

ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU
V ČESKÉ REPUBLICE

Praha, prosinec 2009

Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.

ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU V ČESKÉ REPUBLICE

Praha, prosinec 2009

Vedoucí projektu: Eliška Císařová

Jazyková korektura: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pí

Sazba provedena písmem EXPO SERIF™ PRO a EXPO SANS™ PRO (TypeCulture Foundry)

Tato publikace byla vydána v rámci projektu *Transparent and Effective Public Contracting into the Czech Republic: Urgent Challenge*. Transparency International – Česká republika, o.p.s. děkuje za finanční podporu projektu nadaci CEE Trust (Trust for Civil Society for CEE) a Nadaci Open Society Fund Praha (OSF).

Více informací o projektu na stránkách www.transparency.cz.

Názory a informace uvedené v textech této publikace vyjadřují postoje autorů. TIC ani subjekty, které projekt finančně podpořily, nemohou nést odpovědnost za jejich správnost nebo za využití těchto informací pro jiné účely nebo v jiném kontextu.

ISBN: 978-80-87123-12-6

2009 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe



OBSAH

PŘEDMLUVA	5
-----------	---

VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	7
---------------------------	---

ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU V ČR – PROBLÉMY SOUČASNÉHO STAVU A MOŽNÁ ŘEŠENÍ	11
---	----

PRÁVNÍ POHLED NA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A JEJICH ZADÁVÁNÍ	21
--	----

PŘEDMLUVA

Veřejné zakázky představují problematickou oblast veřejného sektoru všude na světě a pokusům o manipulaci a ovlivňování výsledků soutěží se nedokáže vyhnout žádná země. Důsledkem takového jednání jsou předražené zakázky a nižší kvalita nakupovaných statků, což v obou případech negativně dopadá na obyvatele dané země – daňové poplatníky. Neúčelné a neekonomické vynakládání veřejných zdrojů vede ke snížení důvěry veřejnosti a legitimacy veřejné správy. Ekonomickými důsledky manipulací v oblasti veřejných zakázek jsou deformace hospodářské soutěže a nadbytečné transakční náklady pro podnikání, což přispívá ke zpomalení hospodářského růstu.

Na nákupy veřejného sektoru plyne v České republice kolem 14% HDP (cca 509 miliard Kč za rok 2008). Značná část z této sumy (dříve přes 50%, v roce 2008 zhruba 29%) prochází mimo režim zákona o veřejných zakázkách (ZVZ), přičemž podstatná část těchto nákupů mimo režim ZVZ se realizuje prostřednictvím zakázek malého rozsahu.

Veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumíme jakékoliv dodávky, nákupy zboží nebo stavební práce, které nedosahují cenové hranice stanovené zákonem o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. (ZVZ). Tato hranice je v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby stanovena na 2 miliony Kč bez DPH a v případě veřejné zakázky na stavební práce tato hranice činí 6 milionů Kč bez DPH.

Zadávatelství zakázek malého rozsahu není vázáno žádnými zákonnými procesními povinnostmi a ZVZ odkazuje pouze na nutnost dodržovat základní principy veřejného zadávání – transparentnost, rovné zacházení a nediskriminaci. Někteří zadavatelé si toto ustanovení vykládají tak, že mohou zakázku zadat prakticky z volné ruky. Absence procesních povinností poskytuje prostor pro manipulaci, deformaci hospodářské soutěže a snižuje pravděpodobnost získání efektivního plnění (tj. dosažení nejlepšího poměru přínos/náklad), neboť při takovém způsobu zadávání chybí konkurenční proces. Celkový objem zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v roce 2008 je odhadován na 140 miliard korun a potenciální ztráty mohou být tedy značné.

Předložená publikace analyzuje situaci v oblasti veřejných zakázek malého rozsahu v České republice. V první části se Jan Pavel věnuje problematice zakázek malého rozsahu z ekonomického hlediska. Kromě jiného tato analýza na příkladech z jiných členských států EU ukazuje, že limity stanovené českým zákonem o veřejných zakázkách jsou extrémně vysoké. Ve druhé části publikace se Radek Jurčík zabývá problematikou zakázek malého rozsahu z právního hlediska. Tato studie objasňuje některé pojmy, vysvětluje právní rámec zakázek malého rozsahu (včetně použití správního řádu a výkladu evropského práva) a doporučuje vhodný postup pro zadávání zakázek malého rozsahu, včetně obsahu příslušných metodik, jež mohou být inspirací pro řadu zadavatelů. Publikace je dále doplněna výkladovým slovníčkem, který vysvětluje vybrané základní pojmy z oblasti veřejných zakázek a jejich zadávání.

VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

VEŘEJNÁ ZAKÁZKA

Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle zákona o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ), musí být realizována na základě písemné smlouvy. Veřejné zakázky lze dělit jak podle jejich předmětu, tak i podle výše jejich předpokládané ceny. Podle předmětu lze dělit veřejné zakázky na veřejné zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce. Podle předpokládané výše ceny se veřejné zakázky dělí na veřejné zakázky malého rozsahu, podlimitní a nadlimitní.

VEŘEJNÁ ZAKÁZKA MALÉHO ROZSAHU

Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

PODLIMITNÍ VEŘEJNÁ ZAKÁZKA

Podlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 miliony korun bez DPH a v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 milionů korun bez DPH. Horním limitem jsou prahové hodnoty stanovené pro zakázky nadlimitní.

NADLIMITNÍ VEŘEJNÁ ZAKÁZKA

Nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota dosáhne nebo přesáhne finanční limity stanovené ve směrniciích EU a přenesené do české právní úpravy. Pro zakázky na dodávky, služby a stavební práce jsou stanoveny různé prahové hodnoty. V případě zakázek na dodávky a služby jsou dále rozlišovány hodnoty podle kategorie zadavatele. V případě veřejných zakázek na stavební práce je stanoven pro všechny kategorie zadavatelů jednotný limit.

ZADAVATEL

Zadavatel veřejné zakázky může být veřejný, dotovaný a sektorový.

Veřejným zadavatelem je Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, nebo jiná právnická osoba, pokud byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, která nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků poskytnutých veřejným zadavatelem, a to i prostřednictvím jiné osoby, jde-li o veřejnou zakázku na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota odpovídá nejméně finančnímu limitu stanovenému pro nadlimitní veřejnou zakázku a předmětem této veřejné zakázky je provedení stavebních prací, které se týkají některé z taxativně vymezených činností, nebo je předmětem provedení stavebních prací týkajících se zdravotnických zařízení, sportovních zařízení, zařízení určených pro rekreaci či volný čas, škol a budov určených pro administrativní účely, nebo

jde o veřejnou zakázku na služby související s uvedenou veřejnou zakázkou na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota odpovídá nejméně finančnímu limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku.

Sektorovým zadavatelem je osoba vykonávající některou z relevantních činností (např. poskytování a provozování vodovodu a dodávka pitné vody do vodovodu, výroba elektřiny), pokud tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Dominantní vliv veřejný zadavatel uplatňuje v případě, že disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou, nebo jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

PŘEDPOKLÁDANÁ HODNOTA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky se pro účely zákona o veřejných zakázkách rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývajícího z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty. Předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v zákoně o veřejných zakázkách a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené pro podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky.

ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ PRO VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Zadávací řízení je formalizovaný postup, kterým je vybírán dodavatel veřejné zakázky. Zadávací řízení se zahajuje způsobem stanoveným v zákoně o veřejných zakázkách (ZVZ). Zadávací řízení uvedená v ZVZ jsou určena pro zakázky podlimitní a nadlimitní, ačkoliv nic nebrání tomu, aby byl určitý druh řízení použit i pro zakázky malého rozsahu. Zadávací řízení se zahajuje dvěma formami: buď uveřejněním oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo výzvou potenciálním uchazečům. ZVZ rozlišuje a upravuje zadávací řízení otevřené, užší, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog, zjednodušené podlimitní řízení. Možnost použití jednotlivých zadávacích řízení závisí na kategorii zadavatele a dalších zákonných podmínkách. Otevřené a užší řízení může být použito zadavatelem veřejným, dotovaným i sektorovým, bez dalších omezení.

ZJEDNODUŠENÉ PODLIMITNÍ ŘÍZENÍ

Podlimitní řízení se realizuje písemnou výzvou nejméně pěti zájemcům k podání nabídky a k prokázání kvalifikace. Toto zjednodušené podlimitní řízení se může použít na zadání všech předmětů podlimitních veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne 20 milionů korun bez DPH. Zjednodušené podlimitní řízení může použít jak veřejný, tak dotovaný zadavatel, nikoli však sektorový. V případě zjednodušeného podlimitního řízení veřejný zadavatel nemusí informací o tomto zadávacím řízení uveřejňovat v informačním systému o veřejných zakázkách. Písemnou výzvu však musí veřejný zadavatel vhodným způsobem (na internetu, na úřední desce) zveřejnit po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení a kdokoli má právo se do tohoto zadávacího řízení přihlásit (i když nebyl vyzván).

POPTÁVKOVÉ ŘÍZENÍ

Poptávkovým řízením se rozumí soutěžní řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu. Je obvykle upraveno nikoli právními předpisy, ale předpisy interní povahy. Tímto řízením zjišťuje zadavatel na základě výzvy obvyklou cenu za předmětnou zakázku v místě plnění a zájem oslovených subjektů uzavřít na

předmět veřejné zakázky malého rozsahu se zadavatelem smlouvu. Zadavatelé mají nejrůznější druhy a typy poptávkových řízení. Jde v podstatě o zvláštní postup uzavírání smlouvy v obchodněprávních vztazích. Tyto postupy jsou závazné pro pracovníky zadavatele a dodavatel se na ně může odvolávat v konkrétní veřejné zakázce, ve které se zadavatel zavázal, že bude tyto postupy respektovat.

DODAVATEL

Dodavatelem je fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území České republiky, nebo zahraniční dodavatel.

PUBLIKACE VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Publikací oznámení se má na mysli takové zveřejnění výzvy k podání nabídek na předmět veřejné zakázky, které zajistí skutečnost, že široký okruh dodavatelů se dozví o zahájení zadávání veřejné zakázky.

ELEKTRONICKÉ TRŽIŠTĚ

Elektronickým tržištěm je systém sloužící k objektivnímu získání nejvýhodnější nabídky na základě požadavků zadavatele definovaných v systému elektronického tržiště; do elektronického systému se může bez poplatku přihlásit každý dodavatel (princip registrace), který následně může podávat nabídky k výzvám zadavatele. Licenci k provozování elektronických tržišť vydává Ministerstvo vnitra ČR.

ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU V ČR – PROBLÉMY SOUČASNÉHO STAVU A MOŽNÁ ŘEŠENÍ

Jan Pavel

Doc. Ing. Jan Pavel, PhD., působí na katedře veřejných financí Fakulty financí a účetnictví na Vysoké škole ekonomické v Praze. Autor také přednáší na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice a dlouhodobě spolupracuje s Transparency International – Česká republika. Názory obsažené v této studii jsou názory autora a nemusí se vždy shodovat se stanovisky institucí, ve kterých působí.

Zadávání veřejných zakázek představuje jedno z míst, kde může docházet a dochází ke značným ztrátám při vynakládání veřejných prostředků. Důvodem mohou být jak korupční praktiky, tak i nepochopení logiky celého institutu veřejných zakázek. Jednou z oblastí, která k výše uvedeným problémům přispívá a kde dochází ke značným ztrátám, jsou zakázky malého rozsahu. Následující text poukazuje na hlavní problémy v této oblasti a s využitím analýzy zahraniční legislativy navrhuje několik opatření, která by mohla vést ke zlepšení situace.

SOUČASNÝ STAV V ČESKÉ REPUBLICCE

Zakázky malého rozsahu, které zákon o veřejných zakázkách v České republice chápe jako zakázky s předpokládanou cenou (bez DPH) do 2 mil. Kč u dodávek a služeb a 6 mil. Kč u stavebních prací, jsou specifické zejména tím, že způsob jejich zadání není podrobněji ošetřen. Zákon o veřejných zakázkách neuvádí žádné konkrétní procesní postupy a pouze odkazuje na nutnost dodržovat základní principy veřejného zadávání – transparentnost, rovné zacházení a nediskriminaci. Zadavatelé si toto často vysvětlují tak, že zakázky malého rozsahu mohou zadávat přímo z volné ruky. Nicméně Ministerstvo pro místní rozvoj jako metodický garant zákona o veřejných zakázkách doporučuje, aby si zadavatelé vytvořili vnitřní směrnici, která rozdělí relativně velký finanční interval (0–2 mil. Kč, resp. 0–6 mil. Kč) na několik menších úseků, kdy s růstem předpokládané ceny poroste i míra zapojení konkurenčních procesů a transparentnosti.¹ Tento systém je obvyklý a povinný u prostředků vynakládaných z fondů EU.²

Z výše uvedeného vyplývají hlavní negativa současné podoby zakázek malého rozsahu. Především se jedná o nízkou transparentnost zadávání, z toho plynoucí omezení konkurenčních tlaků a také nepřezkoumatelnost jednotlivých kroků dozorovým orgánem. Technicky vzato se jedná o „daň za administrativní zjednodušení“. To by bylo akceptovatelné pouze v situaci, kdy by přes tento institut procházela jen velmi malá část prostředků vynaložených na nákup dodávek, služeb a stavebních prací. Realita je však odlišná a procento trhu veřejných zakázek alokovaných prostřednictvím institutu zakázek malého rozsahu je velké. Představu o rozsahu tohoto problému přináší následující tabulka a graf, kde Index netransparentních zakázek uvádí, kolik procent ze všech prostředků vynaložených veřejným sektorem (veřejnými zadavateli) na nákup dodávek, služeb a stavebních prací v daném roce neprošlo přes zadávací metody upravené v zákoně o veřejných zakázkách.³

¹ www.portal-vz.cz/modules/faq/question.php?id=27

² Viz např. Příručka pro příjemce Operačního programu Praha – Adaptabilita, dostupná na www.prahafondy.eu/cz/oppa/dokumenty/prirucka-a-zadost.html

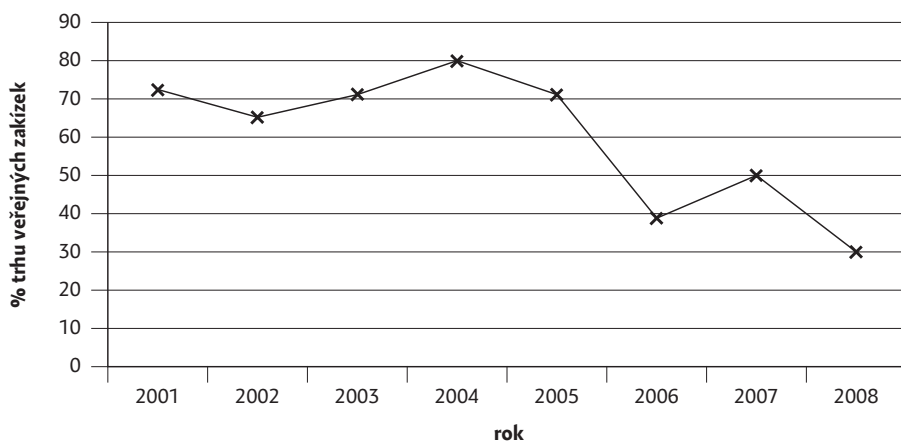
³ A nebylo tedy zachyceno v Informačním systému veřejných zakázek.

TABULKA 1: Procentuální vyjádření části trhu veřejných zakázek, kde nebyly využity standardní zadávací metody definované v zákoně o veřejných zakázkách (Index netransparentních zakázek)

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Index netransparentních zakázek	72	66	71	80	70	39	49	29

ZDROJ: vlastní výpočty

GRAF 1: Procentuální vyjádření části trhu veřejných zakázek, kde nebyly využity standardní zadávací metody definované v zákoně o veřejných zakázkách (Index netransparentních zakázek) v letech 2001–2008



ZDROJ: vlastní výpočty

Samozřejmě ne vždy je důvodem pro alokaci prostředků mimo režim zákona o veřejných zakázkách použití zakázky malého rozsahu. Stejný efekt z hlediska sledovaného ukazatele má i použití výjimky z titulu „in house“ produkce nebo z důvodů ochrany utajovaných skutečností.⁴ Objem těchto prostředků je však relativně malý a většinu z hodnoty sledovaného ukazatele je možné přiřadit k zakázkám malého rozsahu.⁵

Z tabulky a grafu je patrný pozitivní trend, kdy po roce 2005 dochází k podstatnému zlepšení ve smyslu poklesu hodnoty sledovaného ukazatele z 80 % v roce 2004 až na 29 % v roce 2008. Mimo režim zákona tak v posledních třech letech v průměru procházelo něco kolem jedné třetiny trhu veřejných zakázek. Výše uvedené zlepšení je zřejmě důsledkem zavedení nového zákona o veřejných zakázkách a také přísnější regulace veřejných výdajů realizovaných v rámci projektů financovaných z evropských fondů. I tak se ale v roce 2008 jednalo o cca 140 mld. Kč, které nebyly zachyceny v Informačním systému veřejných zakázek.

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., § 18.

⁵ Podrobněji k metodice výpočtu a interpretaci indexu viz Pavel, Sičáková-Beblavá (2008).

Dalším problémem je již zmíněné špatné chápání institutu veřejných zakázek malého rozsahu řadou zadavatelů, kteří tento institut ztotožňují s možností provést zadání z volné ruky. Tato interpretace je však i v současném legislativním rámci nesprávná. Zadávání zakázek malého rozsahu je ve skutečnosti vydáváním veřejných výdajů, což ošetřují i jiné zákony než pouze zákon o veřejných zakázkách. Tím hlavním je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který zadavateli přikazuje vydávat veřejné prostředky hospodárně, účelně a efektivně.⁶ A právě proces konkurenčního testování, který je podstatou soutěžního zadávání veřejných zakázek, je předpokladem pro naplnění těchto kritérií, zejména pak kritéria hospodárnosti.⁷ Pokud tedy zadavatel neprovede u zakázky malého rozsahu nějakou formu konkurenčního testu (např. poptávkové řízení), dostává se do problémů, jak zajistit naplnění výše zmíněných kritérií. Ve své podstatě se tedy jedná o porušení zákona č. 320/2001 Sb., a to zejména u zakázek, jejichž předpokládaná hodnota se pohybuje nad 1 mil. Kč (viz dále) a u kterých by bylo možné předpokládat, že pozitivní efekty konkurenčního tlaku převáží nad dodatečnými administrativními náklady.

URČENÍ OPTIMÁLNÍ VÝŠE LIMITU PRO ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU

Z hlediska ekonomické efektivity by hranice pro zakázky malého rozsahu měla být stanovena tak, aby potenciální přínosy plynoucí ze zapojení konkurenčních procesů převýšily dodatečný nárůst administrativních nákladů. Vyšší zapojení konkurenčních procesů (například ve formě použití otevřeného řízení) totiž přináší i pokles ceny zakázky, neboť se do soutěže hlásí více firem, čímž dochází k zostření konkurenčního boje a také k omezení možnosti korupčního jednání. Finanční limit pro stanovení optimální hranice pro zakázky malého rozsahu by tedy měl být roven situaci, kdy se úspory plynoucí ze zvýšení konkurenčního boje vyrovnají dodatečným transakčním nákladům.

K výše uvedené analýze je tedy nutné disponovat odhadem velikosti úspor z titulu poklesu ceny při realizaci otevřeného tendru na straně jedné a odhadem dodatečných transakčních nákladů na straně druhé. Bohužel v případě České republiky neexistuje žádný komplexní materiál, který by se toto snažil analyzovat. Lze vyjít pouze ze dvou dílčích studií. První je založena na výzkumu Transparency International – Česká republika (TIC 2005), který se zaměřil na oblast zajišťování veřejných služeb na obecní úrovni. Závěr analýzy prokázal, že aplikace jakékoliv soutěže (v tomto případě i užšího řízení) vede k poklesu výdajů na jednoho obyvatele v průměru o 12 %.

Druhým materiálem, který se danou problematikou zabýval, byla ekonomická analýza MZe pro kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (MZe 2006). V té byly porovnávány dopady jednotlivých typů zadávacích řízení na cenu stavebních zakázek zadáných v rámci odstraňování povodňových škod. Výsledky prokázaly, že zakázky zadané otevřeným řízením jsou v průměru o 5,5 % levnější než zakázky malého rozsahu zadané z volné ruky.

Vedle odhadu přínosů generovaných zvýšením konkurence je nutné se pokusit také kvantifikovat dodatečné transakční náklady. Již zmíněný materiál MZe odhaduje dodatečné náklady vzniklé realizací otevřeného řízení na cca 30 tis. Kč. Ke stejnému číslu dospěla i Transparency International – Česká republika (TIC 2006). Její výpočet byl založen na tom, že administrativa otevřeného řízení si vyžádá plné měsíční vytížení jednoho úředníka s platem 20 tis. Kč. Dodatečné transakční náklady tak lze opět odhadnout na cca 30 tis. Kč (20 tis. Kč plat, 7 tis. Kč pojistné placené zaměstnavatelem

⁶ Zákon č. 320/2001 Sb., § 4.

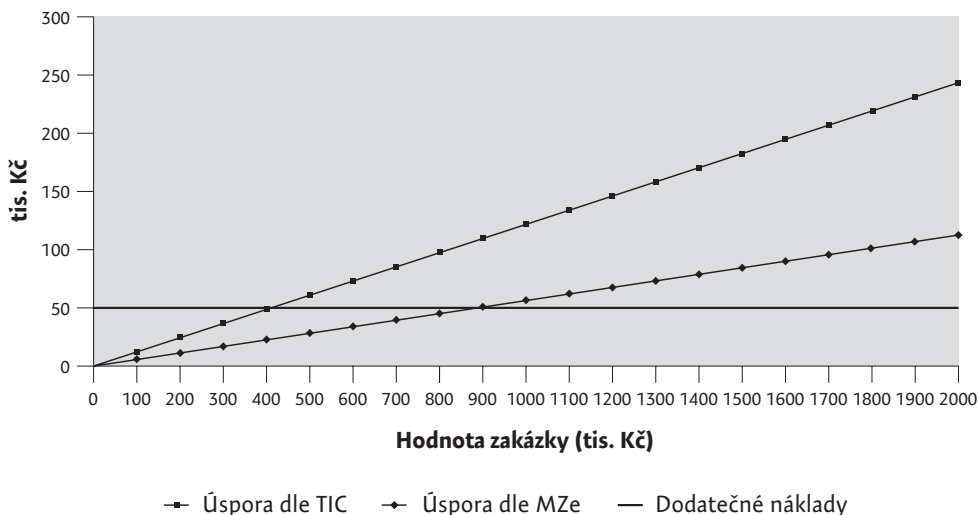
⁷ K problematice provázanosti zákona č. 137/2006 Sb. a zákona č. 320/2001 Sb. viz Kolektiv autorů (2008): Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek. Dostupné na:

www.portal-vz.cz/Metodiky---stanoviska/Ruzne/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy

a 3 tis. Kč režijní náklady). Pokud uvažujeme růst mezd a ostatních nákladů, ke kterému došlo mezi roky 2006 a 2009, můžeme hodnotu dodatečných administrativních nákladů zvýšit na 50 tis. Kč.

Následující graf přehledně ukazuje interval, v rámci kterého by se měla pohybovat hodnota horního limitu zakázek malého rozsahu. Jedná se o úsečku mezi body, kde je křivka dodatečných transakčních nákladů protínána jednotlivými křivkami úspor. Optimální hranice pro zakázky malého rozsahu by se tak měla pohybovat v optimistickém případě někde kolem 400 tis. Kč a v pesimistickém případě kolem 900 tis. Kč.

GRAF 2: Dodatečné náklady na organizaci otevřeného řízení a odhad úspor plynoucích z jeho realizace



ZDROJ: vlastní výpočty

Pokud při stanovování optimálního limitu pro zakázky malého rozsahu vezmeme v úvahu i možnost určitých zkrácení v odhadech úspor, lze doporučit snížení horní hranice pro všechny typy zakázek na cca 1 mil. Kč, tedy v případě zboží a služeb na polovinu současného limitu a v případě stavebních prací dokonce na jednu šestinu.

ZAHRANIČNÍ PŘÍSTUP

Také zákony o zadávání veřejných zakázek, které ošetřují tuto oblast v ostatních zemích EU, znají něco jako zakázky malého rozsahu, tedy zakázky, u kterých není vzhledem k jejich malé předpokládané hodnotě konkrétně upraven způsob zadávání. Rozsah jejich používání je ale podstatně menší, což je důsledkem nastavení výrazně nižších limitů. Následující tabulka porovnává výši těchto limitů v několika vybraných zemích EU.

TABULKA 2: **Limity zakázek malého rozsahu ve vybraných zemích EU**

Země	Dodávky a služby		Stavební práce	
	EUR	Kč	EUR	Kč
Dánsko	66 792	1 665 792	—	—
Francie	4 000	99 760	4 000	99 760
Irsko	5 000	124 700	5 000	124 700
	50 000	1 247 000	50 000	1 247 000
Polsko	14 000	349 160	14 000	349 160
Slovensko	30 000	748 200	120 000	2 992 800
Slovinsko	10 000	249 400	20 000	498 800
Česká republika	80 192	2 000 000	240 577	6 000 000

POZN.: Pro přepočítání mezi měnami byl použit průměrný kurz koruny k euru za rok 2008 (24,94 Kč).

ZDROJ: Rističová (2009), vlastní úpravy

Z výše uvedené tabulky jednoznačně vyplývá, že Česká republika má limity nastavené velmi vysoko. Ve skutečnosti je však situace ještě horší, neboť ve vyspělých zemích je podstatně vyšší cenová hladina. Pro korektní porovnání je tak nutné nominální limity vyjádřené v Kč ještě upravit, a to zohledněním odlišné kupní síly. Následující tabulka řadí limity jednotlivých států pro dodávky a služby a odděleně pro stavební práce od nejnižšího po nejvyšší, a to po zohlednění parity kupní síly. Z tabulky jednoznačně vyplývá, že Česká republika má limity extrémně vysoké. Vyšší lze identifikovat pouze v Nizozemí a v případě stavebních prací ve Velké Británii. Míra transparentnosti a efektivnosti veřejného sektoru v těchto zemích je však podstatně vyšší.

TABULKA 3: Limity pro zakázky malého rozsahu (v Kč) po zohlednění odlišné kupní síly jednotlivých měn

Země	Dodávky a služby	Země	Stavební práce
Lotyšsko	34 406	Irsko	0
Malta	57 577	Dánsko	0
Francie	65 011	Lotyšsko	34 406
Irsko	71 143	Malta	57 577
Rumunsko	145 389	Francie	65 011
Bulharsko	181 005	Rumunsko	145 389
Finsko	217 374	Polsko	368 507
Slovinsko	217 551	Slovinsko	435 101
Estonsko	235 416	Itálie	685 919
Španělsko	339 628	Rakousko	690 476
Itálie	342 959	Estonsko	706 249
Polsko	368 507	Bulharsko	905 026
Litva	586 865	Španělsko	943 411
Rakousko	690 476	Finsko	1 449 157
Slovensko	779 456	Litva	2 347 459
Dánsko	860 077	Slovensko	3 117 825
Velká Británie	1 453 274	Portugalsko	3 124 008
Portugalsko	1 562 004	ČR	6 000 000
ČR	2 000 000	Velká Británie	18 165 926
Nizozemí	2 322 518	Nizozemí	89 932 082

POZN.: Parita kupní síly (Purchasing power parity, PPP) měny A vyjadřuje počet jednotek národní měny, za který lze koupit stejné množství výrobků a služeb na vnitrostátním trhu jako za jednotku měny A na vnitrostátním trhu měny A. Aplikace konceptu PPP tak umožňuje eliminovat zkreslení, ke kterému vede odlišná úroveň cenových hladin. Hodnoty, které jsou prezentovány v tabulce 3, byly získány vynásobením limitů pro zakázky malého rozsahu vyjádřené v Kč (s využitím průměrného měnového kurzu v roce 2008) poměrem úrovně cenové hladiny v daném státě k úrovni cenové hladiny v ČR. Tyto údaje byly převzaty z Eurostatu. Například úroveň cenové hladiny ve Francii v roce 2008 dosahovala 111,1% průměru EU, zatímco v České republice to bylo pouze 72,4%.

ZDROJ: zákony o veřejných zakázkách, vlastní výpočty

Průměrná hodnota limitů v zemích EU pro dodávky a služby vyjádřené v paritě kupní síly (PPP) se pohybuje kolem 630 tis. Kč a u stavebních prací (s vyloučením extrémní hodnoty u Nizozemí) kolem 2 mil. Kč. Z toho tedy vyplývá, že limity v ČR jsou třikrát vyšší, než je průměr vyspělých evropských zemí.

Pro upřesnění a korektnost analýzy je samozřejmě nutné upozornit, že překročení výše uvedených limitů nemusí ve všech zemích nutně znamenat použití „klasického“ zadávacího řízení (jako např. otevřené nebo užší řízení). Zákony v některých případech připouštějí použití různých typů zjednodušených řízení, avšak důležité je, že na rozdíl od České republiky není u těchto zakázek dotčena možnost neúspěšných uchazečů se bránit. Informace o těchto zakázkách jsou také povinně zveřejňovány. Procesy zadávání jsou tak transparentnější a snadněji přezkoumatelné.

DOPORUČENÉ ZMĚNY A OPATŘENÍ

SNÍŽENÍ LIMITU

Z provedené analýzy i na základě výsledků mezinárodní komparace vyplývá, že cestou ke zlepšení situace ve smyslu snížení objemu prostředků, které přes nepříliš transparentní institut veřejných zakázek malého rozsahu procházejí, by bylo snížení limitů pro zakázky malého rozsahu. Provedené odhady ukazují, že dopady na administrativní náklady by byly při snížení limitu na 1 mil. Kč pravděpodobně podstatně převáženy dosaženými úsporami. S cílem omezit i tento malý dopad na hodnotu administrativních nákladů je zároveň možné uvažovat i o vytvoření speciální kategorie zakázek, které by byly zadávány specifickými zadávacími metodami, například nějakou formou výzvy více zájemcům, jak ji znal zákon č. 199/1994 Sb. Tento institut by zároveň znamenal alespoň základní otestování ceny veřejné zakázky, čímž by byl zároveň vyřešen i požadavek zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, na sledování principů 3E.

Vedle výše uvedeného řešení lze uvažovat i o dalších dílčích krocích, které mohou snížit objem zakázek malého rozsahu v ČR. Jedním z nich je zavedení povinnosti zadavatele vytvářet na začátku roku plán nákupů. To umožní zjistit celkové potřeby jednotlivých útvarů zadavatele a sdružit je do větších celků. Důsledkem tak bude celkový pokles počtu zakázek spojený s růstem jejich průměrné předpokládané hodnoty. V některých případech tak může dojít k překročení limitů pro zakázky malého rozsahu a taktéž k aplikaci standardního zadávacího řízení.

INSTITUT CENTRÁLNÍHO ZADAVATELE

Dalším řešením, které částečně navazuje na výše uvedené, je zavedení institutu centrálního zadavatele. Tento institut, ač ho zákon o veřejných zakázkách umožňuje, není v současné době příliš používán nejen na úrovni centrální státní správy jako celku, ale ani na úrovni jednotlivých resortů/ministerstev. Dochází tak k tomu, že organizační složky ministerstev a podřízené příspěvkové

organizace si vše nakupují samostatně. To samozřejmě vede k většímu využívání zakázek malého rozsahu a k nemožnosti využít efekt úspor z rozsahu. Implementace centrálního zadávání by mohla v tomto směru pomoci. Je však nutné vzít v potaz, že ne všechny druhy nákupů jsou pro centrální zadávání vhodné. Nejlépe se zde hodí centrálně nakupovat relativně homogenní statky, jako např. benzín, kancelářské potřeby apod.

ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ NA WEBU

Systémové zlepšení přináší do systému zadávání i elektronizace. Efektivnost je však v tomto případě velmi úzce svázána se zveřejňováním všech relevantních dokumentů. Tím dochází ke zvyšování transparentnosti, růstu počtu potenciálních zájemců a zprostředkovaně k poklesu konečné ceny. Z hlediska fungování systému je lhostejné, zda jsou údaje o těchto zakázkách zveřejňovány centralizovaně či pouze na webu daného zadavatele. Jako klíčové se jeví „vytažení informací na světlo“, aby se tak minimálně zabránilo excesům, ke kterým může docházet v důsledku neveřejnosti zadávání. I z tohoto pohledu je nutné se dívat na dopady potenciálního snížení limitů zakázek malého rozsahu.

ELEKTRONICKÉ AUKCE

Součástí elektronizace může být i používání elektronických aukcí. Někteří veřejní zadavatelé (např. MO, ČSÚ) tento přístup již aplikují při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a výsledky jsou poměrně pozitivní. Například Hofmanová (2009) na praktických příkladech ilustruje, že elektronické zadávání zakázek malého rozsahu v oblasti informačních technologií s předpokládanou hodnotou nad 200 tis. Kč vede k průměrnému poklesu vysoutěžené ceny o 2 % a k poklesu administrativních nákladů o 20 % oproti standardním poptávkovým řízením. Využívání elektronických aukcí tak může vést k výrazným poklesům konečných cen i administrativních nákladů.

Zavedení výše uvedených doporučení by se projevilo ve zvýšení efektivnosti veřejných výdajů, což je v době hospodářských problémů spojených s rostoucím deficitem veřejných rozpočtů rozhodně žádoucí.

LITERATURA

Hofmanová, Petra (2009). Nákladová analýza využití elektronického tržiště při zadávání veřejných zakázek. Diplomová práce. Univerzita Pardubice, 2009.

MZe (2006). Ekonomická analýza pro kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vypracovaná na základě žádosti dle usnesení č. 42 bodu III. b) ze 4. schůze konané dne 16. listopadu 2006.

PaveL, Jan (2007). Zakázky malého rozsahu – jak určit optimální hranice finančních limitů? Brno 13. 9. 2007. In: JURČÍK, Radek, Krutáková, Lenka, Konopáč, Vladimír (ed.). Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, s. 114–117. ISBN 978-80-7375-083-1.

Pavel, Jan, Sičáková-Beblavá, Emilia (2008). Transparentnosť trhu verejného obstarávania v Českej republike a v Slovenskej republike. Ekonomický časopis, 2008, roč. 56, č. 2, s. 168–181. ISSN 0013-3035.

Rističová, S. (2009). Zakázky malého rozsahu v ČR a vybraných zemích EU, semestrální práce, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009.

TIC (2005). Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice v roce 2004, Transparency International – Česká republika, 2005. Dostupné na www: <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2723>

TIC (2006). Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek. Transparency International – Česká republika, 2006. Dostupné na www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf.

PRÁVNÍ POHLED NA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A JEJICH ZADÁVÁNÍ

Radek Jurčík

JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D., pracoval na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na odboru dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. V současné době působí jako odborný asistent Ústavu práva Provozně ekonomické fakulty MZLU v Brně. Je autorem řady odborných článků a autorem či spoluautorem několika publikací zabývajících se problematikou veřejných zakázek. Působí také jako externí lektor MMR pro veřejné zakázky a PPP projekty.

ÚVOD

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZVZ či zákon o veřejných zakázkách), má širší působnost, než je působnost zadávacích směrnic EU, neboť se vztahuje i na zadávání podlimitních veřejných zakázek. Finanční limity byly stanoveny na úrovni EU v takové výši, od které se očekává, že přilákají nabídky ze zahraničí. Předpokládá se, že smlouvy, které jsou pod daným finančním limitem, budou atraktivní spíše pro domácí konkurenci, takže by nebylo vhodné, aby se na ně zadávací směrnice vztahovaly. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že rovněž transakční náklady na zadávání veřejných zakázek a administrativní náročnost zadávacích řízení podle evropských směrnic způsobují, že zadávat veřejné zakázky soutěžními postupy (formálně poměrně náročnými) se vyplatí až od určité hodnoty veřejných zakázek.

Jde o vyvážení dvou veřejných zájmů: na jedné straně stojí úspora veřejných prostředků v důsledku efektivní hospodářské soutěže, kterou zabezpečují zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách, na druhé straně tato úspora musí být vyšší než náklady na samotné administrativní (transakční) náklady zadávacího řízení. Z těchto důvodů se veřejné zakázky dělí podle cenového kritéria (resp. předpokládané hodnoty) takto:

- veřejné zakázky malého rozsahu,
- podlimitní veřejné zakázky,
- nadlimitní veřejné zakázky.

Tato studie se zabývá veřejnými zakázkami malého rozsahu v České republice, které jsou co do své frekvence nejčastější.⁸ Podle § 12 odst. 6 ZVZ se za veřejnou zakázkou malého rozsahu považuje veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dobavy nebo veřejné zakázky na služby 2 mil. Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 mil. Kč bez DPH.

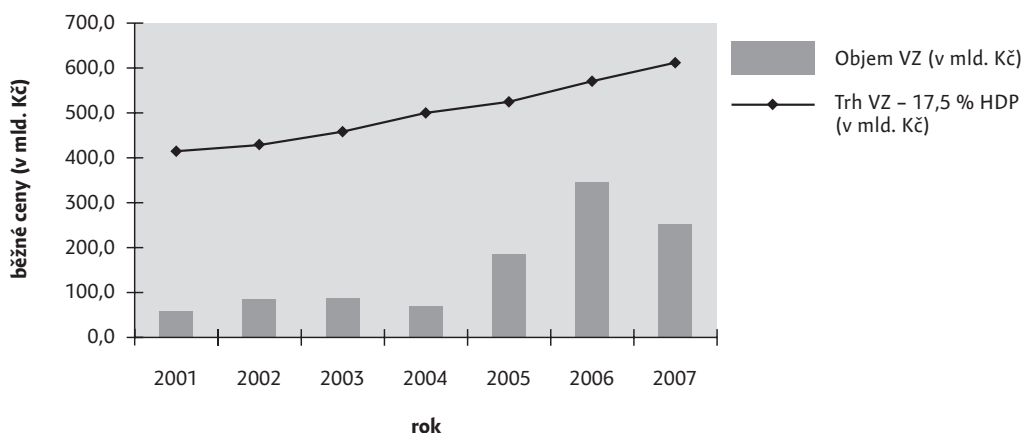
⁸ Např. některé menší obce zadávají obvykle pouze veřejné zakázky malého rozsahu a jiné typy zakázek (podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky) používají, jen když realizují výjimečné investiční akce (plynofikace apod.).

Z níže uvedeného grafu je patrné následující:

- celkový objem veřejných zakázek se pohybuje ve stovkách miliard korun, což činí zhruba 17,5 % českého HDP,
- sloupce zobrazují veřejné zakázky zadané podle zákona o veřejných zakázkách (jde o podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky), prostor mezi koncem sloupce a křivkou tvoří veřejné zakázky malého rozsahu a některé další zakázky, které jsou vyňaty z režimu zákona o veřejných zakázkách (např. vojenské zakázky, in-house kontrakty).

GRAF 1: **Trh veřejných zakázek**

Porovnání trhu veřejných zakázek a finančního objemu zakázek zadaných dle ZVZ



ZDROJ: Ministerstvo pro místní rozvoj

ZÁKONNÝ RÁMEC A DALŠÍ RÁMCE PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU

ZÁSADY PRO ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU

Veřejné zakázky malého rozsahu se v České republice nezadávají podle zákona o veřejných zakázkách. Při jejich zadávání je zadavatel povinen dodržet základní zásady zadávacího řízení podle § 6 ZVZ. Mezi tyto základní zásady náleží zásady nediskriminace, transparentnosti a rovného zacházení. Podle Evropského soudního dvora zahrnují zásady rovného zacházení a nediskriminace povinnost transparentnosti, která spočívá v zajištění odpovídajícího stupně zveřejnění umožňujícího otevření trhu hospodářské soutěži ve prospěch každého potenciálního uchazeče.⁹ Evropská komise¹⁰ kritizuje přidělování veřejných zakázek malého rozsahu místním spřízněným podnikatelům bez hospodářské soutěže a upozorňuje na nedostatečně aktivní zveřejňování, které by umožňovalo, resp. podporovalo zapojení nových uchazečů.

Zásady nediskriminace, transparentnosti a rovného zacházení mají význam interpretační a aplikační, čímž se má ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu na mysli následující:

- Zadavatel zachází stejně se všemi zájemci a uchazeči. Základní zásady zadávacího řízení uvedené v tomto ustanovení vycházejí ze zásad vyplývajících z práva ES. Jde o zásady transparentnosti, nediskriminace a rovnosti, které jsou výslovně zakotveny v § 6 ZVZ.
- Veřejní a dotovaní zadavatelé jsou povinni dodržovat zásady v plném rozsahu, bez ohledu na to, zda zadávají veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní či veřejné zakázky malého rozsahu.
- Zásady vycházejí ze zásad vyplývajících z práva ES. Tyto zásady je proto třeba interpretovat tak, jak jsou vykládány v evropském právu, mimo jiné ve smyslu příslušných rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství. Zákon však neobsahuje taxativní výčet zásad; je třeba vždy přihlídnout i k jiným zásadám práva ES, které jsou stanoveny zejména Smlouvou o ES.

Mezi další zásady, které jsou závazné nejen pro veřejné zakázky malého rozsahu, patří zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (tzv. 3E zásady). Tyto zásady vyplývají z hospodářského práva (např. zákona o majetku státu, zákona o finanční kontrole).

INTERNÍ PŘEDPISY PRO STANOVENÍ PRAVIDEL A ZVEŘEJNĚNÍ PRAVIDEL NA INTERNETU

Kromě výše zmíněných zásad zákon nestanoví žádná bližší pravidla pro postup zadavatele při zadávání zakázek, resp. veřejných zakázek malého rozsahu. V praxi je však pochopitelně možné, aby zadavatel stanovil pravidla pro zadávání těchto zakázek např. formou interního předpisu (směrnice o veřejných zakázkách).

Abych byl posílen princip transparentnosti, lze jen doporučit (není to povinnost), aby zadavatel směrnici o veřejných zakázkách v části, ve které upravuje postup pro zadání veřejných zakázek malého rozsahu, zveřejnil např. na své internetové adrese, aby tak všichni dodavatelé měli možnost seznámit se s tím, jak se u konkrétního zadavatele zadávají veřejné zakázky malého rozsahu.

Takto lze například v rámci určité organizace stanovit, že zakázky malého rozsahu přesahující určitý zadavatelem stanovený finanční limit budou zadány formou postupu vedoucího k uzavření smlouvy podle obchodního zákoníku (např. veřejné obchodní soutěže v režimu ustanovení § 281 až 288 ObchZ apod.), kde se dodavatelé nemohou dovolávat ochrany u ÚOHS, ale u civilního (obchodního) soudu (viz box 1). Jde o různé formy poptávkového řízení (viz dále).

⁹ Viz rozhodnutí ESD ve věcech Telaustria a Parking Brixen.

¹⁰ Interpretační sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006).

Box 1: *Příklad interní směrnice*

Jako příklad zde lze uvést směrnici č. 8/2005 vydanou 3. lékařskou fakultou Univerzity Karlovy, která stanoví způsob zadávání zakázek s předpokládanou cenou nepřesahující 2 mil. Kč (tato směrnice se nevztahuje na operativní, jednorázové dodávky, služby a stavební práce, jejichž celková cena bez DPH nepřesáhne 100 000 Kč). Podle této směrnice musí např. zadavatel za účelem provedení výběru dodavatele k předložení nabídky vyzvat prokazatelně (písemně) alespoň tři dodavatele a v případě zakázek s cenou převyšující 500 000 Kč minimálně pět dodavatelů. Jedná se zde přitom o určitou modifikaci postupu způsobu uzavření smlouvy, na který dopadá obchodní zákoník. Jde o určitou modifikaci újeji pojímané veřejné obchodní soutěže podle obchodního zákoníku. Tato směrnice je dostupná na www.lf3.cuni.cz/predpisy/smernice.html (náhled ke dni 21. prosince 2005).

Stejně tak lze formou interního předpisu stanovit, že zadavatel bude i v případě zakázek malého rozsahu postupovat podle ustanovení zákona o veřejných zakázkách upravujících postup při zadávání zakázek, jejichž hodnota přesahuje 2 mil., resp. 6 mil. Kč.

Zadavatel tedy může „dobrovolně“ provést zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách i v případech, kdy to zákon s ohledem na hodnotu předmětu plnění nevyžaduje. S výjimkou tohoto případu se pro postup pro uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky malého rozsahu nepoužijí ustanovení zákona o veřejných zakázkách s výjimkou § 6, § 12 a § 13 ZVZ, tedy nepoužijí se ustanovení o kvalifikaci, o hodnotící komisi, o nabídce, o výběru nejvhodnější nabídky apod.

POPTÁVANÁ CENA ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU

Veřejné zakázky malého rozsahu by měly být poptány za cenu obvyklou v místě a čase. Cenu obvyklou v místě plnění je nutno chápat jako cenu, za kterou je možno určitou komoditu nakoupit v místě sídla zadavatele či v místě, které zadavatel stanoví jako místo plnění. Toto ustanovení však nebrání zadavateli, aby zboží nakoupil v místě vzdálenějším, pokud cena zboží včetně ceny jeho dopravy bude výhodnější než cena zboží nakoupeného v místě plnění.

Povinnost zadavatele vycházet z informací o trhu a ze svých zkušeností lze chápat jako povinnost zadavatele informovat se o cenách a dalších podmínkách dodání komodity, která je předmětem veřejné zakázky.

PŘEDPOKLÁDANÁ HODNOTA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A VÝBĚR ZPŮSOBU ZADÁNÍ

Pro posouzení skutečnosti, zda jde v daném případě o veřejnou zakázku malého rozsahu, je rozhodující výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle § 13 a násl. ZVZ. Zjednodušeně je možné říci, že na takovou veřejnou zakázku nesmí zadavatel vydat ze svého rozpočtu za dané účetní období více jak 2 mil. Kč bez DPH u dodávek a služeb a 6 mil. Kč bez DPH u stavebních prací.¹¹ Při stanovování předpokládané hodnoty veřejné zakázky je zadavatel povinen postupovat dle pravidel stanovených zákonem, kdy je na tomto místě zejména třeba upozornit na zákaz rozdělení předmětu veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení hodnoty veřejné zakázky a ta se stala veřejnou zakázkou malého rozsahu, tedy takovou, jejíž předpokládaná hodnota nepřekročí výše uvedené limity.

V souvislosti se zadáním veřejné zakázky malého rozsahu je především nezbytné, aby zadavatel na počátku zadávacího procesu rozhodl, jakým způsobem zahájí zadávání předmětné veřejné zakázky malého rozsahu. Zadavatel totiž není povinen zadat veřejnou zakázku malého rozsahu v zadávacím

¹¹ V opačném případě může vzniknout podezření ze strany kontrolních orgánů, například ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, že došlo např. k porušení zákona o veřejných zakázkách.

řízení. Na druhou stranu lze rozhodně doporučit, aby zejména v případě veřejných zadavatelů byl stanoven jednotný interní postup platný pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Je vhodné, aby i ostatní kategorie zadavatelů měly směrnice pro veřejné zakázky.

V případě veřejného zadavatele je třeba rovněž upozornit na povinnost stanovenou § 26 odst. 5 ZVZ, dle kterého je veřejný zadavatel povinen, v případě, kdy zahájí zadávání veřejné zakázky malého rozsahu postupem platným pro podlimitní veřejné zakázky, postupovat tímto způsobem i nadále a zadat veřejnou zakázku malého rozsahu dle pravidel stanovených zákonem pro zadávání podlimitních veřejných zakázek.

Nezahájí-li zadavatel zadávání veřejné zakázky postupem platným pro podlimitní veřejné zakázky, je oprávněn postupovat zcela mimo režim zákona. Veřejný zadavatel je však vždy povinen postupovat v rámci zadávacího řízení transparentně, nediskriminačně a dodržovat zásadu rovného zacházení.

Pro splnění všech těchto podmínek je vhodné stanovit, a to zpravidla interním předpisem závazným pro všechny osoby jednající jménem zadavatele, základní pravidla, za kterých může být veřejná zakázka malého rozsahu zadána.

Vzhledem k tomu, že hodnota plnění poskytnutého na základě veřejné zakázky malého rozsahu se může pohybovat v korunových, ale i v milionových relacích (do 2 mil. Kč bez DPH v případě dodávek a služeb a v případě stavebních prací do 6 mil. Kč bez DPH), lze doporučit stanovení podrobnějších pravidel pro zadávání těchto veřejných zakázek s tím, že v těchto pravidlech lze v závislosti na struktuře a charakteru zadavatele k přihlédnutím k místním podmínkám na trhu stanovit pravidla a rozdělit veřejné zakázky do více cenových kategorií. Tato pravidla bývají stanovena v interním předpisu pro zadávání veřejných zakázek.

UCHOVÁVÁNÍ DOKUMENTACE K VEŘEJNÉ ZAKÁZCE MALÉHO ROZSAHU

Současně lze doporučit – de lege ferenda by uvedené mohlo být zakotveno jako povinnost v zákoně – aby veřejný zadavatel uchovával veškerou dokumentaci vzniklou v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky malého rozsahu, a to zejména pro účely případné kontroly prováděné dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, nebo vzhledem k pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. V některých právních úpravách mají uvedené výslovně zakotveno.¹²

Zadavatelé, resp. pracovníci zadavatelů tak mohou uchovávat například internetové nabídky, faxové nabídky, cenové katalogy, úřední záznamy, kde zaznamenali informace při průzkumu trhu telefonem. Doporučená doba archivace je pět let od uzavření smlouvy.

POPTÁVKOVÉ ŘÍZENÍ

Poptávkovým řízením zjišťuje zadavatel na základě výzvy obvyklou cenu za předmětnou zakázku v místě plnění a zájem oslovených subjektů uzavřít o předmětné zakázce se zadavatelem smlouvu. Zadavatelé mají nejrůznější druhy a typy poptávkových řízení. Jde v podstatě o zvláštní postup uzavírání smlouvy v obchodněprávních vztazích. Tyto postupy jsou závazné pro pracovníky zadavatele a dodavatel se na ně může odvolávat v konkrétní veřejné zakázce, ve které se zadavatel zavázal, že bude tyto postupy respektovat.

¹² Např. slovenský zákon o veřejných zakázkách.

Příkladem může být následující postup, který zadavatel stanoví ve svém interním předpisu:

- Veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou do 100 tis. Kč se budou zadávat z volné ruky, přímo.
- U veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou od 100 tis. Kč do 1 mil. Kč zašle vedoucí příslušného odboru výzvu nejméně třem subjektům poskytujícím plnění, které je předmětem zakázky.
- U veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou od 1 mil. Kč do 2 mil. Kč, resp. 6 mil. Kč, zašle vedoucí příslušného odboru výzvu nejméně pěti subjektům poskytujícím plnění, které je předmětem zakázky.

Ve výzvě se uvedou všechny požadavky zadavatele na plnění příslušné zakázky (např. množství a jakost dodávky, termín plnění, požadované záruky, případné požadavky na kvalifikaci dodavatele apod.), hodnotící kritéria a postup hodnocení a dále termín, způsob a označení podávaných nabídek.

Uvedené rozdělení vychází z přiměřenosti aplikace základních zásad zadávacího řízení podle § 6 ZVZ, a to zejména zásady transparentnosti, kdy na jedné straně by měl být osloven co největší počet dodavatelů k podání nabídky a na druhé straně je nutné přihlížet k administrativním nákladům a časové náročnosti při zadávání veřejné zakázky.¹³

FORMA VÝZVY K PODÁNÍ NABÍDKY

Výzvu k podání nabídky může zadavatel učinit v takové formě, v jaké mu to stanoví směrnice o veřejných zakázkách. Může jít o:

- písemnou výzvu,
- e-mailovou výzvu,
- faxem učiněnou výzvu,
- obecně učiněnou výzvu na internetu či úřední desce, kombinovanou s adresnou výzvu,
- telefonicky učiněnou výzvu s úředním záznamem o jejím učinění.

Lze doporučit, aby výzva pro podání nabídky obsahovala:

- vymezení plnění veřejné zakázky;
- požadavky na prokázání kvalifikačních předpokladů;
- způsob hodnocení nabídek;
- lhůtu pro podání nabídek;
- oznámení, kdy bude zveřejněno rozhodnutí;
- způsob podání nabídky, požadavky na vypracování nabídky.

Aby byl proces transparentní, je vhodné ve výzvě uvést rovněž způsob hodnocení nabídek či může být uveden odkaz na směrnici o veřejných zakázkách, která je veřejně přístupná.

¹³ K tomu více Jurčík (2007) a Jurčík (2010).

Další údaje vhodné pro správné zadání veřejné zakázky malého rozsahu (v rámci doporučené metodiky):

- označení zadavatele (název, adresa, spojení a kontaktní osoba);
- ustanovení zákona, podle kterého je veřejná zakázka zadávána;¹⁴
- charakteristika veřejné zakázky (technické parametry, rozsah);
- místo plnění;
- doba trvání smlouvy;
- další podmínky, např. požadavky na zpracování nabídkové ceny;
- platební podmínky;
- požadavky na variantní řešení nebo vyloučení možnosti variantního řešení;
- informace o zadávací dokumentaci, je-li nutná pro zpracování nabídky (kde ji lze získat, výše poplatku za tuto dokumentaci apod.);
- místo podání nabídek (adresa, místnost...);
- vyhrazení si práva na případné zrušení zadání veřejné zakázky malého rozsahu;
- ostatní.

FORMA NABÍDKY

Forma nabídky a v ní obsažených dokladů závisí na tom, jaký požadavek vznesl zadavatel. Nabízejí se tyto formy nabídek:

- Písemná podoba.
- Ústně či telefonicky sdělená nabídka v podobě sdělené ceny za účelem marketingového cenového průzkumu a následný záznam zjištěných cen ve formě úředního záznamu.
- E-mailová nabídka.
- Vyžádaný ceník (katalog) – vyžádaný faxem či osobně.
- Z internetu stažená nabídka, např. v podobě internetového ceníku.

¹⁴ V § 26 odst. 5 ZVZ je obsaženo pravidlo, že zahájí-li veřejný zadavatel zadávání podlimitní veřejné zakázky postupem platným pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky, postupuje podle ustanovení platných pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky. Zahájí-li veřejný zadavatel zadávání veřejné zakázky malého rozsahu postupem platným pro zadávání podlimitní veřejné zakázky, postupuje podle ustanovení platných pro zadávání podlimitní veřejné zakázky. Není tedy vyloučeno, že by postup zadavatele mimo režim zákona formou poptávkového řízení mohl být zaměněn se zjednodušeným podlimitním řízením podle § 38 ZVZ. Lze proto doporučit výslovně uvést ve výzvě činěné v poptávkovém řízení, že takovou výzvou zadavatel nezahajuje zjednodušené podlimitní řízení. Uvedené autor doporučoval na školeních a toto se promítlo do některých interních směrnic o veřejných zakázkách.

OZNÁMENÍ O ZADÁNÍ ZAKÁZKY

Zadavatel je povinen uzavřít smlouvu s uchazečem, který předložil nejvhodnější nabídku, a to v době, kdy je uchazeč svou nabídkou vázán, pokud si zadavatel ve výzvě nevyhradil možnost uzavřít smlouvu s žádným uchazečem.

Oznámení o zadání zakázky by mělo obsahovat:

- záznam o posouzení a hodnocení nabídek;
- stručný popis hodnocení a zdůvodnění výběru nejvhodnější nabídky.

Rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky je třeba zaslat všem uchazečům.

Box 2: **Příklad obsahu směrnice zadavatele o zadání veřejných zakázek (poptávkového řízení)**

Podle této směrnice se veřejné zakázky a způsob jejich zadání stanoví zvlášť pro veřejné zakázky do 500 tis. Kč a nad tuto hranici po horní limity pro veřejné zakázky malého rozsahu, a to takto:

- cenové posouzení při zadání zakázky „z ruky“ (do 500 tis Kč) – zadavatel může zadat zakázku bez provedení formalizovaných kroků vedoucích k výběru dodavatele, který zajistí plnění zakázky, tj. nemusí provádět výběrové řízení. Zadavatel je povinen zadat zakázku transparentním a nediskriminačním způsobem jednomu dodavateli formou objednávky nebo návrhu kupní smlouvy. Přitom je povinen zajistit maximální ekonomickou efektivitu při opatřování požadovaných materiálů nebo služeb. Zvolený dodavatel musí přitom garantovat kvalitní věcné i časové plnění předmětu zakázky a nákupní cenu obvyklou v místě plnění. Podklady, na základě kterých uvedené oprávněná osoba zjišťuje, včetně případné písemné smlouvy, je nutno archivovat po dobu pěti let od uzavření smlouvy (cenové nabídky, internetové nabídky apod.). Pro zajištění výše uvedených požadavků se doporučuje zadat cenovou poptávku minimálně třem potenciálním dodavatelům, pokud je to pro danou komoditu možné. Při takovém zadání nemusí být uzavřena písemná smlouva, zvláště když se zboží či služba pořizuje maloobchodně. Pokud je to obvyklé či je to právními předpisy vyžadováno, je písemná forma smlouvy nutná.
- cenová poptávka (od 500 tis. Kč do 2 mil. Kč, resp. 6 mil. Kč) – zadavatel vyzve minimálně 3 zájemce (doporučuje se 5 zájemců, pokud je to pro danou komoditu možné) k předložení nabídky na předmět plnění definovaný v cenové poptávce. Počet vyzvaných zájemců stanoví zadavatel s ohledem na druh a povahu zakázky tak, aby bylo zajištěno dostatečné soutěžní prostředí. Pokud zadavatel vyzve méně než 3 zájemce (například materiál nebo služba je dodávána výhradně jedním dodavatelem), musí být tato skutečnost uvedena s odůvodněním v písemné podobě jako součást zadávací dokumentace. Podmínkou zadání zakázky v těchto případech je rovněž transparentní a nediskriminační způsob zadání. Je nutné doložit písemnou smlouvu a veškeré nabídky (buť učiněné ve faxové podobě či formou cenové nabídky) a další podklady, včetně písemné smlouvy, je nutné archivovat po dobu pěti let od uzavření smlouvy.

ELEKTRONICKÉ TRŽIŠTĚ PRO INFORMAČNÍ A KOMUNIKAČNÍ TECHNOLOGIE DO 2 MILIONŮ KORUN PRO STÁTNÍ SPRÁVU

Česká republika, resp. organizační složky státu jako tzv. „státní zadavatelé“ mají v určitých případech povinnost používat pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu elektronické tržiště. Jde o další soutěžní, transparentní a nediskriminační způsob uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. Výhodou elektronického tržiště je objektivní výběr nejuvhodnější nabídky.

Na základě usnesení vlády České republiky č. 683 ze dne 26. června 2002, o opatřeních ke koordinovanému vynakládání finančních prostředků na informační a komunikační technologie, zajišťovalo provoz elektronických tržišť pro státní správu Ministerstvo informatiky. V současné době je tato oblast v kompetenci Ministerstva vnitra ČR, které také vydává licence k provozování elektronických tržišť.

Pokud jde o povinnost orgánů státní správy zadávat příslušné veřejné zakázky malého rozsahu na elektronickém tržišti, nelze než konstatovat, že zvolená forma, jež má uvedené zabezpečit, není vhodná. Usnesení vlády není právním předpisem, nezavazuje tedy ani státní orgány při zadávání veřejných zakázek, ani dodavatele. Usnesení vlády zavazuje jednotlivé ministry, aby postupy v něm obsažené v daném resortu zabezpečili. Vhodnější formou, jak stanovit povinnost pro orgány veřejné správy, by bylo nařízení vlády jako prováděcí právní předpis k § 12 odst. 6 a § 18 odst. 3 ZVZ, neboť k nařízení vlády není potřeba zákonné zmocnění; vláda může vydávat prováděcí právní předpisy na základě ústavního zmocnění.

Předmětné usnesení vlády mluví o novele k zákonu č. 199/1994 Sb. O zákonu č. 137/2006 Sb. v něm není ani zmínka, ale širším výkladem dospějeme k tomu, že usnesení se vztahuje i na tento zákon. Tím pádem je toto předmětné usnesení závazné pro ministry, kteří jsou odpovědní za zajištění jeho dodržování. Pro pracovníky orgánů státní správy jsou kromě zákonné úpravy směrodatné a závazné především interní předpisy, a to zejména směrnice o veřejných zakázkách. Pokud by je nedodrželi, vystavovali by se pracovní právní sankci.

Na některých ústředních orgánech státní správy se zakázky na informační a telekomunikační technologie do 2 mil. Kč prostřednictvím elektronického tržiště zadávají, na jiných ne (případně u nich není pravidlem je tak zadávat).¹⁵

Elektronické tržiště je vytvořeno pro objednávky a nákupy informačních a komunikačních technologií do 2 mil. Kč pro ty subjekty veřejné správy, které jsou správci kapitol státního rozpočtu. Mezi subjekty, pro které je elektronické tržiště určeno, spadají organizace zřízené organizací, která je správcem kapitoly státního rozpočtu, čerpá-li tato organizace finanční prostředky z kapitoly rozpočtu svého zřizovatele. Existují rovněž vykonavatelé veřejné správy, na které, ačkoliv jsou správci kapitol státního rozpočtu, předmětné usnesení vlády č. 683/2002 nedopadá. Jde o Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Kancelář Senátu ČR, Kancelář prezidenta ČR, Národní bezpečnostní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv, Kancelář grantové agentury, Úřad pro ochranu osobních údajů, Nejvyšší kontrolní úřad. Obce a jejich samosprávy nejsou správci kapitol státního rozpočtu a použití elektronického tržiště je u nich čisté na dobrovolném principu.

Informační a komunikační technologie zahrnují podle vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002, o rozpočtové skladbě, všechny informační a komunikační technologie, které má v rámci vnitřního rozpočtu obvykle ve správě odbor informačních technologií nebo útvar jinak označený, ale se shodným obsahem činnosti.

¹⁵ Z přednáškové činnosti je autorovi známo, že např. Ministerstvo obrany zadává veřejné zakázky malého rozsahu téměř pro veškeré věcné předměty plnění (aplikuje tedy usnesení vlády o elektronickém tržišti i na takové věcné předměty, které lze obtížně prostřednictvím el. tržiště pořídit), naproti tomu vnitřní předpisy Ministerstva financí (směrnice o veřejných zakázkách) usnesení vlády o elektronickém tržišti v podstatě nerespektují a v rámci tohoto ministerstva se zadávají veřejné zakázky malého rozsahu na výpočetní a obdobnou techniku jinými způsoby. Elektronické tržiště začínají dobrovolně používat větší města, např. hlavní město Praha na ICT veřejné zakázky malého rozsahu.

Box 3: **Informační a komunikační technologie a používání elektronického tržiště**

Co spadá pod pojem informační a komunikační technologie:

- Softwarové vybavení. Jde o nedílnou součást provozu informačních a komunikačních technologií (bez něho jsou nefunkční); správci kapitol státního rozpočtu jsou povinni jej nakupovat prostřednictvím elektronického tržiště.
- Telefonní ústředny, mobilní telefony a jejich kompletní příslušenství, včetně souvisejících služeb. Rovněž cokoliv, co je spojeno s provozem informačních a komunikačních technologií, použitých ve veřejné správě, se musí objednávat prostřednictvím elektronického tržiště.
- Nákup drobného spotřebního materiálu (diskety, CD, papír do tiskáren a kopírek, tonery apod.), potřebného k provozu výpočetní techniky, by také měl probíhat prostřednictvím elektronického tržiště.
- Pořizování informačních a komunikačních technologií na leasing: nájem informačních a komunikačních technologií nezakládá právo na nabytí vlastnického práva, elektronické tržiště se na něj nevztahuje.

LIMITY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU

Jak vyplývá z níže uvedené tabulky, limity pro veřejné zakázky malého rozsahu (zejména horní limit) jsou v komparaci s právními úpravami v jiných zemích poměrně vysoké a nepochybně by bylo vhodné diskutovat o tom, zda nesnížit horní hranici pro veřejné zakázky malého rozsahu. Optimální hranice se jeví jako 1 mil. Kč bez DPH pro služby a dodávky a 3 mil. Kč bez DPH pro stavební práce (tedy v 50 % výši) oproti srovnání se stavem de lege lata. Tato hranice by zabezpečovala skutečnost, že náklady na zadávací řízení vyváží otevřenější soutěž o veřejné zakázky. Převáží tedy veřejný zájem na existenci soutěže nad administrativními náklady na takovou soutěž vynaloženými.

TABULKA 1: **Limity zakázek malého rozsahu ve vybraných zemích EU**

Země	Dodávky a služby		Stavební práce	
	EUR	Kč	EUR	Kč
Dánsko	66 792	1 665 792	—	—
Francie	4 000	99 760	4 000	99 760
Irsko	5 000	124 700	5 000	124 700
	50 000	1 247 000	50 000	1 247 000
Polsko	14 000	349 160	14 000	349 160
Slovensko	30 000	748 200	120 000	2 992 800
Slovinsko	10 000	249 400	20 000	498 800
Česká republika	80 192	2 000 000	240 577	6 000 000

POZN.: Pro přepočítání mezi měnami byl použit průměrný kurz koruny k euru za rok 2008 (24,94 Kč).

ZDROJ: Rističová (2009), Pavel (2009).

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A EVROPSKÁ UNIE

Na úrovni Evropské unie jsou stanoveny postupy k zadávání nadlimitních veřejných zakázek (zadávací řízení). Postupy pro veřejné zakázky nedosahující limitů pro nadlimitní veřejné zakázky nejsou na evropské úrovni stanoveny. Evropská komise má snahu prosadit právní rámec pro regulaci veřejných zakázek, na které nedopadají zadávací směrnice. Podle Interpretálního sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o veřejných zakázkách (2006/C 179/02), jsou např. zásady transparentnosti a nediskriminace pojímány tak, že zadavatel by měl i u zakázek, na které se nevztahují zadávací směrnice, zajistit odpovídající stupeň zveřejnění umožňující otevření trhu hospodářské soutěži ve prospěch každého potenciálního uchazeče s tím, že veřejní zadavatelé mohou přijmout opatření k omezení počtu žadatelů na přiměřenou úroveň prostřednictvím např. objektivních faktorů, jako jsou zkušenosti žadatelů v dotyčném odvětví, velikost a infrastruktura jejich podniku, jejich technická a odborná způsobilost nebo jiné faktory. Interpretální sdělení připouští použití seznamu způsobilých subjektů (seznamu dodavatelů). Toto interpretální sdělení není nikterak závazné, vyjadřuje však ambici podřídit směrnice regulaci i veřejné zakázky podprahových hodnot.

Povinnost transparentnosti znamená, že podnik nacházející se na území jiného členského státu musí mít přístup k příslušným informacím týkajícím se zakázky ještě předtím, než bude udělena,

tak aby tento podnik mohl dát najevo svůj zájem o získání této zakázky, pokud by si to přál (viz i rozsudek ESD ve věci Coname).

Mezi vhodné a běžně používané publikační prostředky patří především internet. Díky široké dostupnosti a snadnému používání internetu je zveřejnění zakázek na internetových stránkách mnohem přístupnější, zejména pro podniky z jiných členských států a pro malé a střední podniky, které se zaměřují na menší zakázky. Internet nabízí velký výběr možností pro zveřejnění veřejných zakázek. Případní uchazeči se o informacích mohou snadno dozvědět. Veřejní zadavatelé mohou internetové portály využít rovněž k informování o blížících se a plánovaných zakázkách.

Portálové internetové stránky vytvořené speciálně za účelem zveřejňování zakázek jsou viditelnější a mohou nabídnout rozšířené možnosti vyhledávání. V této souvislosti je vytváření specifických platform pro zakázky nízké hodnoty, obsahujících seznam oznámení zakázek a nabízejících možnost zasílat oznámení e-mailem, osvědčeným postupem, který plně využívá možností internetu s cílem zvýšit transparentnost a účinnost.

Veřejní zadavatelé mohou nadále používat místní publikační prostředky, jako například místní noviny, obecní zpravodaje nebo informační tabule. Tyto prostředky jsou však určeny pro výhradně místní zveřejnění, která mohou být přiměřená ve zvláštních případech, jako například u velmi malých zakázek určených pouze pro místní trh. Zveřejňování v Úředním věstníku není povinné, mohlo by však být zajímavou možností, zejména pro větší zakázky.

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A POUŽITÍ SPRÁVNÍHO ŘÁDU

V souvislosti s právní úpravou veřejných zakázek se lze setkat s otázkami týkajícími se vztahu nového správního řádu k zadávání zakázek malého rozsahu.

Podle názoru autora se správní řád (SprŘ) nevztahuje na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, a to z následujícího důvodu. Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 SprŘ se na postup orgánů územních samosprávných celků vztahuje pouze v případě, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Při zadávání zakázek a následném uzavírání smluv však kraj (orgán územního samosprávného celku) veřejnou moc nevykonává. Kraj či obec vystupuje při zadávání těchto zakázek v rovném postavení s dodavatelem, na rozdíl od postavení a postupu kraje podle SprŘ, dle kterého vystupuje kraj jako správní orgán v nadřazeném (mocenském) postavení ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám. Ustanovení SprŘ se proto v tomto případě nepoužijí. Ostatně v negativní působnosti správního řádu, v § 1 odst. 3, je výslovně uvedeno, že se tento zákon nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Uzavírání smluv se tedy řídí soukromoprávními předpisy a kraj v těchto případech vystupuje jako právnická osoba podle soukromého práva (viz ustanovení § 18 odst. 2 ObčZ a § 261 odst. 2 ObchZ).

V souladu s výše uvedeným se tedy postup podle SprŘ pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu nepoužije.

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A JEJICH PŘEZKUM ZE STRANY ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Jak již bylo uvedeno, proti postupu zadavatele při zadání veřejné zakázky malého rozsahu nelze podat námitky (viz znění § 110 ZVZ). Rozhodne-li se dodavatel podat námitku k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad řízení zastaví z důvodu věcné nepřislusnosti. Na základě podání námitek dodavatele nelze tedy postup zadavatele při zadání veřejných zakázek malého rozsahu ze

strany ÚOHS přezkoumat. Podle názoru autora však nic nebrání tomu, aby ÚOHS přezkoumal takový postup z vlastního podnětu z hlediska dodržení základních zásad zadávacího řízení podle § 6 ZVZ. Takový názor aktuálně zastává správní soud (Krajský soud v Brně).

Podle konstantní rozhodovací praxe ÚOHS (např. rozhodnutí ve věci sp. zn. R223/2007) platí následující: „Dává-li zákon zadavateli možnost v případě veřejné zakázky malého rozsahu podle zákona nepostupovat vůbec, nebylo by logické, aby následně jeho postup přezkoumával, a to zejména proto, že by nemohl konkrétní úkony zadavatele podřadit pod zákonné normy obsahující práva a povinnosti zadavatele. To však platí stejně, pokud jde o zásady stanovené v § 6 zákona, neboť jejich aplikace je z praktického hlediska opět spjata s konkrétními ustanoveními zákona a v nich zakotvenými právy a povinnostmi. Přitom je zřejmé, že výčet uvedený v § 112 odst. 2 ZVZ je vzhledem k absenci slov či slovních spojení typu „zejména“ či „mezi jinými“ výčtem konečným.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že ÚOHS veřejné zakázky malého rozsahu nepřezkoumává, a to ani z hlediska dodržení základních zásad.

To však neznamená, že by ÚOHS nepřezkoumával žádné veřejné zakázky formálně označené zadavatelem jako zakázky malého rozsahu. Vzhledem k tomu, že zadavatel nesmí dělit předmět veřejné zakázky za účelem vyhnouti se přísnějším (a více soutěžním) postupům a má podle zásad v § 13 a násl. ZVZ sčítat stejně či obdobné předměty veřejných zakázek minimálně za jedno účetní období, zkoumá ÚOHS skutečnost, zda zadavatel správně stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky malého rozsahu.

Veřejné zakázky malého rozsahu by dle názoru autora měly být ze strany ÚOHS přezkoumávány, neboť dle zákona o veřejných zakázkách by ÚOHS měl přezkoumávat veškeré veřejné zakázky. Je pravdou, že přezkum ÚOHS u veřejných zakázek malého rozsahu není nejvhodnější, lépe by bylo, kdyby je pod sankcí např. pokuty z hlediska dodržení zásad 3E kontroloval Nejvyšší kontrolní úřad. Pro úplnost lze dále uvést, že se připravuje legislativa o výslovném vyjmutí veřejných zakázek z přezkumu ze strany ÚOHS.

CO BY NEMĚLY OBSAHOVAT METODIKY O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH?

Výše uvedený text i vzorové parametry (viz tabulka 2) obsahují pozitivní výčet konkrétních či abstraktnějších pravidel, která by měly obsahovat směrnice o veřejných zakázkách.

Níže lze uvést příklad toho, co by směrnice obsahovat neměly. Ve vzorových pravidlech některých zadavatelů je doporučena možnost hodnocení tzv. negativních referencí, tj. odečtení trestných bodů firmě, která získala tuto negativní referenci u zadavatele a opětovně se přihlásila do veřejné zakázky. K hodnocení nabídek s využitím a zohledněním tzv. negativních referencí se sluší uvést, že je v rozporu se základními zásadami zadávacího řízení, které jsou vyjádřeny v § 6 ZVZ.

Postup při hodnocení, v rámci kterého by byly zohledňovány negativní reference, je zjevně diskriminační, neboť jiný dodavatel mohl realizovat stejně nekvalitní zakázky pro jiný subjekt (veřejný a soukromý) a nebyl by za to nijak postižen. Jiným argumentem je skutečnost, že zadavatel má hodnotit výhodnost předmětu plnění veřejné zakázky, nikoliv hodnotit skutečnosti, které s bezprostředně zadávanou zakázkou nesouvisejí. Použití negativní reference při hodnocení tedy nelze. Tyto reference však mohou (ale nemusí) sloužit jako určité síto pro zařazování dodavatelů do seznamu, ze kterého budou vybírání ti dodavatelé, kteří budou oslovováni v poptávkových řízeních na veřejné zakázky malého rozsahu a při zadávání veřejných zakázek ve zjednodušeném podlimitním řízení.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO METODIKY ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU

Ideální metodika zadávání veřejných zakázek malého rozsahu neexistuje. V tabulce 2 jsou uvedeny ideální parametry zadávacího řízení pro zakázky malého rozsahu, které odpovídají zásadám uvedeným v zákoně o veřejných zakázkách. Autor doporučuje zadavatelům zpracovat tyto parametry do příslušných interních předpisů nebo metodiky pro zadávání veřejných zakázek.

TABULKA 2: *Parametry zadávacího řízení zakázek malého rozsahu*

<i>Posuzovaný parametr</i>	<i>Minimální parametry zadávacího řízení pro zakázky do cca 100–200 tisíc Kč</i>	<i>Ideální parametry zadávacího řízení pro zakázky malého rozsahu</i>
<i>Míra soutěže o VZMR</i>	Žádná	Neomezená v případě zveřejňování na internetu
<i>Míra formální náročnosti poptávkového řízení</i>	Řízení je neformální a dodavatele časově a finančně nejméně zatěžuje	Řízení se co do formálnosti blíží zadávání podlimitních veřejných zakázek ve zjednodušeném podlimitním řízení (možno vyžadovat kopie dokladů)
<i>Okruh dodavatelů</i>	Jen jeden dodavatel, případně je povoleno, aby podali nabídku pouze vyzvaní dodavatelé	Neomezený okruh dodavatelů má možnost podat nabídku (určití dodavatelé jsou vyzváni a ostatní mají možnost ji podat)
<i>Míra transparentnosti</i>	Dodavatelé nemají možnost dozvědět se o zadání VZMR či neznají pravidla v poptávkovém řízení	Výzva k podání nabídek je vyvěšena na internetových stránkách zadavatele či na jiných int. stránkách
<i>Způsob zadání</i>	Nesoutěžní	Soutěžní
<i>Způsob hodnocení a vedení poptávkového řízení</i>	Zásada dvou očí (na zadání má vliv jen jedna osoba či několik osob)	Zásada více očí (na zadání se podílí více osob a snižuje se tedy riziko korupce)
<i>Výstup veřejné zakázky malého rozsahu</i>	Smlouva	Smlouva či rámcová smlouva
<i>Povaha interního předpisu zadavatele upravujícího postup při zadávání VZMR</i>	Doporučená pravidla, nebo předpis neexistuje	Závazný pro pracovníky zadavatele
<i>Forma smlouvy</i>	Ústní	Písemná

ZDROJ: vlastní zpracování autora

Zadavatel by měl od určité hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu umožnit přístup k této veřejné zakázce co nejvíce dodavatelům a tím zajistit efektivní hospodářskou soutěž o předmět plnění veřejné zakázky, čímž lze dle názoru autora uspořít cca 10 – 20 % prostředků zadavatelů na veřejné zakázky malého rozsahu.

Autor doporučuje, že by bylo vhodné upravit zadávání veřejných zakázek závaznou metodikou. Zejména povinnost zadávání veřejných zakázek malého rozsahu na informační a komunikační technologie prostřednictvím elektronického tržiště by měla být zakotvena formou závazného právního předpisu – nařízení vlády. Současná regulace formou usnesení vlády je nevynutitelná.

Dále by bylo de lege ferenda vhodné zakotvit efektivní přezkum zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo jiných kontrolních orgánů, neboť dle současné praxe ÚOHS tato přezkumná instituce vyjímá veřejné zakázky malého rozsahu ze svého věcného přezkumu.

Ve směrnici o veřejných zakázkách lze doporučit, aby tato pravidla dopadala nejen na orgány veřejné správy, ale i na veškeré právnické osoby založené či zřízené veřejnoprávními subjekty.

LITERATURA

Interpretační sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). Úřední věstník C 179, 01/08/2006 S. 0002—0007.

Jurčík, R. (2007). Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU. C. H. Beck. 2007. Vydání: 1. ISBN: 978-80-7179-575-9. 582 stran.

Jurčík, R. (2010). Zákon o veřejných zakázkách – komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. Leden 2010 (v tisku).

Kolektiv autorů (2005). Nový správní řád. Sborník, Praha: ASPI, 2005 (editor V. Vopálka).

Pavel, J. (2009). Komparace zákonů o veřejných zakázkách ve vybraných zemích EU – základní principy a zakázky malého rozsahu. Konference Veřejné zakázky a PPP, Brno 2009.

Rističová, S. (2009): Zakázky malého rozsahu v ČR a vybraných zemích EU, semestrální práce, Vysoká škola ekonomická v Praze.

Směrnice o veřejných zakázkách 3. lékařské fakulty Univerzity Karlovy. Dostupná na www.lf3.cuni.cz/predpisy/smernice.html (náhled ke dni 21. prosince 2005).



Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.



www.transparency.cz