

# ÚVOD DO PROBLEMATIKY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

ANDREA SCHELLEOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká republika

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Článek se zabývá problematikou procesu zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména z pohledu dohledového orgánu – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Článek dále obsahuje shrnutí právní úpravy zadávání veřejných zakázek a stručné pojednání o pojmu veřejné zakázky. V článku jsou zachyceny nejdůležitější aspekty pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci jeho dohledové činnosti, některá omezení a nástin budoucí právní úpravy z hlediska transpozice přezkumné směrnice.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Veřejná zakázka, zadavatel, zákon, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, dohled, dodavatel, zadávací řízení, přezkumné řízení, směrnice.

## **Abstract**

The article deals with the public procurement issue, award procedure according to the Act No. 137/2006 on Public Contracts and the supervision of the Office for the Protection of Competition as the supervisor. The article also contains summary of legal regulations regarding public contracts and short discourse about the concept of public contracts. The article follows the most important aspects of competences of The Office within its supervision activities, some restrictions and short outline about the future regulations in light of transposition of the review direction.

## **Key words**

Public contract, contracting body, The Office for the Protection of competition, supervision, supplier, award procedure, proceeding on the review, direction.

## **1. ÚVOD**

Zadávání veřejných zakázek je v současné době velice sledovanou oblastí, neboť při něm dochází k přerozdělování velkého množství veřejných prostředků. V posledních letech se problematika spojená se zadáváním veřejných zakázek dostala do povědomí širokého okruhu lidí a to jednak díky zviditelnění činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže prostřednictvím médií, ale i díky čím dál většímu množství zadávaných veřejných zakázek. Narůstající množství zadávacích řízení je spojeno zejména s nárůstem čerpání dotací z fondů Evropské unie, které umožňují i menším zadavatelům (zejména obcím) zadávat veřejné zakázky.

## **2. PRÁVNÍ ÚPRAVA A DOHLED NAD ZADÁVÁNÍM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Zadávání veřejných zakázek je u nás upraveno zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a to zákonem č. 110/2007 (s účinností od 1.května 2007 Sb.), č. 296/2007 Sb., č. 76/2008 (s účinností od 13. února 2008) a zákonem č. 124/2008 (s účinností od 1. července 2008). Z hlediska mezinárodních předpisů upravují

zadávaní veřejných zakázek směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES a směrnice o přezkumném řízení 89/665/EHS a směrnice 92/13/EHS.

Dohled nad dodržováním shora citovaného zákona v České republice vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“). Úřad je jedním z ústředních orgánů státní správy v čele s předsedou jmenovaným na návrh vlády prezidentem republiky. Za svoji patnáctiletou existenci si svoji činností získal respekt a stal se neodmyslitelnou částí státního mechanismu v České republice. Úřad je ve své rozhodovací činnosti zcela nezávislý. Cílem Úřadu je dosáhnout zejména prostřednictvím rozhodovací činnosti takové praxe, která by zabezpečovala volnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli veřejných zakázek a současně provedení výběru nejhodnější nabídky transparentním způsobem bez diskriminace uchazečů. Úřad v rámci své rozhodovací činnosti představuje dvoustupňový model přezkumného řízení. Dvoustupňovost je zde představována v prvním stupni Sekcí veřejných zakázek a ve druhém stupni rozhoduje předseda Úřadu na základě doporučení svého poradního orgánu, jímž je rozkladová komise zřízená podle správního řádu.

Úřad zahajuje přezkumné řízení z úřední povinnosti (např. na základě obdržení podnětu, z informací z tisku apod.) nebo na návrh stěžovatele. Náležitosti návrhu a přezkumné řízení ze strany Úřadu jsou upraveny zákonem o veřejných zakázkách a správním řádem.

### **3. CO TO JE VEŘEJNÁ ZAKÁZKA**

Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka realizovaná na základě písemné smlouvy o úplatném poskytnutí služeb, dodávek nebo stavebních prací. Veřejná zakázka musí být zadána v zadávacím řízení, které proběhne podle pravidel stanovených zákonem. Dle předmětu veřejné zakázky zákon rozlišuje veřejné zakázky na dodávky, jejichž předmětem je pořízení věci, dále veřejné zakázky na stavební práce, mezi něž patří zejména provedení stavebních prací a zhotovení stavby a veřejné zakázky na služby, které představují sběrnou kategorii pro zakázky, jež nejsou ani zakázkou na dodávky, ani zakázkou na stavební práce.

Zákon dále rozlišuje dělení veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty, která je stanovena zadavatelem před zahájením zadávacího řízení (bez DPH) v souladu s pravidly stanovenými v zákoně. Podle předpokládané hodnoty dělíme veřejné zakázky na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu.

- Nadlimitní veřejnou zakázkou je zakázka, u níž předpokládána cena veřejné zakázky dosáhne zákonem stanovených finančních limitů, které jsou odstupňovány podle předmětu veřejné zakázky a osoby zadavatele. Zákon upravuje tyto limity formou novely zákona v souladu s limity uveřejňovanými v Úředním věstníku EU, a to v závislosti na změnách kurzu eura. Na nadlimitní veřejné zakázky se vztahují evropské zadávací směrnice.
- Podlimitní veřejnou zakázkou je zakázka, u níž předpokládaná hodnota v případě veřejných zakázek na služby a dodávky přesáhne hodnotu 2 000 000 Kč bez DPH a v případě veřejné zakázky na stavební práce činí minimální finanční limit 6 000 000 Kč, přičemž limity nedosáhnou finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejné zakázky.
- Veřejnou zakázkou malého rozsahu je veřejná zakázka jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne finančního limitu 2 000 000 Kč. Pro zakázky malého rozsahu zákon nestanoví žádné závazné postupy, pouze povinnost dodržovat obecné zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení. Vzhledem k tomu, že zadavatel není povinen zakázky malého rozsahu zadávat podle zákona, jsou tyto zakázky vyjmuty i z přezkumné

pravomoci Úřadu. Jedinou výjimkou je ustanovení § 26 zákona, které zakotvuje případ, kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku malého rozsahu postupem pro podlimitní veřejné zakázky. V tomto případě musí zadavatel postupovat ve všech fázích zadávacího řízení podle ustanovení platných pro podlimitní veřejné zakázky. V tomto případě je pak Úřad kompetentní k přezkumu takto zadávané veřejné zakázky malého rozsahu.

#### **4. ŘÍZENÍ O PŘEZKOUMÁNÍ ÚKONŮ ZADAVATELE**

Jak již bylo výše zmíněno, Úřad zahajuje přezkumné řízení buď z moci úřední nebo na návrh některého z uchazečů o veřejnou zakázku. Předpokladem pro ingerenci Úřadu na základě návrhu stěžovatele je předchozí podání námitek. Námitky mohou směřovat buď proti podmínkám zadávacího řízení nebo proti výběru nejvhodnější nabídky, příp. proti vyloučení některého z uchazečů. Ustanovení § 110 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách stanoví, že námitky musí stěžovatel doručit zadavateli do 15 dnů od dne, kdy se o domnělém porušení zákona zadavatele dozví, nejpozději však do doby uzavření smlouvy. Námitky staví zadávací lhůtu a její běh pokračuje dnem doručení rozhodnutí zadavatele o námitkách dodavateli. Další podmínkou, která je spojena s řádným podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je složení kauce v zákonem stanovené výši na účet Úřadu. Základní funkcí kauce a důvodem, pro který byl tento institut do zákona zaveden, je zamezení podávání bezdůvodných návrhů, jejichž hlavním cílem je samoúčelně podržet či jinak obstruovat zadávací proces. Zákonodárce tedy při vtělení institutu kauce do zákona sledovat, aby Úřad nebyl zbytečně zahlcován celou řadou nepodložených a nedůvodných návrhů. Kauce je příjmem státního rozpočtu jestliže Úřad řízení na návrh pravomocným rozhodnutím zastaví podle § 118, jinak Úřad kauci spolu s úroky vrátí navrhovateli. Zákon tímto vede navrhovatele k tomu, aby důkladně a odpovědně zvážili svoji situaci, reálně také odhadli svoji šanci uspět a podle toho se rozhodli, zda návrh podají či ne. Návrhem, který splňuje všechny zákonem stanovené podmínky, má Úřad povinnost se zabývat a na jeho základě zahájit přezkumné řízení.

##### **4.1 ROZSAH PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ**

V rámci přezkumné pravomoci není Úřad vázán pouze obsahem návrhu, ale z moci úřední je oprávněn přezkoumat celé zadávací řízení. V tomto směru je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2004 sp. zn. 2 A 16/2002-39 (rozsudek byl vydán ještě za úpravy zákona č. 199/1994 Sb., ale obecné závěry platí i pro současnou právní úpravu), který obsahuje následující znění:

„Přezkumné řízení dle § 57 zákona o zadávání veřejných zakázek prováděné žalovaným jako orgánem dohledu je nedílnou součástí zadávacího řízení jako celku. Podkladem pro vydání rozhodnutí je především kompletní dokumentace o zadání veřejné zakázky a písemná vyjádření účastníků tohoto správního řízení jsou pak úkony zadavatele vedoucí až k uzavření smlouvy k provedení veřejné zakázky. Přezkumná činnost orgánu dohledu spočívá výhradně v kontrole, zda byly dodrženy předepsané postupy a úkony zajišťující rámec pro vlastní posouzení a hodnocení nabídek. Pravomoci orgánu dohledu zasahují do úrovně těch činností zadavatele, které vytváření „fair podmínky“ pro účast uchazečů v soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila konkrétní kritérium a v jaké kvalitě.

Podle § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že orgán dohledu je oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a není přitom vázán jen návrhem uchazeče. V návaznosti na výše vymezený rozsah přezkumné činnosti orgánu dohledu je proto nutno konstatovat, že tento orgán není v jejím rámci vázán pouze námitkami a návrhy uchazeče,

ale je oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí, které završilo celý proces rozhodování zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, ve všech jeho částech a s ohledem na všechny podklady, na základě kterých bylo napadené rozhodnutí vydáno. V této souvislosti pak hovoříme o principu plné apelace.“<sup>1</sup>

## **4.2 OMEZENÍ ÚŘADU PŘI SVÉ ROZHODOVACÍ ČINNOSTI**

Úřad je v rámci své rozhodovací činnosti omezen dikcí zákona zejména v tom směru, že současná právní úprava umožňuje Úřadu uložit nápravné opatření pouze do doby uzavření smlouvy. Jakmile je smlouva uzavřena a veřejná zakázka je již realizována, může Úřad pouze ukládat sankce ve formě pokut, které jsou taxativně stanoveny zákonem. Toto omezení by měla vyřešit nadcházející novelizace zákona, kterou bude transponována do našeho vnitrostátního práva tzv. přezkumná směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/66/ES. Transpozice této směrnice by měla přinést zjednodušení procesu zadávání veřejných zakázek, zvýšení dohledu a transparentnosti zadávání veřejných zakázek a také odstranění chyb a výkladových nejasností. Výše zmíněná nová dohledová směrnice, kterou se mění směrnice 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti. Členské státy EU mají povinnost transponovat tuto směrnici do své vnitrostátní právní úpravy do dvou let od její platnosti (tj. do 20. prosince 2009).

## **4.3 TRANSPOZICE PŘEZKUMNÉ SMĚRNICE**

Transpozice přezkumné směrnice umožní Úřadu vyslovit neplatnost již uzavřených smluv a plnění z nich. Novela současně přinese do vnitrostátní právní úpravy řadu dalších pozitivních změn, které by měly vést k efektivnějšímu a jednoduššímu způsobu zadávání veřejných zakázek, při zachování základních zásad zadávání, tj. zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení. Legislativa upravující systém zadávání veřejných zakázek je v současné době koncipována jako norma preventivní, mající snahu zabránit plýtvání veřejnými prostředky, přičemž zákon má za úkol zejména nastavit limity, v nichž se zadavatelé mají pohybovat. Celý systém zadávání veřejných zakázek je nutné vytvořit tak, aby byl co nejprehlednější a umožňoval poměrně jednoduchou kontrolu jak ze strany zadavatele, tak ze strany ÚOHS v rámci přezkumného řízení. Efektivní řízení o přezkumu jsou totiž základem pro zajištění správného zadávání veřejných zakázek, tak aby zakázku získal subjekt, který učinil nejlepší nabídku.

## **5. ZÁVĚR**

Z hlediska zadávání veřejných zakázek je třeba zejména chránit legitimní zájem ekonomických operátorů, kteří investovali spoustu času a prostředků na přípravu atraktivní nabídky. Toto je rovněž v zájmu daňového poplatníka. Existence efektivního systému přezkumu veřejných zakázek na národní úrovni bude znamenat silný podnět pro zadavatele, aby respektovali hmotněprávní ustanovení evropské legislativy o veřejných zakázkách.

Literatura:

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění

---

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2004 sp. zn. 2 A 16/2002-39

- Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách – Komentář, Praha: C.H.Beck, 2006, 80-7179479-1
- Krč, R., Marek, K., Petr, M.: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon – Komentář, Praha: Linde, 2008, 97-8807201711-9
- Šebesta, M., Olík, M., Machurek, T., Podešva, V.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, Praha: ASPI, 2006, 80-7357-213-3

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*andrea.schelleova@seznam.cz*