

Zákon
č. 134/2016 Sb.
ze dne 19. dubna 2016
o zadávání veřejných zakázek

ve znění: zák. č. 147/2017 Sb., zák. č. 183/2017 Sb., zák. č. 368/2016 Sb.,
zák. č. 287/2018 Sb., zák. č. 309/2019 Sb., zák. č. 543/2020 Sb.,
zák.č. 527/2020 Sb., zák. č. 174/2021 Sb., zák. č. 417/2021 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ
OBECNÁ USTANOVENÍ

HLAVA I
ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ

§ 1 Předmět úpravy

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie¹⁾ a upravuje

- a) pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání
- b) povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,
- c) uveřejňování informací o veřejných zakázkách,
- d) zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,
- e) zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,
- f) informační systém o veřejných zakázkách,
- g) systém kvalifikovaných dodavatelů,
- h) systém certifikovaných dodavatelů,
- i) dozor nad dodržováním tohoto zákona.

- ¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.
Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS).
Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.

I. Účel ustanovení

Úvodní ustanovení zákona (ostatně jak je u úvodních ustanovení zákonů právních předpisů tradiční) upravuje jeho působnost, a to nejen působnost věcnou, tedy co (jaký okruh právních vztahů) je předmětem právní úpravy, ale částečně také působnost osobní (kdo), neboť stanoví, jakých subjektů se zákon týká [např. dodavatelů dle písm. b) komentovaného ustanovení]. Věcná působnost zákona je dána zejména zadávacími a dohledovými směrnicemi, na které odkazuje poznámka pod čarou v úvodním ustanovení. Byť poznámka pod čarou není součástí právní normy (závazného pravidla chování), je významným interpretačním vodítkem; jednotlivá ustanovení zákona musí být vykládána eurokonformně – tedy v souladu s unijními směrnicemi, které jsou zákonem transponovány a na které odkazuje právě poznámka pod čarou.

II. Věcná působnost zákona

Jádrem věcné působnosti zákona jsou pravidla pro zadávání veřejných zakázek [písm. a) komentovaného ustanovení] a s tím související postupy a povinnosti (podrobně budou rozebrány v příslušných částech tohoto komentáře) včetně dozoru nad dodržováním zákona [písm. i)]. Pro působnost tohoto zákona přitom není podstatné, jakým kontrakčním procesem dojde k poskytnutí plnění (srov. rozsudek KS Brno 62 Ca 25/2009-159) ani co je předmětem plnění (např. včetně korporátních akvizic – nákupu akcií autobusového dopravce, jak plyne z rozsudku NSS 9 As 139/2020-125). Zákon obsahuje legální definici termínu „zadání veřejné zakázky“, a proto lze v podrobnostech k obsahu tohoto pojmu odkázat na komentář k § 2.

Zatímco v minulosti zákonodárce k úpravě koncesí vyčlenil samostatný zákon (koncesní zákon), zákon o zadávání veřejných zakázek obsahuje také koncesní právní úpravu – koncese slovy důvodové zprávy „... jsou považovány za podmožinu veřejných zakázek...“. To lze nepochybně přivítat; právní úprava v již zrušeném koncesním zákoně byla v mnoha ohledech velmi kusá a vztah některých jeho ustanovení k zákonu musel být vyjasňován soudní praxí, což jistě nepřispělo k právní jistotě zadavatelů ani dodavatelů, kteří se k využití tohoto (v tuzemských poměrech do jisté míry stále exotického) institutu odhodlali.

III. Transpozice unijních směrnic

Zákon o zadávání veřejných zakázek není prostou transpozicí dotčených unijních směrnic – zákonodárce jde v mnoha případech nad rámec nezbytného minima stanoveného unijním právem, či přímo samotné směrnice umožnily tuzemskému zákonodárci, aby některých institutů nevyužil v plném rozsahu či aby se od obecné (unijní) právní úpravy odchýlil (tak tomu je např. u vyhraněných veřejných zakázek dle § 38). Přesto je při výkladu jednotlivých ustanovení (jejich většiny) zákona včetně navazujícího dozoru nezbytné z unijní legislativy vycházet.

Klíčové místo zaujímá zadávací směrnice, která upravuje většinu základních institutů využívaných při zadávání veřejných zakázek. Nelze nezmínit také sektorovou směrnici či koncesní směrnici. Vyjma toho se unijní právní úprava dotýká také dozoru nad dodržováním zákona, resp. ochranou dodavatelů (na tomto místě lze zmínit například směrnici 2007/66/ES). Přestože vzájemný vztah zadávacích směrnic a jiných unijních i tuzemských právních

předpisů nevyvolává v aplikační praxi obtíže, v ojedinělých případech lze identifikovat „třetí plochy“, které jsou i v současnosti předmětem výkladu ze strany SDEU, jako tomu je např. u zadávání veřejných zakázek v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících autobusovou dopravou v souvislosti s nařízením č. 1370/2007, které upravuje svébytnou formu výběru dopravce (srov. rozsudek SDEU ve věci C-292/15 *Hörmann Reisen*).

IV. Formální pojetí zadávání veřejných zakázek

Je-li zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, dopadá na něj široké spektrum povinností, které v souhrnu vytváří ze zadání veřejné zakázky vysoce formalizovaný proces. Přitom je třeba mít na paměti, že byť je přísně formalizovaný proces kontraktace mezi smluvními stranami (tedy mezi dodavatelem a zadavatelem) upraven právem veřejným (zákonem), dlouhodobě je správními soudy traktováno, že vztah mezi dodavatelem a zadavatelem je primárně vztahem soukromoprávním (rozsudek NSS 1 Afs 2/2013-46). Problematika veřejných zakázek tak leží na pomezí práva veřejného a soukromého; to (spolu s často živelnými novelizacemi zákona) klade zvýšené nároky na zadavatele i dodavatele. Obvykle je to tedy zadavatel, který musí vhodnou úpravou zadávací dokumentace (typicky návrhu smlouvy) „sladit“ soukromoprávní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem s požadavky vyplývajícími ze zákona.

V. Smysl existence formalizované kontraktace

Důvod výrazného zásahu do autonomie vůle zadavatelů pramení ze snahy o zachování hospodářské soutěže (veřejné výdaje tvoří významný podíl ve vztahu k HDP) a zároveň ze snahy o efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Nelze přehlédnout, že zadavatelé (typicky veřejní zadavatelé) hospodaří s veřejnými prostředky (tedy nikoli s vlastními), a lze tak pochybovat o jejich motivaci k hospodárnému nakládání s takto svěřenými prostředky. Smysl regulace zadávání veřejných zakázek tak tkví ve snaze o řádné a efektivní spotřebovávání veřejných prostředků, a to na základě férového hodnocení nabídek při zachování konkurence mezi jednotlivými dodavateli při zachování zásad zadávání veřejných zakázek dle § 6 (*mutatis mutandis* rozsudek NSS 9 Afs 87/2008-81). Kromě toho lze účel existence zákonné úpravy (vysoce formalizované) kontraktace nepochybně zařadit také mezi interpretační vodítka pro výklad zákona.

§ 2 Zadání veřejné zakázky

(1) Zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou se zakládá pracovní právní nebo jiný obdobný vztah, nebo smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, 156, 189 a 190.

(2) Veřejnou zakázkou je veřejná zakázka na dodávky podle § 14 odst. 1, veřejná zakázka na služby podle § 14 odst. 2, veřejná zakázka na stavební práce podle § 14 odst. 3, koncese na služby podle § 174 odst. 3 nebo koncese na stavební práce podle § 174 odst. 2.

(3) Zadavatel je povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9.

I. Účel ustanovení

Zákon vymezuje klíčový pojem „zadání veřejné zakázky“, obsahuje výčet možných druhů veřejných zakázek a stanoví stěžejní povinnost zadavatele – zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, ledaže zákon umožní odlišný postup. Jednotlivá související práva a povinnosti jsou rozvedeny v dalších ustanoveních zákona, a to včetně vymezení dalších významných pojmů (pojem „veřejná zakázka“ v zákoně definován není).

II. Veřejná zakázka

Byť zákon na rozdíl od již neúčinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (viz § 7) neobsahuje vymezení termínu „veřejná zakázka“, lze obsah tohoto pojmu dovodit z odst. 1 a 2 komentovaného ustanovení a z rozhodovací praxe správních soudů k zákonu o veřejných zakázkách (s výhradou, že se zákon o veřejných zakázkách netýkal koncesí). Veřejnou zakázku lze definovat jako smluvní (1. podmínka) vztah mezi smluvními stranami, kterými jsou zadavatel či více zadavatelů a dodavatel či více dodavatelů (2. podmínka), kdy zadavatel za úplatu (3. podmínka) obdrží od dodavatele požadované plnění

(4. podmínka). Není rozhodné, zda zadavatel hradí dodavatelem poskytnuté plnění v penězích či zda jde o plnění v penězích pouze vyčíslitelné. Z negativního výčtu (odst. 1 věta druhá komentovaného ustanovení) vyplývá, že veřejnými zakázkami nejsou pracovněprávní a obdobné vztahy (služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů či státních zaměstnanců) či vztahy mezi spolupracujícími zadavateli či jinak spřízněnými subjekty.

III. Zadání veřejné zakázky

Zadáním veřejné zakázky je uzavření smlouvy, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí smlouveného plnění dodavatelem v podobě dodávek, služeb nebo stavebních prací (legální definice zadání koncese na služby a na stavební práce je upravena samostatně v § 174). „Zadání veřejné zakázky“ je obecným pojmem, který se týká všech veřejných zakázek spadajících pod odst. 1 komentovaného ustanovení, a to včetně těch, u kterých na základě zákonné výjimky není nutné realizovat kontraktaci prostřednictvím zadávacího řízení (např. u zakázek malého rozsahu). Zatímco zadání veřejné zakázky je vždy ohraničeno uzavřením smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, což vyplývalo již ze zákona o veřejných zakázkách a totéž traktovaly správní soudy (srov. rozsudek NSS 2 Afs 132/2009-275), okamžik zahájení zadávacího řízení se liší podle druhu zadávacího řízení.

Je třeba mít na paměti, že i po zadání veřejné zakázky dopadají na zadavatele mnohé povinnosti – typicky oznamovací povinnost podle § 219. Vzhledem k častým a nezřídka (bohužel) nepromyšleným novelizacím v minulosti docházelo (a nepochybně tomu tak bude i v budoucnu) k situacím, kdy přechodná ustanovení novel zákona o veřejných zakázkách výslovně neupravovala procesy, které měly nastat teprve po účinnosti novely (například oznamovací povinnost), avšak k zadání veřejné zakázky (uzavření smlouvy) či naopak k zahájení zadávacího řízení došlo již před nabytím takové novely. Pro tyto případy lze vycházet z instruktivního rozsudku NSS 3 As 86/2017-35, podle kterého účinný zákon (není-li jinak upraveno v přechodných ustanoveních) zásadně dopadá i na probíhající procesy (zadávací řízení), ledaže by bylo nutné aplikovat korektiv ochrany právní jistoty adresátů právních norem.

IV. Předmět veřejné zakázky

Odstavec 2 komentovaného ustanovení rozlišuje veřejné zakázky podle jejich předmětu (druhy veřejných zakázek): veřejné zakázky na dodávky, služby

a stavební práce (veřejné zakázky v užším slova smyslu; blíže jsou vymezeny v § 14) a koncese na služby a stavební práce. Zahrnuje-li veřejná zakázka více druhů (dle předmětu), je určujícím kritériem pro určení předmětu zakázky její hlavní předmět (podrobněji viz komentář k § 15).

V. Povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení

Zákon vyjma veřejných zakázek v užším slova smyslu (na dodávky, služby a stavební práce) reguluje také koncese, a je tak zřejmé, že se povinnost zadavatele zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení vztahuje také na ně (§ 174).

Zadávací řízení je procesní postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky upravený zákonem. Jednotlivé druhy zadávacích řízení, kterých je celkem devět, vymezuje následující § 3. Vyjma toho zákon umožňuje splnění povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení prostřednictvím institutu rámcové dohody (§ 131 a násl.), dynamického nákupního systému (§ 138 a násl.) či centrálního zadavatele (§ 9).

Není přitom podstatné, v jaké formě k zadání veřejné zakázky dojde, ani v jaké formě je vzájemně plnění smluvními stranami (dodavatelem a zadavatelem) poskytováno, případně zda dojde k umělému dělení plnění či smluv za účelem obcházení povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení. Nelze-li na zadání veřejné zakázky aplikovat zákonnou výjimku, nelze se povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení zprostit.

§ 3 Druhy zadávacích řízení

Zadávacím řízením se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) zjednodušené podlimitní řízení,
- b) otevřené řízení,
- c) užší řízení,
- d) jednací řízení s uveřejněním,
- e) jednací řízení bez uveřejnění,
- f) řízení se soutěžním dialogem,
- g) řízení o inovačním partnerství,
- h) koncesní řízení, nebo
- i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

I. Účel ustanovení

Z ustanovení § 2 odst. 3 pro zadavatele vyplývá povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, nestanoví-li zákon výjimku, případně nestanoví-li zákon fikci, že se taková povinnost považuje za splněnou, je-li veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody, v dynamickém nákupním systému nebo je pořízena od centrálního zadavatele či jeho prostřednictvím. Je proto nezbytné, aby zákon obsahoval výčet jednotlivých druhů zadávacích řízení. Podrobněji jsou jednotlivé druhy zadávacích řízení rozebrány v navazujících výkladech tohoto komentáře.

II. K novým druhům zadávacích řízení

Oproti zákonu o veřejných zakázkách je výčet druhů zadávacích řízení rozšířen o koncesní řízení, řízení o inovačním partnerství a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Zatímco rozšíření druhů zadávacích řízení o koncesní řízení bylo způsobeno „pouze“ vtělením právní úpravy koncesí do zákona, řízení o inovačním partnerství je zcela novým institutem. Podle představ unijního zákonodárce (jak je zřejmé zejména z preambule zadávací směrnice) má řízení o inovačním partnerství své místo tehdy, není-li na stávajícím trhu dostupné řešení, a toto zvláštní zadávací řízení by tak mělo veřejným zadavatelům umožnit vytváření dlouhodobých inovačních partnerství pro vývoj a následnou koupi nových inovativních produktů tak, aby obdržené plnění odpovídalo smluvené úrovni za smluvené náklady, přičemž samotné plnění již bude poskytnuto bez samostatného zadávacího řízení (bod 49 preambule zadávací směrnice). Řízení pro zadání veřejné zakázky (včetně koncesí) ve zjednodušeném režimu pak představuje zvláštní druh zadávacího řízení na sociální a zvláštní služby vymezené v příloze č. 4 zákona (např. zdravotní péče, poskytování dávek atp.).

III. K volbě druhu zadávacích řízení

Pro využití konkrétního druhu zadávacího řízení musí být splněny zákonem předvídané podmínky; pouze v případě otevřeného řízení a užšího řízení není zadavatel limitován. Otevřené řízení tak představuje výchozí druh zadávacího řízení, kterého musí zadavatel využít v případech, kdy nespĺňuje podmínky pro volbu jiného druhu zadávacího řízení (či výjimek nebo fikce ve smyslu § 2 odst. 3). Obdobně také pro užší řízení není třeba splnit další podmínky, avšak na rozdíl od otevřeného řízení je dvoufázové (v první fázi jsou podány žádosti