 212/2000 Sb., o právu autorském o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů.

²⁰⁴ Právní úprava průmyslového vlastnictví je rozlišována mezi více právních předpisů a zahrnuje řadu forem (např. různé druhy patentů, vynálezů apod.).

konkrétní dodavatel, ale z bohaté judikatury²⁰⁵ rovněž vyplývá, že musí prokázat i materiální podmínku pro užití tohoto druhu řízení – skutečnost, že zadavatel svým jednáním nezpůsobil tzv. stav exkluzivity²⁰⁶ čili že si stav výlučnosti jednoho dodavatele nezpůsobil sám.²⁰⁷ Způsobení tzv. stavu exkluzivity neboli existence tzv. vendor lock-in efektu je jeden ze stěžních problémů JŘBU, a proto mu bude věnován větší prostor v kapitole 4.3. Příklady z praxe.

ZZVZ stanovuje společně pro technické důvody a pro důvody týkající se ochrany výhradních práv dvě další podmínky, které musí být zadavatelem kumulativně naplněny, pokud chce JŘBU užít kvůli technickým důvodům nebo z důvodu ochrany výhradních práv. V prvním případě nesmí zadavatel stanovit zadávací podmínky takový způsobem, že cíleně a účelově vyloučí hospodářskou soutěž.²⁰⁸ Jinými slovy, pokud zadavatel zadávací podmínky stanoví takovým způsobem, že je přímo „ušije na míru“ konkrétnímu dodavateli a bude takové jednání chtít ospravedlnit např. technickými důvody, bude se jednat o nezákonné užití JŘBU.

Ve druhém případě zadavatel musí naplnit zákonný předpoklad, že objektivně nemůže využít jiného postupu.²⁰⁹ Podmínka je ovšem dle mého názoru nepřiměřeně přísná. Takto zákonně vymezená podmínka přísně vzato znamená, že zadavatel nemůže jít cestou JŘBU, v případě že existuje jiný, mnohdy pro zadavatele nepřiměřeně náročnější postup. V tomto ohledu je předmětné ustanovení ZZVZ přísněji vymezeno nežli odpovídající text v tzv. klasické zadávací směrnici, která nemožnost užití „jiného postupu“ vymezuje jako „neexistenci přiměřené alternativy nebo náhrady“²¹⁰, což se s ohledem na případné použití v praxi jeví jako daleko vhodnější formulace. Byť se komentářová literatura²¹¹ ve výkladu přiklání spíše k formulaci, kterou užívá zadávací směrnice, bylo by vhodné v tomto směru sjednotit text zadávací směrnice a ZZVZ.

²⁰⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2013, sp. zn. 5 Afs 42/2012-52.

²⁰⁶ Tzv. stav exkluzivity znamená, že aniž by to bylo nezbytně nutné, zadavatel svým vlastním jednáním způsobí vyloučení ostatních potencialních dodavatelů tím, že si nezajistí potřebná práva (např. dostatečně široká licenční oprávnění) k předmětu plnění (jedinečnému dílu).

²⁰⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. 10. 2017, č. j. ÚOHS/S0345/2017/VZ-29880/2017/511/ŠKm.

²⁰⁸ § 63 odst. 4 ZZVZ.

²⁰⁹ Tamtéž.

²¹⁰ Čl. 32 bod 2 směrnice 2014/24/EU.

²¹¹ Např. HERMAN, P. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 182.

Poslední obecnou podmínkou, kterou ZZVZ použití JŘBU vymezuje, jsou **důvody krajní naléhavosti**.²¹² Krajní naléhavostí se má na mysli stav nepředvídatelný, mimořádný, který objektivně nikdo nemohl očekávat. V předchozí právní úpravě veřejných zakázek se používal termín „krajně naléhavý případ“, kdežto současná právní úprava užívá pojmu „krajně naléhavá okolnost“. Tato terminologická změna patrně nemá vliv na výklad dané podmínky. Lze se pouze domnívat, že pojem „okolnost“ se jeví ve vztahu k pojmu „případ“ jako obecnější a pro zákonné ustanovení vhodnější. Obecně půjde o výjimečné události, které vyžadují akutní a okamžité řešení dané situace. Prvek naléhavosti musí dosahovat vyššího stupně intenzity. Příkladem může být situace, při které hrozí riziko ohrožení lidského života např. živelní pohroma, havárie, přírodní či jiná katastrofa apod.

Na krajně naléhavou okolnost je navázána podmínka, že zadavatel ji nemohl sám způsobit a rovněž ji nemohl ani předvídat.²¹³ Nesmí existovat příčinná souvislost mezi jednáním či chováním zadavatele a krajně naléhavou okolností.²¹⁴ Krajně naléhavá okolnost tak musí logicky vzniknout bez ohledu na vůli zadavatele. Zadavatel se na nastalou situaci neměl čas připravit a adekvátně tomu zasáhnout. Zadavatel také z hlediska časové tísně není schopen dodržet lhůty²¹⁵ pro jiný druh řízení.²¹⁶ Výše zmíněné podmínky musí zadavatel splnit kumulativně a rovněž je zapotřebí podmínky náležitě prokázat.²¹⁷ Co se týče předmětu plnění – zpravidla se bude jednat o veřejné zakázky na dodávky a služby, dále je možná i veřejná zakázka na stavební práce za předpokladu bezprostřední souvislosti s nápravou stavu, který vzniknul v důsledku krajně naléhavé okolnosti. Pro představu se bude jednat např. o dodávku akutně chybějících léků a zdravotnického materiálu, o opravu střechy budovy po živelní pohromě aj.

Aplikace této podmínky by s ohledem na ustálenou judikaturu i poměrně jasné vymezení v zákoně neměla v praxi činit výraznějších problémů. Přesto se poměrně často setkáváme s tím, že zadavateli činí potíží prokázat onen stav krajní

²¹² § 63 odst. 5 ZZVZ.

²¹³ Tamtéž.

²¹⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 9. 2007, č. j. ÚOHS-S195/2007-16456/2007/540 – Der.

²¹⁵ Myšleny i zkrácené lhůty, které pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním v důsledku naléhavých okolností ZZVZ stanoví.

²¹⁶ Jiným druhem řízení je dle § 65 odst. 5 ZZVZ myšleno otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním.

²¹⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 2. 12. 2016, č. j. ÚOHS-S0639/2016/VZ-47912/2016/553/Vdy.

nouze a s tím spojenou časovou tíseň. Restriktivní výklad podmínky je nepochybně na místě, soudní judikatura i rozhodovací praxe ÚOHS v tomto ohledu plně vychází z judikatury evropských soudů.²¹⁸

4.2.2. Podmínky použití JŘBU dle § 64 ZZVZ

Vedle obecných podmínek, které jsou podrobně rozebrány výše, ZZVZ stanoví tzv. podmínky zvláštní s ohledem na předmět veřejné zakázky – čili s ohledem na to, zdali se jedná o veřejné zakázky na dodávky, služby nebo stavební práce. Ustanovení § 64 ZZVZ se tedy uplatní pouze v případě, že zadavatel zadává veřejnou zakázku na dodávky. Předmětné ustanovení obsahuje čtyři podmínky, kterých zadavatel může užít pro zadávání veřejné zakázky v JŘBU.

V prvním případě může zadavatel užít JŘBU, pokud je dodávané zboží určeno výhradně „*pro účely výzkumu, pokusu, studia nebo vývoje*“.²¹⁹ Předmětné zboží tedy nemá sloužit k ničemu jinému, a pokud by mělo sloužit i k jinému účelu, není možné JŘBU užít. ZZVZ dále nespécifikuje, co se přesně předmětnými pojmy myslí, ale v tomto ohledu je možné odkázat na příslušné předpisy²²⁰ danou oblast upravující. Vyloučený je rovněž ekonomický prospěch, neboť dodávka není určena pro velkovýrobu „*prováděnou za účelem dosažení hospodářské rentability nebo za účelem pokrytí nákladů zadavatele spojených s výzkumem nebo vývojem*“.²²¹ Zadavatel je v tomto ohledu poměrně omezen zejména ve způsobu využití dodávky. Příkladem takovéto dodávky může být speciální přístroj, který bude užít k pouze k vědeckým účelům.

S ohledem na povahu a specifičnost dané podmínky je nanejvýš pravděpodobné, že příliš často využívána není, tudíž bychom se v tomto směru neměli obávat ani jejího nadužívání. ZZVZ ji vymezuje dostatečně přesně a rovněž je plně v souladu s tzv. klasickou zadávací směrnicí.

Druhým případem, kdy je možné JŘBU v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na dodávky využít, jsou tzv. **dodatečné dodávky**. Jedná se o dodávky, které přímo navazují na původní dodávku a jsou určeny k tomu, aby

²¹⁸ S ohledem na judikaturu evropských soudů lze odkázat např. na rozhodnutí SDEU ze dne 3. 5. 1994, C-328/92, Komise proti Španělsku, rozhodnutí SDEU ze dne 28. 3. 1996, C-318/94, Komise proti Německu aj.

²¹⁹ § 64 písm. a) ZZVZ.

²²⁰ Myšlen především zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, který pojem „pokus“ a „vývoj“ používá.

²²¹ § 64 písm. a) ZZVZ.

z části nahradily dodávku předchozí nebo aby původní dodávku rozšířily. K tomu, co znamená částečná náhrada nebo rozšíření, se judikatura vyjadřuje v tom smyslu, že „*musí jít o plnění, které z pohledu zadavatele co do výsledku stejným způsobem uspokojuje jeho původní poptávku*“²²² a rovněž poznamenává, že u částečné náhrady se sice „*část původního plnění zamění za plnění vykazující odlišné specifikace*“²²³, ale stále je směřováno k plnému uspokojení původního požadovaného plnění. Z rozhodovací praxe je dále patrné, že by se na předmět veřejné zakázky mělo nahlížet materiálně – z věcného hlediska²²⁴ a opravdu pečlivě zkoumat, zdali mezi původním plněním a „novým plněním“ je dostatečná provázanost – příčinný vztah. Takto nastavený postup je zcela optimální, protože kdyby se tak nedělo, mohlo by docházet ke zneužívání tohoto důvodu a k obcházení zákona.

Velmi podstatný je také fakt, že pořízení dodatečných dodávek musí být od téhož dodavatele, který plnil původní veřejnou zakázku, a lze jej použít pouze v případě, když se bude jednat o specifické dodávky s určitými technickými vlastnostmi, které jiný dodavatel není schopen dodat. V tomto ohledu platí obdobné podmínky jako u § 63 odst. 3 písm. b) ZZVZ. Pokud zadavatel bude požadovat zboží, které není ničím výjimečné, respektive technické vlastnosti nejsou nikterak specifické, a může mu jej tak dodat vícero dodavatelů, tato podmínka naplněna nebude.

Poslední podmínkou vztahující se k dodatečným dodávkám je také to, že může být pořízena do tří let od uzavření původní smlouvy. Jedná o celkovou dobu trvání – čili i spolu s dodatkem. Do tří let musí být požadované plnění dodáno zadavateli. Dle komentářové literatury²²⁵ není zcela nezbytné, aby smlouva na prvotní veřejnou zakázku byla stále v platnosti, důležité je dodržet časovou limitaci tří let. Ve zcela výjimečných případech může dojít k prodloužení této doby, ovšem musí být odůvodněna zvláštními okolnostmi. Takto zákonem stanovená limitace by opět měla zabránit potenciálnímu nadužívání, neboť pokud by bylo možné v případě dodatečných dodávek postupovat bez časového omezení, hrozilo by, že jej budou zadavatelé zneužívat v tom smyslu, že by takto zadávali

²²² Rozhodnutí KS v Brně ze dne 1. 9. 2011, sp. zn. 62 Af 13/2010.

²²³ Ibid.

²²⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2016, sp. zn. 7 As 287/2015–46.

²²⁵ DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 402.

předmětné plnění v režimu JŘBU opakovaně a omezovali by tím hospodářskou soutěž.

Velice zajímavá je možná paralela s § 222 ZZVZ, který se týká změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Zadavatel má možnost i v případě dodatečných dodávek postupovat dle § 222 odst. 5 a tím se „vyhnout“ zadávání v JŘBU, pokud naplní podmínky daného ustanovení. Přestože obě ustanovení²²⁶ jsou si velmi podobná a směřují k obdobným situacím, dle mého je nelze zaměňovat. V případě § 222 odst. 5 není možné, aby původní smlouva byla v neplatnosti, neboť se daný případ týká změny závazku smlouvy na původní plnění. Dále na rozdíl od § 64 písm. b) je v § 222 odst. 5 přesně stanoven maximální limit na zvýšení objemu dodávek.²²⁷

Třetí případ, kdy je možné užít JŘBU v případě veřejných zakázek na dodávky, se týká dodávek, které jsou „**kupované na komoditních burzách**“.²²⁸ Komoditní burza je definována jako „*právní osoba zřízená (...) k organizování burzovních obchodů se zbožím (dále jen „komodity“), deriváty vztahujícími se ke komoditám, které jsou předmětem obchodování na burze (dále jen „komoditní deriváty“), (...) nebo se zemědělským skladním listem...*“²²⁹ a rovněž je zákonem č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů i regulována. Z povahy věci plyne, že by mělo být zajištěno dostatečné soutěžní prostředí čili by nemělo docházet k omezování hospodářské soutěže a rovněž by mělo dojít k naplnění principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,²³⁰ ovšem za předpokladu, že je nákup realizován na plně funkční burze. Existují burzovní pravidla, která regulují nákup komodit, a zabraňují tak omezování soutěžního prostředí. Nákup pak probíhá skrze burzovního dohodce.²³¹ Klasickou komoditou takto pořízenou může být např. koupě elektřiny nebo zemního plynu. Nespornými výhodami je určitě rychlost, taktéž zachování vyšší míry hospodářské soutěže, která je v JŘBU do jisté míry omezena. Plně funkčního soutěžního prostředí zadavatel využije v tom smyslu, že může pořídit příslušnou komoditu velmi

²²⁶ Srov. § 64 písm. b) a § 222 odst. 5 ZZVZ.

²²⁷ Hodnota dodatečných dodávek nesmí překročit 50 % hodnoty původního závazku.

²²⁸ § 64 písm. c) ZZVZ.

²²⁹ § 1 odst. 1 zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách.

²³⁰ MMR. Nákup dodávek na komoditní burze jako jednacím řízení bez uveřejnění. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-03-03]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/3fb559cc-7d65-4204-8556-eca425fa3910/Nakup-dodavek-na-komoditni-burze.pdf>.

²³¹ DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 403.

výhodně. Na druhou stranu je zapotřebí zkoumat, zda v burzovním prostředí nedochází např. ke kartelovým dohodám a jiným nežádoucím jevům.²³²

Posledním případem užití JŘBU u veřejných zakázek na dodávky je situace, kdy zadavatel má možnost za výhodných podmínek pořídit předmětné plnění od dodavatele, jenž „je v **likvidaci**, nebo v **případě, že je vůči dodavateli vedeno insolvenční řízení**, od osoby oprávněné disponovat s majetkovou podstatou“.²³³ Ekonomická situace dodavatele je s ohledem na podstatu likvidace²³⁴ či insolvence²³⁵ nepříznivá. Otázkou zůstává, zdali je dodavatel tomuto vůbec nakloněn, neboť pokud se ocitne v likvidaci nebo v insolvenční, tak by se měl snažit majetkovou podstatu zpeněžit co nejvýhodněji, a tím pak uspokojit co nejvíce věřitelů. Vzhledem k povaze insolvenčního řízení či likvidace se mi nejeví jako příliš pravděpodobné, že zadavatel bude využívat tento důvod k užití JŘBU.

4.2.3. Podmínky použití JŘBU dle § 65 ZZVZ

Předmětné ustanovení upravuje podmínky použití JŘBU, které se vztahuje na veřejné zakázky na služby. ZZVZ upravuje jeden důvod užití JŘBU pro služby a tím je situace, kdy veřejná zakázka je **přímo navázána na již skončenou soutěž o návrh**.²³⁶ Návaznost je shledána v zachování vztahu mezi pořádanou soutěží o návrh a onou předmětnou veřejnou zakázkou na služby, kterou zadavatel může v JŘBU zadat. Předmětným plněním se rozumí „dotvoření“ vybraného návrhu.²³⁷ Realizace samotného návrhu už je zadávána jako samostatná veřejná zakázka.²³⁸ Takovýto postup je možný za předpokladu, že si jej zadavatel vyhradil již v oznámení o zahájení soutěže o návrh. V případě, že takto neučiní, není možné, aby JŘBU z tohoto důvodu využil.²³⁹ Zadavatel je také povinen tuto zakázku zadat účastníkovi, jehož návrh byl vybrán (v případě, že jich bylo vybráno více, vyzve zadavatel všechny účastníky, jejichž návrhy byly vybrány).²⁴⁰

²³² Nad komoditními burzami je vykonáván státní dozor, který kontroluje, zda burzovní obchody probíhají v souladu se zákonem.

²³³ § 64 písm. d) ZZVZ.

²³⁴ K likvidaci více § 187 a násl. OZ.

²³⁵ K insolvenčnímu řízení více zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

²³⁶ Soutěž o návrh je jedním ze zvláštních postupů a rozumí se jím postup zadavatele, který směřuje k získání návrhu. Návrhem je pak myšlen např. územní plán, architektonický plán, stavení plán aj. Více k soutěži o návrh v § 143 a násl. ZZVZ.

²³⁷ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 6. 2015, č. j. ÚOHS-R274/2014/VZ-15876/2015/322/KMr.

²³⁸ HERMAN, P. a kol. Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 186.

²³⁹ Více k tomu rozsudek KS v Brně ze dne 3. 10. 2013, sp. zn. 62 Af 48/2012-160.

²⁴⁰ § 65 odst. 1 ZZVZ.

Účelem předmětného plnění bude zejména dopracování, dokončení samotného návrhu do té podoby, kdy je s takto vyhotoveným návrhem zadavatel dále schopen pracovat. Tyto činnosti je pak schopen nejlépe realizovat samotný tvůrce návrhu, a proto lze v tomto ohledu JŘBU využít.²⁴¹

Veřejná zakázka tohoto typu se týká např. dopracování návrhu IT systému, dotvoření architektonického projektu do podoby projektové dokumentace apod. Jsou to podpůrné práce, díky kterým dojde k dokončení daného návrhu, ale nejedná se o realizaci návrhu jako takového. K tomu je zapotřebí samostatná veřejná zakázka a na to se tento důvod již nevztahuje.

Dle § 65 odst. 3 ZZVZ může výjimečně dojít k situaci, kdy z povahy předmětu je samotný návrh realizován jeho autorem. Zpravidla se bude jednat např. o realizaci sochařského díla, jehož podoba byla předmětem soutěže o návrh. Dle důvodové zprávy k ZZVZ je účelem explicitního zakotvení zákazu realizace vlastního návrhu zejména zabránit obcházení zákona v tom smyslu, aby si dodavatel sám de facto nenastavil podmínky plnění. Proto je pak možné vlastní realizaci užít pouze ve výjimečných případech, kde je to dovoleno s ohledem na povahu věci.

Smysl podmínky je v tomto ohledu jasný – zadavateli je poskytnuta možnost, aby na základě proběhlé soutěže o návrhu zadal v JŘBU veřejnou zakázku na služby, která se bude týkat „pouze“ dopracování návrhu, neboť je plně pochopitelné, že sám autor návrhu je tou osobou nepovolanější. Dle mého je zcela správně v ZZVZ zakotvena podmínka, že zadavatel je povinen tento záměr uvést v oznámení o zahájení soutěže. Zadavatel by ovšem dle judikatury SDEU²⁴² neměl opomenout ani odůvodnění, proč tak činí.

4.2.4. Podmínky použití JŘBU dle § 66 ZZVZ

Speciální podmínka použití se podle předmětného ustanovení vztahuje na veřejné zakázky na služby nebo stavební práce. Ustanovení de facto upravuje specifickou situaci v přímé návaznosti na § 100 odst. 3 ZZVZ, který se týká tzv. opčního práva. Opční právo v ZZVZ oproti předchozí právní úpravě není přímo definováno, ale jedná se o situace, kdy zadavatel má možnost si v zadávací dokumentaci vyhradit právo na poskytování nových služeb a stavebních prací od

²⁴¹ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 12. 2012, č. j. R218/2012/VZ-23606/2012/310/BVÍ.

²⁴² Rozsudek SDEU ze dne 14. 10. 2004, C-340/02, Komise proti Francii.

původně vybraného dodavatele.²⁴³ Toto nové plnění je pak nad rámec původní veřejné zakázky, ale onu výhradu práva musí zadavatel učinit v zadávací dokumentaci té původní veřejné zakázky. Vyhradí-li si zadavatel v zadávací dokumentaci změnu závazku smlouvy podle § 300 odst. 3 ZZVZ v souvislosti s poskytnutím nových služeb či stavebních prací, je pak povinen postupovat a naplnit podmínky § 66 ZZVZ. Rovněž je nutné poznamenat, že tato výhrada představuje pro zadavatele možnost využití, nikoliv povinnost využití.²⁴⁴ Zadavatel je v tomto ohledu nucen „uvažovat do budoucna“, protože pokud si výhradu v zadávací dokumentaci nestanoví, nemůže této výhrady využít zpětně.

Předchozí právní úprava pojímala opční právo a následné užití JŘBU obdobně, nicméně současnou právní úpravu lze shledat jako přesnější a jasnější, a to z několika důvodů. V první řadě současný ZZVZ jasně vymezuje, podle jakého ustanovení upravující podmínky JŘBU má zadavatel postupovat. Předchozí právní úprava to pouze dovozovala, obecně panovala shoda na § 23 ZVZ, ovšem objevovaly se i názory užití § 34 ZVZ. Dále šlo o ne úplně přesné vymezení, kdo může být zadavatelem. Tyto nedostatky již v současné právní úpravě nejsou.²⁴⁵

Souvislost s opčním právem a § 66 ZZVZ je přímo zakotvena v § 100 odst. 3 písm. a) ZZVZ, který uvádí, že „*podmínky pro nové služby nebo nové stavební práce odpovídají podmínkám pro použití jednacního řízení bez uveřejnění podle § 66*“.²⁴⁶ § 66 ZZVZ pak konkrétně specifikuje, že se musí jednat o obdobné plnění jako v předchozí veřejné zakázce s tím, že je předmětná zakázka zadána stejnému dodavateli. Dle komentářové literatury „opakování obdobného“ plnění nemusí zcela nutně znamenat totožné plnění jako u původní veřejné zakázky, ovšem s ohledem na restriktivnost výkladu by se mělo jednat o plnění věcně podobné.²⁴⁷

Jak již bylo řečeno, zadavatel je povinen vyhradit si tuto možnost již v zadávací dokumentaci předchozí veřejné zakázky²⁴⁸ a dále ZZVZ umožňuje užít JŘBU bez ohledu na to, v jakém zadávacím řízení byla zadána původní veřejná

²⁴³ DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 411.

²⁴⁴ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 1. 2009, č. j. S291/2008/VZ-23912/2008/510/če.

²⁴⁵ Více k tomu ÚOHS. Veřejné zakázky v novém. Informační list 3/2016 [online], str. 28–33. [cit. 2020-03-05]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2016.html>.

²⁴⁶ § 100 odst. 3 písm. a) ZZVZ.

²⁴⁷ PODEŠVA, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 288.

²⁴⁸ Zde je patrná návaznost na § 100 odst. 3 ZZVZ.

zakázka. Vyloučeno je ovšem, aby předchozím druhem zadávacího řízení bylo JŘBU.²⁴⁹ Zadavatel je také povinen v zadávací dokumentaci vymezit rozsah nového plnění. Předpokládaná hodnota potenciálního nového plnění je stanovena jako součást původní předpokládané hodnoty a nepřesahuje 30 % stanovené předpokládané hodnoty – což rovněž podporuje tezi, že zadavatel by měl postupovat již u původní veřejné zakázky s rozmyslem, co se týká navazujícího plnění. Procentuální výměra je rovněž nezbytná k tomu, aby zadavatel nevyužil velké množství finančních prostředků na navazující plnění v JŘBU oproti původnímu plnění, které je realizováno formou „transparentnějších postupů“, neboť tento postup nemá sloužit k obcházení smyslu zákona.

Užití JŘBU dle předmětného ustanovení je také navázáno na lhůtu tří let, která je určena k naplnění vyhrazeného nového plnění. V zásadě platí stejná pravidla jako u § 64 písm. b) ZZVZ.

4.3. Postup v řízení

Vymezení průběhu řízení v JŘBU dle ZZVZ je velmi stručné, neboť v podstatě není striktně upraveno a nechává na zadavateli, jakým způsobem bude postupovat. Stále je nutné mít na paměti, že se jedná o nejméně formalizovaný druh řízení, který se svou povahou blíží k výjimkám – tedy k postupům zadávaným mimo zadávací řízení. Přestože je tento druh řízení specifický a svou povahou dosti odlišný od jiných druhů, stále se jedná o standardní zadávací řízení, při kterém je zadavatel povinen dodržovat základní zásady zadávání veřejných zakázek vymezené v § 6 ZZVZ.

Zadavatel má možnost zahájit JŘBU trojím způsobem. Záleží čistě na zadavateli a také na tom, v jaké se nachází situaci – podle toho může zahájit JŘBU „odesláním výzvy k jednání, výzvy k podání nabídek nebo zahájením jednání s dodavatelem“.²⁵⁰ Odeslání výzvy k jednání je zadavatelem využito ve chvíli, kdy je ze strany zadavatele potřeba dojednání detailů týkající se např. předmětu plnění, doby plnění či jiných smluvních ujednání, a je proto vhodné, aby se strany setkaly buď osobně, nebo se dohodly skrze elektronickou komunikaci. ZZVZ nevylučuje, aby se sešly opakovaně.

²⁴⁹ Toto tvrzení vyplývá z ustanovení § 66 písm. b) ZZVZ, které svým vymezením JŘBU jako jeden z možných druhů původní veřejné zakázky vylučuje.

²⁵⁰ § 67 odst. 1 ZZVZ.

Dále zákon umožňuje zahájení zadávacího řízení pomocí výzvy k podání nabídek. V takovém případě nebude zadavatel s dodavatelem o předmětu plnění vyjednávat, ale rovnou jej požádá o nabídku. V takovém případě dochází i k urychlení procesu. Tento postup může zadavatel využít např. když JŘBU navazuje na předchozí zrušené řízení čili zadavatel na předmětu plnění nechce nic měnit, pouze čeká na vhodnou nabídku. Dále se může jednat o případy krajní naléhavosti, kdy zadavatel nemá čas na delší dojednávání, ale musí jednat okamžitě.

Posledním způsobem, jak je možné JŘBU zahájit, je zahájit jednání s dodavatelem. Zákon opět blíže nespécifikuje, jakým konkrétním úkonem je řízení zahájeno. Dle komentářové literatury to může být i např. rozhovorem či osobním jednáním o uzavírání smlouvy.²⁵¹

Ona menší míra formálnosti se pak projevuje např. v tom, že zákon nestanoví, co přesně musí být uvedeno ve výzvě k jednání či k podání nabídek. V rámci JŘBU nejsou zákonem stanoveny žádné lhůty apod. ZZVZ rovněž povoluje, aby zadavatel v průběhu jednání změnil zadávací podmínky, ovšem pouze za předpokladu, že pak bude stále naplněna podmínka užití JŘBU.²⁵² Zákon dává zadavateli i volnost v tom, jestli osloví jednoho nebo více dodavatelů. S ohledem na podmínky užití JŘBU je jasné, že v některých případech je možné oslovit pouze jednoho, neboť jiný ani neexistuje. Pokud zadavatel osloví více dodavatelů, tak se vzhledem k zásadě rovného zacházení předpokládá, že všichni budou mít stejné podmínky. Po procesní stránce se tedy jedná o podrobně neupravené řízení, které zadavateli umožňuje flexibilně jednat podle toho, v jaké situaci se nachází a z jakého důvodu chce JŘBU užít.

S ohledem na zásadu transparentnosti lze považovat za vhodné a rovněž doporučit, aby obě strany byly schopny průběh JŘBU a obsah případného jednání doložit pro případ, že by v rámci veřejné zakázky došlo k jejímu přezkumu. ZZVZ sice takovouto povinnost výslovně nestanoví, v kontextu základních zásad to lze dovodit. Obecně by zadavatel neměl význam zásad podceňovat. Zákonodárce s ohledem na povahu tohoto řízení sice ponechal zadavateli větší volnost, nicméně veškeré kroky, které se v rámci zadávacího řízení učiní, musí být v souladu se zásadami zadávání veřejných zakázek.

²⁵¹ DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 416.

²⁵² § 67 odst. 2 ZZVZ.

Oproti předchozí právní úpravě došlo k výraznému posunu v tom smyslu, že byl celý postup zjednodušen a stal se méně formálním. Zákon nestanovuje požadavky týkající se písemné výzvy zadavatele, nově jsou určeny i jiné způsoby zahájení JŘBU než jen výzva k jednání v JŘBU. Dále na zadavatele již nejsou kladeny nároky, jak má postupovat v případě, že jedná s více zadavateli.²⁵³ Vedle toho je dle mého názoru současná právní úprava i více přehledná v tom smyslu, že postup v JŘBU přímo navazuje na podmínky užití JŘBU, kdežto v předchozí právní úpravě na sebe ustanovení přímo nenavazovala.

Lze shrnout, že přes výrazně nižší formálnost JŘBU bychom jej neměli chápat jako zcela bezformální. Zadavatel má v určitých aspektech širší možnosti nebo méně povinností, ale to je dáno povahou a specifickostí JŘBU. Tím, že zákon velice podrobně upravuje podmínky užití JŘBU, které musí být zadavatelem naplněny při zahájení řízení, tak de facto vytváří síť, kterým musí zadavatel projít, a pokud je některá ze specifických podmínek naplněna, je mu povolena možnost postupovat, jak zákon umožňuje. Na jedné straně nám zákon velice přísně vymezuje podmínky užití JŘBU, které jsou navíc podpořeny restriktivním výkladem rozhodovací praxe, a na straně druhé shledáváme volnější úpravu samotného řízení. Žádná svoboda není neomezená a takto je tomu i u JŘBU. Specifické situace si zkrátka žádají specifická řešení a tím JŘBU bezpochyby je – a takto by na něj mělo být i nahlíženo.

4.4. Příklady z praxe

Velký význam v problematice JŘBU hraje rozhodovací praxe ÚOHS i soudní judikatura. Mnohdy takto dochází k dotváření zákonných podmínek užití a pro zadavatele by měla být jakýmsi vzkazem od přezkumných orgánů, že hranice se u JŘBU neposouvají, naopak je dodržován restriktivní výklad. Vzhledem k tomu, že současná právní úprava je stále mladá a že v rámci JŘBU nedošlo co do obecných podmínek užití k významnějším změnám, je možné užít i judikaturu, která se vztahovala k původnímu ZVZ. V rámci této kapitoly budou podrobněji rozebrány takové případy, díky kterým došlo k zpřesnění výkladu jednotlivých podmínek užití JŘBU.

²⁵³ Srov. § 34 ZVZ a § 66 ZZVZ.

4.4.1. Kauza Opencard

Mediálně řešená kauza Opencard v sobě obsahuje více rovin. Pro tuto chvíli ponecháme stranou rovinu trestněprávní či politickou a zaměříme se na její význam a s nadsázkou řečeno i její přínos v rozhodovací praxi týkající se tzv. vendor lock-in efektu, který velmi často úzce souvisí se zadáváním veřejných zakázek v JŘBU.

Pro uvedení do problematiky je vhodné ve zkratce připomenout skutkové okolnosti případu. Zadavatel hlavní město Praha uzavřel se společností HAUGESS, a. s., v návaznosti na původní veřejnou zakázku licenční ujednání. Zadavatel sice původně vybral dodavatele HAUGESS, a. s., v otevřeném řízení čili v rámci otevřené hospodářské soutěže, pak ale se společností uzavřel výše zmíněné licenční smlouvy, což de facto znamenalo, že případné rozšíření projektu či jiná plnění, která by se ho týkala, nemůže udělat nikdo jiný než právě společnost HAUGESS, a. s.

Zadavatel byl v situaci, ze které jasně vyplývalo, že předpokládá rozvoj daného systému,²⁵⁴ a přes tuto skutečnost si sjednal velmi nevýhodné licence, ze kterých vyplynulo, že všechna autorská práva budou náležet pouze dodavateli, který jako jediný bude moci předmětný systém rozvíjet.

Svoje závěry NSS ve svém rozsudku odůvodnil takto: „s ohledem na původní záměr musel nutně nezbytnost zadávání dalších zakázek předjímat (...) Tyto skutečnosti musel mít stěžovatel již při zadávání původní veřejné zakázky na zřeteli, a pokud licenční podmínky se společností HAGUESS dojednal takovým způsobem, že jí tím do budoucna poskytl výhradní postavení dodavatele všech souvisejících zakázek, počínal si způsobem, který negarantuje účelné vynakládání veřejných prostředků. Za těchto okolností se nemůže dovolávat naplnění podmínek pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění, neboť je zjevné, že nežádoucí stav exkluzivity zapříčinil vlastním jednáním.“²⁵⁵

NSS tak dal opakovaně²⁵⁶ najevo, že zadavatel by si měl sjednat dostatečně široká licenční ujednání, aby zaviněně nezpůsobil stav exkluzivity jediného dodavatele a tím nevyloučil z následného rozšiřování projektu jiné potenciální dodavatele a sám sebe tím dostal do situace, kdy bude plně závislý

²⁵⁴ Projekt Opencard měl občanům poskytovat univerzální čipovou kartu, která by byla využita ve více oblastech. V tomto ohledu muselo být zadavateli známo, že bude k rozšiřování projektu zapotřebí zadávat dalších veřejných zakázek.

²⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 1 As 242/2017-48.

²⁵⁶ NSS v rozsáhlé kauze Opencard rozhodoval také dne 12. 5. 2016 pod sp. zn. 1 As 256/2015-95.

na původním dodavateli. Rovněž také vymezil, že v případě, že si zadavatel nesjedná dostatečně široká licenční ujednání a zadá veřejnou zakázku v JŘBU, bude se jednat o nezákonné užití JŘBU, které má samozřejmě sankční důsledky.²⁵⁷ Dle mého názoru se jedná o zásadní princip, který sice může být pro zadavatele svazující, neboť vždy musí uvažovat nad tím, zdali plánuje případné rozšíření předmětu plnění, a podle toho si případně zajistit příslušná licenční oprávnění. Na druhou stranu judikatura v tomto ohledu de facto chrání a varuje zadavatele, aby nepodcenili sjednávání případných licenčních ujednání, a nestali se tak v konečném důsledku „vazaly“ dodavatele.

V souvislosti s vendor lock-in efektem lze zmínit i fakt, že ne každé způsobení stavu exkluzivity zadavatelem je chápáno jako jeho zaviněné jednání, a automaticky tak vylučuje užití JŘBU. V případě komplikovaného plnění, kdy zadavatel zkrátka objektivně nemohl předpokládat budoucí potřebu dalšího plnění a jeho jednání není účelové, lze užití JŘBU považovat za dovolené.²⁵⁸

V oblasti problematického jevu vendor lock-in efektu a následného užití JŘBU lze konstatovat, že ho pravděpodobně z oblasti veřejného zadávání nelze zcela odstranit, ale judikatura v tomto směru dodržuje optimální míru restriktivního výkladu JŘBU a tím nepochybně napomáhá k omezení, nebo alespoň k poučení zadavatele, který by se tak měl zmíněnému jevu vyvarovat.

4.4.2. Budeme svítit?

Tento případ je zásadní v tom smyslu, že dotváří zákonné podmínky pro užití JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ. Ve zkratce se jednalo o případ, kdy zadavatel hlavní město Praha zahájil zadání veřejné zakázky v JŘBU z důvodu krajně naléhavé okolnosti, neboť reálně hrozilo, že nebude zajištěna správa a údržba veřejného osvětlení na území hlavního města a rovněž nebude zajištěn nepřetržitý provoz dispečinku veřejného osvětlení, což s ohledem na ochranu a bezpečí obyvatel bylo nutné akutně řešit.²⁵⁹ Zadavatel zadal pomocí JŘBU veřejnou zakázku společnosti PREdistribuce, a. s., která měla požadované plnění zajistit.

²⁵⁷ MILOTA, D. Poučení z kauzy Opencard – vendor lock-in efekt ve veřejných zakázkách. In: *Veřejné zakázky*, 2018, č. 1, s. 35-36.

²⁵⁸ V tomto ohledu je stěžejní rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2013, sp. zn. 5 Afs 42/2012-54.

²⁵⁹ Rozsudek KS v Brně ze dne 11. 4. 2019, sp. zn. 62 Af 68/2017-209.

Případem se zabýval ÚOHS,²⁶⁰ který po přezkoumání zákonných podmínek konstatoval rozpor se ZZVZ. Problémem nebylo odůvodnění dostatečně naléhavé okolnosti, kterou si zadavatel nezpůsobil sám – čili obecné podmínky, které musí zadavatel splnit, pokud zadává veřejnou zakázku v JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ, ale fakt, že zadavatel dle ÚOHS uzavřel s vybraným dodavatelem smlouvu na dobu neurčitou, čímž „*nastolil stav, kdy není zřejmé a tím i transparentní, na jakou dobu je veřejná zakázka v jednacím řízení bez uveřejnění uzavírána*“.²⁶¹ Podle ÚOHS by veřejné zakázky na služby nebo dodávky měly být prostřednictvím JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ zadávány pouze na dobu nezbytně nutnou – čili tak dlouho, dokud trvá krajně naléhavá situace.

S takto vysloveným názorem se ztotožnil i KS v Brně, který v předmětné věci rozhodoval v žalobě proti rozhodnutí ÚOHS, když v odůvodnění uvedl, že: „*ačkoli požadavek na limitaci doby účinnosti závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku zadanou prostřednictvím jednacím řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 5 ZZVZ není v zákoně explicitně vyjádřen, v případě veřejných zakázek, jejichž předmětem je dlouhodobé plnění opakující se povahy, je takový požadavek zcela namístě, neboť naplňuje smysl podmínek 1) a 4) plynoucích z § 63 odst. 5 ZZVZ*“.²⁶² Zadavatel by dle předmětného rozsudku měl uzavřít smlouvu na plnění na dobu určitou, během níž předmětné plnění zadavatel zajistí „otevřenější a transparentnější“ cestou. V případě, že zadavatel uzavře smlouvu na dobu neurčitou, je zapotřebí, aby si smluvně ujednal např. rozvazovací podmínku, která je navázána na úspěšné ukončení „otevřenějšího“ řízení, tudíž bude zajištěno, že smlouva bude trvat pouze potřebnou dobu. V popisovaném případě ovšem došlo k tomu, že zadavatel na základě JŘBU uzavřel smlouvu z důvodu § 63 odst. 5 ZZVZ na dobu neurčitou pouze s obecně sjednanou výpovědní lhůtou na jeden měsíc. Podle předmětného rozhodnutí nelze v daném případě požadavek na časovou limitaci smluvního závazku požadovat za splněný, a z toho důvodu nedošlo k naplnění podmínek užití JŘBU dle § 63 odst. 5 ZZVZ.

Dle mého názoru se jedná o doslova přelomové rozhodnutí, neboť soud²⁶³ ve svém rozhodnutí reálně zpřísnil užití JŘBU z důvodu krajně naléhavé

²⁶⁰ Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. 4. 2017, č. j. ÚOHS-S0076/2017/VZ-12268/2017/541/MSc. Rozhodnutí bylo dne 4. 7. 2017 potvrzeno předsedou úřadu, č. j. ÚOHS-R0077,0078/2017/VZ-20038/2017/323/KKř.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Z odůvodnění rozsudku KS v Brně ze dne 11. 4. 2019, sp. zn. 62 Af 68/2017-209.

²⁶³ Respektive ÚOHS. KS v Brně se s výkladem ÚOHS ztotožnil.

okolnosti. Zadavatel je tedy povinen časově omezit smlouvu uzavřenou z důvodu § 63 odst. 5 ZZVZ, pokud má postupovat v souladu se zákonem. Přes argumentaci soudu, že požadavek časové limitace smlouvy vychází ze smyslu a účelu daného ustanovení, protože smyslem daného ustanovení je především umožnit zadavateli, aby překlenul náročnou situaci a zajistil předmětné plnění do doby, než bude schopen zajistit dané plnění transparentnějším způsobem, se nedomnívám, že je úplně vhodné takto zásadní věc formulovat pouze judikatorně, a nikoli doplněním zákonného ustanovení. S podmínkou časové limitace smlouvy se plně ztotožňuji, neboť z daného ustanovení je patrné, že JŘBU by mělo být užito jako rychlé, dočasné řešení krizové situace, nicméně s ohledem na princip právní jistoty nepovažuji za šťastné, že takto zásadní požadavek bude sice respektován, ale také „pouze“ dovozen soudem a nedojde k jeho explicitnímu zakotvení v zákoně.

4.5. JŘBU ve světle připravované novely

Dne 24. 1. 2020 byl Ministerstvem pro místní rozvoj zveřejněn návrh připravované novely ZZVZ.²⁶⁴ Ke dni 22. 2. 2020 bylo ukončeno připomínkové řízení a v současné době probíhá vypořádání připomínek. První větší novela, která se k nové úpravě veřejných zakázek připravila, obsahuje spíše změny technického charakteru – mělo by dojít především k odstranění nedostatků transpozice, které byly České republice vytýkány Evropskou komisí. Dále by mělo dojít ke zpřesnění některých ustanovení a tím i k zpřesnění výkladových nejasností. V neposlední řadě novela cílí i na snížení administrativní zátěže při zadávacím procesu, jak tomu již bylo při přípravách samotného ZZVZ.

Tato novela se rovněž dotýká i JŘBU. V rámci JŘBU dochází spíše k formulačnímu zpřesnění, nikoliv k věcným změnám. Důvodová zpráva je k části návrhu týkající se JŘBU poněkud stručnější, byť by byl hlubší rozbor místy zapotřebí.

V prvním případě se změna týká § 63 odst. 1 písm. b) ZZVZ, kdy se za slova „podané nabídky“ vkládají slova „podstatným způsobem“. A daná změna se promítá v ustanovení následujícím způsobem:

²⁶⁴ MMR. Návrh zákona, kterým se mění zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: VEKLEP [online]. [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBL3FHBKT>.

*„podané nabídky **podstatným způsobem** nesplňovaly požadavky zadavatele na předmět veřejné zakázky.“²⁶⁵*

Právě v tomto případě dle mého chybí v důvodové zprávě k připravované novele hlubší rozbor. Jakákoliv snaha o zpřesnění podmínek JŘBU se cení, ale v tomto případě si nejsem jistá, zdali to zadavateli pomůže. Zcela chybí hlubší vysvětlení (alespoň v důvodové zprávě) a je vidno, že další výklad je ponechán spíše na rozhodovací praxi a na soudní judikatuře. V mezidobí ovšem může být zadavatel v nejistotě, protože mu ani nebyl předložen příklad toho, co může být onen podstatný způsob nesplnění požadavků. Pravděpodobně se může jednat o takové nabídky, u kterých nebyly splněny zadávací podmínky co do předmětu plnění či požadavků na kvalifikaci dodavatele, ale kde je míra toho, kdy se bude jednat o nesplnění požadavků „podstatným způsobem“ se pravděpodobně dozvíme až při přezkumu veřejných zakázek.

Druhá navrhovaná změna se týká § 63 odst. 4 ZZVZ, který by nově vypadal takto:

*„(4) Podmínky podle odstavce 3 písm. b) a c) jsou splněny pouze v takovém případě, že nelze využít jiného ~~postupu~~ **přiměřeného řešení** a že zadavatel nestanovil zadávací podmínky veřejné zakázky s cílem vyloučit hospodářskou soutěž.“²⁶⁶*

Tato změna je dle mého názoru jednoznačně změnou k lepšímu. V současné době dle dikce platného ustanovení je vyloučena jakákoliv jiná alternativa a zadavatel tak musí pečlivě zkoumat, jestli není jinde i jiný dodavatel – jestli je kdekoliv na světě další výrobce, který je schopen předmětné plnění dodat, tak přestože by to mohlo být pro zadavatele nepřiměřeně náročné, nesměl by JŘBU užít. Nově se navrhuje, že pokud by bylo nepřiměřeně náročné zajistit předmětné plnění, tak v takovém případě lze JŘBU uplatnit. Čili absolutní vyloučení se mění na přípustnost JŘBU za předpokladu, že sice existuje alternativa, ale jedná se o alternativu, která je zcela nepřiměřená či nerozumná. V tomto ohledu se se zákonodárcem ztotožňuji, neboť tímto dochází i k sjednocení textu tzv. klasické zadávací směrnice a zákona, došlo tedy k odstranění rozporu mezi ZZVZ a směrnicí, která užití JŘBU povolovala, za předpokladu, že neexistovala alternativa přiměřená.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

Třetí a čtvrtá navrhovaná změna se pak týkají § 66 písm. e)²⁶⁷, respektive § 67 odst. 1 ZZVZ²⁶⁸ a týkají se pouze upřesnění textu a sjednocení terminologie v ZZVZ. Zde je sice důvodová zpráva k navrhovaným změnám rovněž stručná, nicméně v tomto případě to s ohledem na povahu navrhovaných změn příliš nevádí.

V případě JŘBU novela přináší zpřesnění některých ustanovení, v jednom případě je to poměrně zásadní změna, která bude pozitivně hodnocena především zadavateli. Obecně lze konstatovat, že až na změnu týkající se § 63 odst. 4 ZZVZ se obsahově nic nemění. Faktem zůstává, že jednotlivé podmínky užití JŘBU jsou v zákoně vymezeny v souladu se směrnicovou úpravou dosti striktně čili zákonodárce zde nemá příliš velký prostor na další zpřísnování podmínek.

5. Úvahy de lege ferenda

Závěrečná kapitola by měla přinést možné návrhy, které by se týkaly zkvalitněné právní úpravy JŘBU. Zaměřím se na dvě doporučení, které by dle mého mohly přispět ke zkvalitnění tohoto zadávacího řízení.

Jak již bylo řečeno, jedním z cílů současné právní úpravy bylo snížení počtu JŘBU, neboť přestože se jedná o velmi specifický druh řízení, byl v České republice užíván velmi často – byl nadužíván. S ohledem na evropský průměr byla Česká republika zemí, která užívala JŘBU nejčastěji ze všech členských států, za což jsme byli i po právu Evropskou komisí kritizováni.

Nový zákon týkající se úpravy veřejných zakázek měl být koncipován tak, aby se počty JŘBU snížily a tento druh již nebyl na poměry jeho specifčnosti tak často užíván. Zákonodárce přistoupil k legislativním změnám a díky přesunutí tzv. víceprací, které byly v předchozí právní úpravě zadávány pomocí JŘBU, došlo i podstatnému snížení počtu JŘBU na našem území. Dnes jsou tzv. vícepráce, jak již bylo osvětleno výše, součástí § 222 ZZVZ, který upravuje změny závazku ze smlouvy. Zadavateli se situace zjednodušila, protože již nemusí vícepráce zadávat v novém zadávacím řízení, kterým bylo JŘBU, ale postupuje podle § 222 ZZVZ

²⁶⁷ V případě § 66 písm. e) ZZVZ se jedná o upřesnění, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky na nové služby a stavební práce musí být součástí předpokládané hodnoty původní veřejné zakázky.

²⁶⁸ V případě § 67 odst. 2 ZZVZ se jedná o sjednocení terminologie – nově je navrhováno v § 67 odst. 2 ZZVZ, že „zadavatel může v průběhu jednání ~~mění~~ **změnit nebo doplnit** zadávací podmínky. Změněné **nebo doplněné** zadávací podmínky.“ Takto je ustanovení terminologicky sjednoceno s § 99 ZZVZ.

formou změny závazku ze smlouvy. Takovou změnu zadavatelé vítají, neboť dle vyjádření JUDr. Vlastimila Fiedlera²⁶⁹ bylo pro zadavatele velice obtížné naplnit přísné podmínky JŘBU, které ne vždy byly úplně jasné, a mnohdy celá situace končila tím, že zadavatel nebyl schopen podmínky naplnit a dostal se do svízelné situace. Rovněž je současný stav hodnocen pozitivně v tom ohledu, že zadavatelům ubyla administrativní zátěž s přípravou nového zadávacího řízení.

Danou změnu lze tedy hodnotit pozitivně – soudě jak dle reakcí zadavatelů²⁷⁰, tak dle reakce JUDr. Fiedlera. Prokazatelně ubylo celkového počtu JŘBU, a i v porovnání s evropskými státy je situace výrazně lepší než před rokem 2016.

Přestože počty JŘBU se danou legislativní změnou snížily, ráda bych věnovala následující řádky množnému způsobu vylepšení tohoto druhu řízení. Po přezkumu zákonných podmínek a relevantní judikatury, která se tématu týká, se domnívám, že by bylo vhodné pozměnit § 63 odst. 5 ZZVZ, důvody týkající se krajně naléhavých okolností. Současné znění obsahuje 4 podmínky, které byly podrobně rozebrány v příslušné podkapitole. Pro připomenutí se jedná o existenci krajně naléhavé okolnosti, kterou nezpůsobil a ani nepředvídal zadavatel a u níž rovněž nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení a jednací řízení s uveřejněním. KS v Brně dne 11. 4. 2019²⁷¹ v rozsudku potvrzujícím rozhodnutí ÚOHS de facto stanovil další požadavek v textu zákona výslovně neuvedený, byť s ohledem na účel a smysl daného ustanovení dovoditelný. Podle soudu by měl zadavatel trvání smluvního vztahu uzavřeného z důvodu § 63 odst. 5 ZZVZ omezit pouze na dobu nezbytně nutnou, čímž je myšlena doba, po kterou trvá krajně naléhavá situace. Myšlenkový základ soudu je pochopitelný a domnívám se, že zcela správný, neboť účelem daného ustanovení není navázání dlouhodobých smluvních vztahů, ale okamžité vyřešení krajní situace. Tímto rozhodnutím se také dokazuje, že podmínky JŘBU jsou skutečně vykládány restriktivně.

Soudní rozhodování – zejména judikatura vyšších soudů má velký vliv. Faktem ovšem zůstává, že judikatura soudů,²⁷² byť respektovaná, není

²⁶⁹ JUDr. Vlastimil Fiedler je ředitelem odboru práva veřejných zakázek na MMR.

²⁷⁰ Současnou právní úpravu tzv. víceprací kvitovala např. Mgr. Helena Ryant Klárová, vedoucí oddělení veřejných zakázek na Magistrátu hl. města Prahy.

²⁷¹ Jedná se o rozsudek, který je rozebrán v kapitole 4.3 Příklady z praxe.

²⁷² V tomto ohledu ponechme stranou výrokové části rozhodnutí Ústavního soudu, kdy Ústavní soud vystupuje jako „negativní zákonodárce“.

považována za pramen práva²⁷³, a tudíž by měl být s ohledem na princip právní jistoty takto zásadní požadavek explicitně stanoven i v zákoně, čímž dojde k úplnému vyjasnění podmínek, které musí být pro užití § 63 odst. 5 ZZVZ naplněny. Proto navrhuji možné řešení, kterým by bylo nové ustanovení. Tím dojde k zakotvení uvedeného požadavku do zákona. Nově navržené ustanovení navazuje na § 63 odst. 5 ZZVZ a zní:

„(6) Zadavatel je povinen stanovit podmínky rozvázání smlouvy nebo dobu trvání smlouvy uzavřené z důvodu odstavce 5 tak, aby doba trvání plnění smlouvy byla úměrná k době nezbytné k překlenutí krajně naléhavé okolnosti.“

Tímto nově navrženým ustanovením se pak rozumí, že po pominutí extrémních okolností, kvůli kterým bylo užito JŘBU, plnění smlouvy musí skončit. Je záhodno, aby zákon vyzníval jasně bez jakýchkoliv pochybností. Pro všechny musí být srozumitelný a pochopitelný. Navržené ustanovení by mohlo pomoci ke zpřesnění za jakých podmínek a jakým způsobem důvod krajní nouze užít.

Další z možných opatření, které cílí ke zkvalitnění právní úpravy, se týká potenciální povinnosti zadavatele odůvodnit, proč jedná pouze s jedním dodavatelem, a nikoliv s více. ZZVZ explicitně neříká, s kolika dodavateli zadavatel jedná. V některých případech je jasné, že jedná pouze s jedním (např. v případě § 63 odst. 3 ZZVZ), ale mnohdy je na zvážení zadavatele, s kolika bude jednat. S ohledem na zachování vyšší míry transparentnosti a hospodářské soutěže se domnívám, že by bylo vhodné, aby byl zadavatel povinen odůvodnit, s výjimkou důvodů týkající se jedinečnosti a krajně naléhavé situace, proč jedná pouze s jedním, a ne více dodavateli. Tímto opatřením by se zadavateli nevzala možnost jednat buď s jedním, nebo s více dodavateli, pouze by zadavatel měl povinnost doložit, z jakého důvodu se rozhodl, že si vybral jediného dodavatele, a nikoliv více.

Odůvodnění by mělo sloužit především k tomu, aby se zamezilo ještě většímu omezení hospodářské soutěže, která je v případě užití JŘBU už výrazně oslabena a rovněž by se tímto odůvodněním mohlo předejít tomu, že zadavatel bude účelově nadhodnocovat konkrétního dodavatele na úkor ostatních. Odůvodnění by pak mohlo posílit význam základních zásad zadávání veřejných

²⁷³ KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 133.

zakázek a vnést do JŘBU vyšší míru transparentnosti, zamezit zvýhodňování určitých dodavatelů a rovněž napomáhat k odhalování možných protizákonných jednání.

Výše navržená řešení slouží především k možnému zkvalitnění právní úpravy. Po prostudování dané právní úpravy a relevantní judikatury je patrné, že v současné době není problém v legislativním nastavení tohoto druhu řízení. Především podmínky užití JŘBU jsou dle mého nastaveny dostatečně určitě, proto i navržené úpravy cílí spíše určitěmu zpřesnění právní úpravy a tím i ke zlepšení praxe v užívání JŘBU.

Závěr

V úvodu této práce došlo k vymezení základních cílů, ke kterým měla práce směřovat. Obecným cílem, který byl dle mého názoru naplněn, bylo zejména vytvořit souhrnný exkurz právní úpravy veřejného zadávání se zaměřením na určitý druh zadávacího řízení. Pro uvedení do tématu byl věnován prostor kratšímu historickému exkurzu, dále došlo k vymezení základních pojmů, které se oblasti veřejného zadávání týkají.

Důležitou kapitolou byla nepochybně celá obecná část týkající se zadávacího procesu. Zde bylo velmi obtížné podat ucelený, ale přitom stručný vhled do zadávacího procesu, neboť se jedná o proces velmi náročný, nehledě na to, že každý druh zadávacího řízení má svá specifika. Pro potřeby diplomové práce nebylo zapotřebí se v této části pouštět do větších detailů, ale obecný úvod do zadávacího procesu byl nepochybně důležitý pro kapitolu následující, která se již celá týkala specifického druhu zadávacího řízení.

Stěžejní částí práce byl podrobný rozbor JŘBU. V rámci kapitoly o JŘBU došlo především k podrobné analýze podmínek užití JŘBU, z nichž jako nejproblematictější uchopitelné se pro zadavatele zdají technické důvody a důvody týkající se ochrany výhradních práv. Osobně bych spatřovala riziko rovněž u užití JŘBU u dodávek na komoditních burzách, kdy přes garanci relativně soutěžního prostředí hrozí potencionální korupční rizika.²⁷⁴

Co lze s ohledem na dotváření zákonných podmínek ocenit a kvitovat je zejména restriktivní výklad soudů. V práci je na judikaturu u JŘBU velmi často odkazováno. Dílčí podkapitola se věnovala přímo příkladům z praxe, které byly vybrány s ohledem na jejich přesah, neboť i díky konstantní judikatuře, která v oblasti JŘBU panuje, lze dopomoci k vyjasnění některých podmínek užití. V tomto ohledu lze ocenit práci přezkumných orgánů, neboť je patrné, že judikatorním výkladem se ponaučí nejen „sankcionovaní“ zadavatelé, ale všichni, kteří zvažují JŘBU užít.

V souvislosti s přijetím nové zákonné úpravy je pak v diplomové práci podrobněji rozpracována změna, ke které došlo, a rovněž její dopad na užívání JŘBU. V této souvislosti lze konstatovat, že počty JŘBU se „vinou“ legislativní

²⁷⁴ Na možné nežádoucí účinky u zadávání veřejných zakázek formou JŘBU na komoditních burzách upozorňuje i PhDr. Ing. Jiří Skuhrovec, PhD., ve studii „Využívání komoditních burz pro veřejné zakázky na nákup elektrické energie v ČR“ z roku 2016.

změny opravdu rapidně snížily, ovšem nelze zároveň tvrdit, že problematika JŘBU je tímto vyřešena. S ohledem na další možné legislativní změny je součástí práce i zmínka o připravované novele ZZVZ, dochází k zhodnocení navržených legislativních změn.

Nejvíce přínosné by měly být úvahy *de lege ferenda*. Přestože se domnívám, že legislativní rámec JŘBU je nastaven dostatečně přísně, v práci jsou rozvedeny dvě úvahy týkající se možného zlepšení užívání JŘBU. První pramení především z reflexe příslušné judikatury, jejíž závěry jsou zpracovány do návrhu možné legislativní změny. V druhém případě úvaha pojednává o možném opatření, které by napomáhalo zvýšení transparentnosti u JŘBU.

JŘBU bylo s ohledem na téma diplomové práce věnováno značné množství prostoru. Jedná se o velmi diskutovaný druh zadávacího řízení. Doufám, že se v práci podařilo zhodnotit jeho negativa i pozitiva. Přes všechny výtky, které k němu odborná veřejnost má, se domnívám, že je to druh řízení, který má v rámci úpravy veřejného zadávání své místo. Rozhodně by nebylo řešením tento druh řízení bez náhrady odstranit. V práci bylo poukázáno, že mnohdy se zadavatel dostane do svízelné situace a východiskem může být právě JŘBU. Je ovšem zapotřebí odlišovat situace, kdy zadavatel skutečně prokáže, že naplnil podmínky pro užití JŘBU, a situace, kdy si zadavatel pouze chce usnadnit cestu, aniž by pro to měl skutečný důvod.

Úplným závěrem lze dodat, že vždy je prostor pro zlepšení. Konkrétně u JŘBU je prostor pro zlepšení, který jsem nastínila v kapitole věnované úvahám *de lege ferenda*. I když mnohdy k danému zlepšení nedojde, nebo dojde časem, je důležité se o to stále pokoušet.

Resumé

The diploma thesis deals with public procurement. Undoubtedly, public procurement is a very demanding area that we encounter very often, and therefore it is necessary to know at least basically what is involved in public procurement.

The first part of the diploma thesis is theoretical and defines the historical development of the legal regulation of public procurement, basic terms such as public contract and its division, contracting entity and supplier. The second part focuses on the process of public procurement. It defines what a public contract means, the basic principles of public procurement are analyzed in detail. Furthermore, the entire award process is briefly described and the individual types of award procedure were also described. Individual types of award procedure are defined briefly, for the sake of interest and it is always pointed to the specifics of each of them.

The main part of the diploma thesis consists of negotiated procedure without publication. Negotiated procedure without publication is one of the types of award procedure. This is a very specific type of procurement procedure, since it is less formal than others, restricting competition. In the Czech Republic, it was overused and I was therefore interested in whether the negotiated procedure without publication was still overused or whether there was a change. I tried to propose possible measures that could help to improve, improve the regulation.

In my diploma thesis I conclude that although the number of public contracts awarded in negotiated procedure without publication due to the legislative change of the new legislation has decreased, the risk of possible abuse still exists and therefore it is necessary to deal with negotiated procedure without publication side effects.

Seznam použité literatury

MONOGRAFIE A KOMENTÁŘE

BUGAN, A. a DUFKOVÁ, I. Férové zadávání veřejných zakázek: příručka pro veřejné zadavatele. Praha: Transparency International – Česká republika, [2019]. ISBN 978-80-87123-34-8.

DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-651-7.

DVOŘÁK, D. Smluvní závazkové vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-518-3.

HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník, 3. vydání, Praha 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HERMAN, P. a kol. Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-660-6.

JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek v praxi. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-743-X.

JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-575-9.

JURČÍK, R. Veřejné zakázky a koncese. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-443-8.

KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

MACEK, I. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-171-7.

PODEŠVA, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-102-6.

POREMSKÁ, M. Veřejné zakázky stručně a prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-697-7.

RAUS, D. Zadávání veřejných zakázek: judikatura s komentářem. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-658-5.

SERAFÍN, P. Zákon o zadávání veřejných zakázek: úplné znění podle stavu k 1.10.2016. Praha: Informační centrum ČKAIT, 2016. ISBN 978-80-87438-80-0.

ŠTENGLOVÁ, I., DĚDIČ J. a TOMSA M. a kol. Základy obchodního práva. 2. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-314-8.

TINTĚRA, T., PODRAZIL, P., a PETR P. Základy závazkového práva. 1. díl. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-124-3.

ODBORNÉ ČLÁNKY

BUREŠOVÁ, K. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace ve veřejném zadávání. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2018, roč. 6, č. 2, s. 141-147. ISSN 1339-3995.

GRULICH, T. Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek. In: *Právní rozhledy*. 2016, č. 20, s. 705-713. ISSN 1210-6410.

JURČÍK, R. Dočkáme se stabilní právní úpravy v oblasti veřejných zakázek? In: *Právní rozhledy*. 2005, č. 7. ISSN 1210-6410.

KOLMAN, P. Zákon o zadávání veřejných zakázek – důležité změny pro zadavatele. In: *Obchodněprávní revue*, 9/2016, str. 254. ISSN 1803-6554.

MAREK, K. Aktuální problémy zadávání veřejných zakázek. In: *Bulletin advokacie* [online]. 22. 5. 2017 [cit. 2020-02-15]. Dostupné z <http://www.bulletin-advokacie.cz/aktualni-problemy-zadavani-verejnych-zakazek>.

MAREK, K. K zadávání veřejných zakázek. In: *Daně a právo v praxi* (Wolters Kluwer) [online]. 23. 1. 2018. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: databáze ASPI.

MILOTA, D. Poučení z kauzy Opencard – vendor lock-in efekt ve veřejných zakázkách. In: *Veřejné zakázky*, 2018, č. 1, s. 35-36. ISSN 1803-6724.

PODEŠVA, V. a kol. Zásady zadávání veřejných zakázek. In: *Bulletin advokacie* [online]. 1. 8. 2016. [cit. 2020-02-08]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zasady-zadavani-verejnych-zakazek?browser=mobi>.

REDAKCE časopisu Veřejné zakázky. Legislativní vývoj v oblasti veřejných zakázek. In: Veřejné zakázky. 1. 7. 2016 [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: databáze ASPI.

ŘÍČNÝ, D., MAREČKOVÁ, E. Zjednodušené podlimitní řízení podle nového zákona o veřejných zakázkách. In: Veřejné zakázky, 2015, č. 4, s. 27-29. ISSN 1803-6724.

SCHELLEOVÁ, A. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: Právní labyrint [online]. 30. 7. 2015. Dostupné z: <https://www.pravnilyrint.cz/vyvojpravni-upravy-verejnych-zakazek/>.

TLUSTOŠOVÁ, K. Nová právní úprava veřejných zakázek. In: Soukromé právo (Wolters Kluwer) [online]. 19. 10. 2016. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: databáze ASPI.

TLUSTOŠOVÁ, K. První praktické problémy nového zákona o zadávání veřejných zakázek. In: Soukromé právo (Wolters Kluwer) [online]. 1. 7. 2016 [cit. 2019-11-30]. Dostupné z: databáze ASPI.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

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

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

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 212/2000 Sb., o právu autorském o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU, o udělování koncesí.

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění novely č. 335/2019 Sb.

JUDIKATURA

Rozsudek KS v Brně ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 28/2008.

Rozsudek KS v Brně ze dne 3. 5. 2010, sp. zn. 62 Ca 91/2008.

Rozsudek KS v Brně ze dne 2. 2. 2011, sp. zn. 62 Ca 25/2009.

Rozsudek KS v Brně ze dne 4. 8. 2011, sp. zn. 62 Af 36/2011-127.

Rozsudek KS v Brně ze dne 1. 9. 2011, sp. zn. 62 Af 13/2010.

Rozsudek KS v Brně ze dne 3. 10. 2013, sp. zn. 62 Af 48/2012-160.

Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 4. 2016, sp. zn. 62 Af/15/2015-224.

Rozsudek KS v Brně ze dne 11. 4. 2019, sp. zn. 62 Af 68/2017-209.

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 7 Afs 27/2007.

Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 5 Afs 131/2007-131.

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

Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 2 Afs 64/2009.

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 8 Afs 60/2009.

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

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 1 Afs 98/2010-399.

Rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 5 Afs 77/2010.

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 5 Afs 75/2009.

Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 9 Afs 37/2011-82.

Rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 1 Afs 66/2012-64.

Rozsudek NSS ze dne 18. 07. 2013, sp. zn. 9 Afs 5/2013-32.

Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2013, sp. zn. 5 Afs 42/2012.

Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. 3 As 18/2015.

Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2016, sp. zn. 7 As 287/2015-46.

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 5 As 74/2015.
Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, sp. zn. 1 As 256/2015-95.
Rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2017, sp. zn. 8 As 118/2016-68.
Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 1 As 242/2017-48.
Rozsudek SDEU ze dne 19. 10. 1977, věci 117/76 a 16/77, Albert Ruckdeschel.
Rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 1993, C-243/89, Komise v. Dánské království.
Rozsudek SDEU ze dne 3. 5. 1994, C-328/92, Komise proti Španělsku.
Rozsudek SDEU ze dne 18. 5. 1995, C-57/94, Komise proti Itálii.
Rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1996, C-318/94, Komise proti Německu.
Rozsudek SDEU ze dne 25. 4. 1996, C-87/94, Komise proti Belgii.
Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 1998, C-44/96, Mannesmann.
rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2000, C-380/98, University of Cambridge.
Rozsudek SDEU ze dne 7. 12. 2000, C-324/98, Teleaustria Verlags GmbH.
Rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 2002, C-470/99, Universale Bau.
Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004, C-496/99P, Komise proti CAS Succhi di Frutta SpA.
Rozsudek SDEU ze dne 14. 10. 2004, C-340/02, Komise proti Francii.

ROZHODNUTÍ ÚOHS

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. 9. 2007, č.j. ÚOHS-S195/2007-16456/2007/540-Der.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 3. 2008, č.j. S121/2008.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 12. 2008, č.j. R184/2008.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 1. 2009, č.j. S291/2008/VZ-23912/2008/510/če.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 4. 2011, č.j. ÚOHS-S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 8. 2011, č.j. R116/2011.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 12. 2012, č.j. R218/2012/VZ-23606/2012/310/BVi.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 28. 4. 2015, č.j. ÚOHS-S990/2014/VZ-10409/2015/551/ENo.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 6. 2015, č.j. ÚOHS-R274/2014/VZ-15876/2015/322/KMr).
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 7. 2015, č.j. S0319/2015/VZ-17502/2015/523/ASo.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 2. 2016, č.j. S0825/2015/VZ-02796/2016/513/IHL.
Rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 5. 2016, č.j. ÚOHS-S0324/2016/521/Opi.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 2. 12. 2016, č.j. ÚOHS-S0639/2016/VZ-47912/2016/553/Vdy.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. 4. 2017, č.j. ÚOHS-S0076/2017/VZ-12268/2017/541/MSc.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 8. 2017, č.j. ÚOHS-S0277/2017/VZ25377Ú2017/532/KSt

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. 10. 2017, č.j. ÚOHS/S0345/2017/VZ-29880/2017/511/ŠKm.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 16. 3. 2018, č.j. ÚOHS-S0031/2018/VZ-08181/2018/532/KSt.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 26. 3. 2018, č.j. ÚOHS-S0458/2017/VZ-09252/2018/544/MPr.

Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 11. 6. 2018, č.j. ÚOHS-R0054/2018/VZ-17281/2018/321/ZSř.

INTERNETOVÉ ZDROJE

BORKOVEC, Z. Zadávání víceprací z pohledu stávající právní úpravy a připravovaného zákona o zadávání veřejných zakázek. In: Epravo [online]. 22. 2. 2016. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zadavani-vicepraci-z-pohledu-stavajici-pravni-upravy-a-pripravovaneho-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-100562.html>.

EVROPSKÁ KOMIE: Single Market Scoreboard. In: ec.europa.eu [online]. 2. 9. 2019. [cit. 2020-03-10] Dostupné z: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/.

EU. Úřední věstník L94, svazek 57. 28. 3. 2014 [online]. [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>.

GOOD GOVERNANCE. Analýza závažného a soustavného porušování pravidel pro veřejné zakázky v České republice [online]. Centrum of Excellence for Good Governance, z.s. Praha, 2016. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://goodgovernance.cz/wp-content/uploads/2016/12/Analýza-zak%C3%A1zky-v-%C4%8Desku-verze-final.pdf>.

KOUŘILOVÁ, K. K zásadě přiměřenosti při postupu zadavatele v zadávacím řízení. In: Epravo [online]. 4. 4. 2017. [cit. 2020-02-09]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-zasade-primerenosti-pri-postupu-zadavatele-v-zadavacim-rizeni-105563.html>.

MMR. Jednací řízení s uveřejněním a řízení se soutěžním dialogem. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska>.

MMR. Nákup dodávek na komoditní burze jako jednací řízení bez uveřejnění. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-03-03]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/3fb559cc-7d65-4204-8556-eca425fa3910/Nakup-dodavek-na-komoditni-burze.pdf>.

MMR. Návrh zákona, kterým se mění zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: VeKLEP [online]. [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBL3FHBKT>.

MMR. Příprava a zpracování zadávací dokumentace. Metodická příručka [online]. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska>.

NSS. Státní podnik Lesy České republiky je veřejným zadavatelem. Tisková zpráva [online]. 1. 6. 2011. [cit. 2019-11-06]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/statni-podnik-lesy-ceske-republiky-je-verejnym-zadavatelem/art/676?tre_id=205.

POCHOBRADSKÁ, V. Povaha řízení o zadávání veřejných zakázek a vybrané změny v nové právní úpravě. In: Epravo [online]. 14. 9. 2016. [cit. 2020-02-08]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/povaha-rizeni-o-zadavani-verejnych-zakazek-a-vybrane-zmeny-v-nove-pravni-uprave-103066.html>.

STANĚK, P. K zákazu diskriminace, In: Epravo [online]. 10. 10. 2018 [cit. 2020-02-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-zakazu-diskriminace-pri-zadavani-verejnych-zakazek-108209.html>.

SKUHROVEC, J. Využívání komoditních burz pro veřejné zakázky na nákup elektrické energie. In: Econlab.cz [online], 12. 7. 2016 [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://www.econlab.cz/files/2016/07/2016-07-12-komoditni-burzy.pdf>.

ÚOHS. Veřejné zakázky v novém. Informační list 3/2016. In: uohs.cz [online], 26. 9. 2016, str. 28–33. [cit. 2020-03-05]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2016.html>.

OSTATNÍ

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: databáze ASPI.

MMR. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017. Praha, 2018. Dostupné z: www.portal-vz.cz.

MMR. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2018. Praha, 2019. Dostupné z: www.portal-vz.cz.

NKÚ. Výroční zpráva za rok 2017. Praha, 2018. Dostupné z: www.nku.cz.

NKÚ. Výroční zpráva za rok 2018. Praha, 2019. Dostupné z: www.nku.cz.

Stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ze dne 12. 4. 2005 ve věci C-231/03, Coname, bod 92.

Stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ze dne 14. 9. 2006 ve věci Komise proti Irsku C-532/03, bod 71.