

# NOVÝ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

Igor Najman

*Veřejné zakázky (nazývané „public procurement“) představují takřka 11% hrubého domácího produktu České republiky. Zákonný proces zadávání veřejných zakázek bývá často kritizován jako nedůsledný a umožňující neprůhledné rozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu za podmínek, které připouštějí neekonomická a neefektivní řešení. Stát je největším zadavatelem veřejných zakázek – jedná se často o desítky miliard korun ročně. Tuto skutečnost potvrzují i oficiální závěry Nejvyššího kontrolního úřadu (<http://www.nku.cz> – Přehled kontrolních závěrů z kontrolních akcí od roku 1996).*

Omezit korupční prostředí při zadávání veřejných zakázek je jedním z cílů nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který byl schválen sněmovnou. Zákon je v souladu s požadavky Evropské unie a naše země tak bude moci čerpat peníze z evropských fondů.

V nadcházejících dvou letech by tak Česká republika mohla získat kolem 70 miliard korun.

Předchozí zákon o zadávání veřejných zakázek nebyl slučitelný s evropskými podmínkami. Především proto, že umožňoval zvýhodňovat české firmy a zadávat zakázky bez výběrového řízení.

Následující text popisuje, jak změní dosavadní praxi zákon č. 40/2004 Sb., a co v této oblasti bude znamenat vstup do Evropské unie.

## **Nový zákon o veřejných zakázkách – přijetí komunitární úpravy**

Na sklonku loňského roku byl v Parlamentu České republiky schválen vládní návrh nového zákona o veřejných zakázkách, který by měl nabýt účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (kromě ustanovení několika paragrafů, která nabývají účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost) a nahradit doposud platný zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jenž od té doby prošel mnoha novelizacemi; poslední znění se datuje k roku 2002.

Jak jsme již naznačili, jedná se o zákon zcela nový, nikoli o dílčí novelizaci zákona stávajícího. Příčinou úplného přepracování a nového upravení záležitosti zadávání veřejných zakázek je přednostní požadavek Evropské unie na dosažení plné harmonizace české právní úpravy s úpravou obsaženou v právu Evropských společenství a také snaha o odstranění výkladových nejasností platné české právní úpravy. Původní zákon o zadávání veřejných zakázek vycházel totiž z tzv. modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, který byl přijat Komisí OSN pro mezinárodní obchodní právo. Tento modelový zákon představoval v oblasti zadávání veřejných zakázek zcela odlišnou koncepci, jež je neslučitelná s přístupem práva Evropských společenství k této záležitosti. Novelizace původního zákona, který spočívá na základech odlišných od práva Evropské unie, by přinesla pouze smísení dvou odlišných koncepcí, což by učinilo původní zákon ještě méně přehledným. Z těchto důvodů byl navržen zcela nový zákon, který způsobem jiným a komplexnějším upravuje záležitosti veřejných zakázek.

## **Výklad některých základních pojmů**

Veřejná zakázka je podle nového zákona každá zakázka na dodávky, služby či stavební práce, jejímž zadavatelem je osoba uvedená v zákoně (tj. veřejný zadavatel, kterým je Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek a jím řízené a zřizované příspěvkové organizace a dále osoby uvedené v § 2 odst. 1 citovaného zákona) a u níž předpokládaná cena předmětu zakázky přesáhne finanční limit dva milióny korun. Budiž však poznamenáno, že tyto limity jsou příliš vysoké i ve srovnání s některými státy Evropské unie. Podle zákona tedy zakázky pod dva milióny korun nejsou veřejnou zakázkou. Například v některých německých spolkových zemích se vztahuje zákon o veřejných zakázkách na investice v přepočtu již od 18 tisíc Kč (!).

Zákon dále rozlišuje nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky, přičemž pro oba druhy veřejných zakázek stanovuje rozdílná zadávací kritéria (např. odlišné povinnosti zadavatelů ohledně uveřejnění zakázky). Nadlimitní je taková veřejná zakázka, u níž předpokládaná cena předmětu zakázky dosáhne anebo přesáhne další zákonem stanovené finanční limity, které jsou v návaznosti na předmět zakázky a osobu zadavatele odstupňovány od 130 000 EUR až do 5 000 000 EUR. Podlimitní je taková veřejná zakázka, která přesáhne 2 000 000 Kč, ale zároveň nedosáhne finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejnou zakázku u daného typu dodávky, služby či stavební práce.

Při zadávání veřejných zakázek budou muset podle tohoto zákona postupovat veřejní zadavatelé, kterými jsou státní organizace a územní samosprávné celky a rovněž osoby financované převážně z veřejných zdrojů, jejichž hlavním posláním je uspokojování veřejných potřeb (např. Česká televize), a osoby ovládané státem, tj. takové osoby, na jejichž řízení má stát v důsledku své majetkové nebo i jiné účasti rozhodující vliv. V případě zadávání taxativně uvedených nadlimitních veřejných zakázek v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací budou pak podle tohoto zákona postupovat všichni zadavatelé, což znamená, že nikoli pouze ti, kdož jsou stanoveni zákonem.

## **Požadavky na uveřejnění**

Důležitým prvkem na počátku procesu realizace veřejných zakázek je jejich uveřejnění stanoveným způsobem. Podle předchozího zákona byl zadavatel povinen údaje a informace o veřejné zakázce uveřejnit na tzv. centrálním místě, jímž je v současné době centrální adresa (<http://www.centralniadresa.cz/cadr/index.htm>),

jejíž provozní řád schválil Úřad pro veřejné informační systémy a jejíž správu a provoz od roku 2000 zajišťuje Česká pošta. Na této adrese se budou v přechodném období, tzn. do vytvoření Informačního systému pro zadávání veřejných zakázek i nadále uveřejňovat informace a údaje o veřejných zakázkách. Ve spojitosti s novou právní úpravou veřejných zakázek vznikl v České republice za podpory Evropské unie Informační systém pro zadávání veřejných zakázek. Jde o jeden z výsledků tzv. twinningového projektu, který po dvou letech skončil v srpnu minulého roku a jehož hlavním cílem bylo přispět k vytvoření transparentního a nediskriminačního systému zadávání veřejných zakázek v naší zemi odpovídajícího právu Evropských společenství. Od poloviny roku 2003 běží ověřovací provoz modulů podporujících uveřejňování informací v rámci Informačního systému o zadávání veřejných zakázek a od 1. ledna 2004 jsou již vytvořeny všechny podmínky, jež se vztahují k bezplatnému uveřejňování údajů a informací o veřejných zakázkách výhradně prostřednictvím Informačního systému na připravovaném centrálním místě.

Po vstupu naší země do Evropské unie budou mít současně zadavatelé povinnost uveřejňovat veřejné zakázky, v souladu se směrnicemi EU, v Úředním věstníku Evropské unie prostřednictvím Úřadu pro úřední tisky Evropských společenství (viz níže zmíněný Informační systém pro zadávání veřejných zakázek v EU).

V souvislosti s přistoupením České republiky do Evropské unie je třeba ještě zmínit povinnost předběžného oznámení. Jedná se o povinnost zadavatele na počátku každého roku, nejpozději však do 30 dnů po schválení příslušného rozpočtu, z něhož bude veřejná zakázka hrazena, předběžně oznámit veřejné zakázky, které hodlá zadat v běžném kalendářním roce, pokud celková předpokládaná cena všech těchto zakázek dosáhne v souhrnu limitu stanoveného navrhovaným zákonem. Při uveřejňování údajů a informací je zadavatel povinen používat standardní formuláře zavedené směrnicí Evropské komise 2001/78/EC.

## **Druhy zadávacích řízení**

Oproti stávající úpravě zavádí nový zákon čtyři druhy zadávacích řízení: Otevřené zadávací řízení (1.), ve kterém mohou podat nabídku všichni dodavatelé, kteří mají o zakázku zájem. Užší zadávací řízení (2.), v němž mohou podat nabídku pouze zadavatelem vybraní zájemci. V jednacím řízení s uveřejněním (3.) nabídku podávají pouze vybraní zájemci, kteří jsou poté zadavatelem vyzváni k jednání. V jednacím řízení bez uveřejnění (4.) zadavatel přímo vyzve k jednání jednoho nebo více zadavatelů. Zákon též stanoví okruh zakázek, které lze zadat v jednotlivých druzích zadávacího řízení, stejně tak i podmínky a způsob použití příslušného zadávacího řízení.

## **Hlediska kvalifikační**

Kvalifikační požadavky, které dodavatelé, tj. zájemci o veřejnou zakázku, musí splnit, jsou v nové právní úpravě vesměs totožné s úpravou stávající. Podstatnou novinkou je však zřízení Seznamu kvalifikovaných dodavatelů veřejných zakázek. Jedná

se o seznam, který povede Ministerstvo pro místní rozvoj a do něhož se na vlastní žádost budou moci zapsat všichni případní uchazeči nebo zájemci o veřejné zakázky splňující stanovené podmínky. V praxi by měl tento seznam umožnit zadavatelům lepší orientaci a rychlejší výběr mezi uchazeči nebo zájemci o veřejnou zakázku a komunikaci s nimi, protože v seznamu zapsaní uchazeči a zájemci již dále nemusí zadavateli prokazovat splnění zákonem stanovených kvalifikačních požadavků. Zápis v seznamu bude platný pouze jeden rok a po jeho uplynutí bude muset uchazeč či zájemce znovu žádat o zapsání do seznamu a opět doložit splnění kvalifikačních požadavků.

## **Kontrola procesu zadávání veřejných zakázek**

Dohled nad procesem zadávání veřejných zakázek bude podle nového zákona i nadále přednostně svěřen Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (<http://www.compet.cz>), přičemž nebudou dotčena oprávnění jiných orgánů veřejné správy podle zvláštních předpisů, např. působnost Nejvyššího kontrolního úřadu.

Zároveň nový zákon zpřísňuje sankce, které může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže za nesprávný postup zadavatele a jiná porušení ustanovení nového zákona. Proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení sankce je přípustný řádný opravný prostředek, a to podání rozkladu do rukou předsedy Úřadu. Pro řízení před tímto Úřadem se subsidiárně použije správní řád, z čehož mimo jiné plyne i možnost přezkoumání rozhodnutí Úřadu soudem. Dále je pro oblast veřejných zakázek v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací navrhováno zavedení institutu smířčího řízení, o němž je možno ještě v průběhu zadávacího řízení požádat u Evropské komise.

Dnem vstupu České republiky do Evropské unie se pro naši zemi stanou závazné také směrnice 89/665/EHS a 92/13/EHS, které zavádějí možnost, aby ještě před uzavřením smlouvy Evropská komise sama jednala v případě evidentního porušení komunitárních pravidel ohledně zadávání veřejných zakázek. V takovém případě by Evropská komise nejprve upozornila členský stát a zadavatele veřejné zakázky. Členský stát poté ve lhůtě 21 dnů musí Evropské komisi odpovědět, jakým způsobem došlo k nápravě porušení komunitárních pravidel, popřípadě přesně sdělit, z jakého důvodu k žádné nápravě nedošlo nebo že došlo ke zrušení řízení o zadání veřejné zakázky. V této souvislosti bude moci každý účastník nebo zájemce vznést stížnost přímo k Evropské komisi nezávisle na všech případných probíhajících národních řízeních ohledně stejné veřejné zakázky. Uplatnění stížnosti účastníka nebo zájemce nejdříve u příslušné národní instituce není podmínkou uplatnění námítky přímo u Evropské komise. Je nutné upozornit na skutečnost, že pokud má být zásah Evropské komise účinný, je nezbytně nutné námítky u ní uplatnit ještě před uzavřením smlouvy s vítězným uchazečem o veřejnou zakázku. Většinou je však prostor k uplatnění námítky přímo u Evropské komise dostatečný, neboť od okamžiku, kdy je vybrána vítězná nabídka a odmítnuty ostatní nabídky, až do okamžiku podpisu příslušné smlouvy s vítězným účastníkem uplyne minimálně 15 dnů, což je zákonná lhůta k podání námitek zadavateli.

## Úprava zadávání veřejných zakázek v právu Evropských společenství

První konkrétní právní úprava veřejných zakázek v rámci Evropského společenství byla přijata poměrně pozdě, a to až roku 1971, kdy směrnice 71/305/EHS upravila postup pro zadávání veřejných zakázek na stavební práce. Určitou úpravu veřejných zakázek v rámci Společenství můžeme vystopovat i před účinností výše uvedené směrnice. Ačkoliv Římské smlouvy o založení EHS a EUROATOM ze dne 25. března 1957 ještě přímo neupravovaly otázku veřejných zakázek, zavedly čtyři základní pravidla, která bylo nutno použít i na jakékoli veřejné smlouvy. Jednalo se o pravidlo zákazu diskriminace na základě cizí národnosti, pravidlo volného pohybu zboží, pravidlo volného usazování a pravidlo volného poskytování služeb. Římské smlouvy sice nepřímě zakázaly určitá jednání omezující soutěž o zadání veřejné zakázky, ale nestanovily žádné pozitivní požadavky zabezpečující průhlednost a ochranu hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek.

Specifická úprava veřejných zakázek v komunitárním právu má velký význam, jelikož veřejné zakázky představují téměř 16 % hrubého domácího produktu Evropské unie. Těžiště právní úpravy veřejných zakázek v zemích Společenství v současné době spočívá hlavně ve směrnicih komunitárního práva. Úkolem těchto směrnic není, jak bývá někdy mylně uváděno, plná harmonizace úpravy veřejných zakázek v právních řádech jednotlivých členských států, ale koordinace národních právních úprav zadávání veřejných zakázek pomocí zavedení minimálních společných pravidel pro zakázky spadající svým rozsahem do okruhu působnosti těchto směrnic. Jedná se hlavně o pravidla, jež určují okruh zadavatelů a předmět zakázek spadajících do působnosti směrnic, jakož i pravidla týkající se zadávacích řízení včetně uveřejňování veřejných zakázek stanoveným způsobem.

## Informační systém pro zadávání veřejných zakázek v Evropských společenstvích

Veřejné zakázky v rámci Evropských společenství musí být uveřejněny v Dodatku k Úřednímu věstníku Evropské unie; nazývá se TED – Tenders Electronic Daily (<http://ted.publications.eu.int>). Na této internetové stránce je možné najít nejnovější vydání Úředního věstníku spolu s archivem všech dokumentů, které byly uveřejněny v Dodatku k Úřednímu věstníku za posledních pět let.

Dalším ambiciózním projektem Evropské komise, jenž je přímo spojen s oblastí veřejných zakázek je SIMAP (Système d'Information pour les Marchés Publics, <http://www.simap.eu.int>). Hlavním cílem tohoto projektu je vyvinout takový informační systém, který by zabezpečil efektivní proces zadávání veřejných zakázek v rámci společného trhu, a to poskytnutím nutných informací zadavatelům a dodavatelům, které jim umožní účinně řídit proces zadávání veřejných zakázek na elektronické bázi (tzv. e-procurement). Prvním úkolem SIMAP je zlepšit kvalitu informací o příležitostech k podání žádosti o veřejnou zakázku v zemích Společenství a zabezpečit, aby se tyto informace dostaly ke všem potenciálním dodavatelům. V budoucnosti by se měl SIMAP stát jakousi elektronickou platformou, která by obsáhla celý proces zadávání a distribuce veřejných zakázek, nabídek dodavatelů, doručování předmětné korespondence, výběr vítězného uchazeče a zadání veřejné zakázky včetně fakturací a plateb.

*Mgr. Igor Najman  
Ústav územního rozvoje Brno*