



## Změna zákona o veřejných zakázkách: zrušení povinnosti uzavřít smlouvu mezi centrálním zadavatelem a zadavatelem, pro kterého má být centrální zadávání provedeno a změna nakládání se státními hmotnými rezervami v souvislosti s ochranou veřejného zdraví

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu  
na vydání zákona, kterým se mění zákon  
č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,  
ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 97/1993 Sb.,  
o působnosti Správy státních hmotných rezerv,  
ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 951),  
s právem EU



Informační podklad č. 0951  
srpen 2020  
autor: Marta Krausová

<b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>	<b>ŘADA: STANOVISKA</b>
Název: Změna zákona o veřejných zakázkách: zrušení povinnosti uzavřít smlouvu mezi centrálním zadavatelem a zadavatelem, pro kterého má být centrální zadávání provedeno a změna nakládání se státními hmotnými rezervami v souvislosti s ochranou veřejného zdraví	Typ řady: online
Autor: Krausová M.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a>
Číslo: Stanovisko č. 0951	První vydání řady: říjen 1998
Datum: srpen 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Veřejné zakázky, centrální zadávání, státní hmotné rezervy	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

<b>Oddělení všeobecných studií</b>	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
<b>Oddělení pro evropské záležitosti</b>	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
<b>Oddělení komunikace a vzdělávání</b>	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 951), s právem EU

### Úvod:

Návrh novelizuje ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) tak, že v rámci centrálního zadávání nemusí mít centrální zadavatel a zadavatel, pro něhož je centralizované zadávání provedeno, před zadáním veřejné zakázky (tj. okamžik uzavření smlouvy na veřejnou zakázku) uzavřenou písemnou smlouvu; respektive slovní spojení „jsou povinni“ má být v textu zákona nahrazeno slovem „mohou“.<sup>1</sup> Centrální zadávání je upraveno v § 9 ZZVZ. Jedná se o postup, kdy centrální zadavatel zadává veřejné zakázky pro jiné zadavatele, buď tak, že jedná jejich jménem a na jejich účet, anebo že jim požadované plnění předprodá bez navýšení ceny. Centrální zadávání obzvláště některých komodit zjednodušuje a zefektivňuje zadávací řízení. Cílem návrhu zákona je zjednodušit centrální zadávání, zejména u centrálního zadávání skrze rámcovou smlouvu.

Dále návrh novely navrhuje vložit do zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státních hmotných rezervách“) § 4d, který stanoví, že: „*Není-li vyhlášen krizový stav o způsobech, podmínkách a rozsahu využití státních rezerv v souvislosti s ochranou veřejného zdraví rozhoduje vláda na základě žádosti Ministerstva zdravotnictví a po vyjádření předsedy Správy...*“ Návrh pak vyjmenovává ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“), které se v tomto případě nepoužijí. Smyslem právní úpravy má být umožnění flexibilnějšího disponování s majetkem státu ve státních hmotných rezervách v případě pandemie pro zmírnění následků pandemie onemocnění covid-19.

### Stanovisko Pl:

#### Ke změně ZZVZ

Vzhledem k tomu, že ZZVZ transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „**zadávací směrnice**“)<sup>2</sup>, jakož i dalších směrnic,<sup>3</sup> vychází právní úprava centrálního zadávání z příslušných ustanovení zadávací směrnice. Z tohoto důvodu je při každé novelizaci ZZVZ potřeba zvážit, zda nové znění zákona neodporuje zadávací směrnici, jejíž transpozici zákon představuje.

<sup>1</sup> § 9 odst. 4 ZZVZ: současné znění:

„Centrální zadavatel a zadavatel, pro něhož má být centralizované zadávání provedeno, jsou povinni nejpozději do okamžiku zadání veřejné zakázky uzavřít písemnou smlouvu, v níž upraví svá vzájemná práva a povinnosti v souvislosti s centralizovaným zadáváním; tím není dotčen § 132 odst. 2. Tato smlouva může zahrnovat i další služby poskytované centrálním zadavatelem spojené se zadáváním veřejných zakázek.“

<sup>2</sup> Dostupná [zde](#).

<sup>3</sup> 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 a směrnice EP a Rady 2014/23/EU ze dne 26. 2. 2014 o udělování koncesí (dále též „**sektorová směrnice**“);

Směrnice EP a Rady 2009/81/ES ze dne 1. 7. 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/18/ES a 2004/17/ES (dále též „**bezpečnostní směrnice**“) aj.

V daném případě je klíčová otázka, zda zrušení povinnosti uzavřít smlouvu mezi centrálním zadavatelem a zadavateli, pro které se centralizované zadávání provádí, podle § 9 odst. 4 ZZVZ může představovat porušení zadávací směrnice, respektive jestli zadávací směrnice takovou právní úpravu od členských států vyžaduje.

Vzhledem k tomu, že centrální zadávání je poměrně složitý proces, bude vhodné na úvod vysvětlit jeho fungování podle české právní úpravy. Obecně se rozlišují dva typy centrálního zadávání:

- Tzv. pře prodej bez navýšení ceny – kdy centrální zadavatel pro jiného zadavatele pořizuje dodávky či služby na svůj účet a pak mu je předprodá za cenu nikoli vyšší, než za kterou byly dodávky či služby pořízeny (dle § 9 odst. 1 písm. a) ZZVZ);
- Pořizování plnění na účet ostatních zadavatelů (tzv. mandátní forma centralizovaného zadávání) – kdy centrální zadavatel realizuje zadávací řízení, přičemž smlouvu na realizaci veřejné zakázky uzavře buď centrální zadavatel jménem a na účet zadavatelů, jež ho pověřili (k tomu musí být zmocněn) nebo smlouvy uzavírají přímo sami zadavatelé (dle § 9 odst. 1 písm. b) ZZVZ).<sup>4</sup>

Kromě toho může tuto činnost centrální zadavatel provádět prostřednictvím zvláštních postupů upravených v části šesté ZZVZ (§ 9 odst. 1 ZZVZ), včetně uzavření rámcové dohody dle §§ 131 a násl. ZZVZ.

Centrální zadávání přes rámcovou dohodu si lze představit tak, že buď (a) centrální zadavatel uzavře rámcovou smlouvu na základě zadávacího řízení dle § 132 ZZVZ sám a pak od něj „čerpají plnění“ z dohody další zadavatelé (pře prodej bez navýšení ceny) nebo za (b) centrální zadavatel provede zadávací řízení na rámcovou dohodu a uzavře rámcovou dohodu jménem a na účet zadavatelů, popř. zadavatelé sami rámcovou dohodu uzavřou (jsou tedy smluvními stranami dohody), přičemž zadavatelé pak na základě rámcové dohody uzavírají smlouvy na veřejné zakázky, a to buď bez obnovení soutěže mezi účastníky dohody dle § 134 ZZVZ nebo s obnovením soutěže dle § 135 ZZVZ.<sup>5</sup>

Zadávací směrnice definuje centrální zadávání v čl. 2 odst. 1 bodu 14 písm. a)<sup>6</sup> a celkově upravuje centrální zadávání v čl. 37. Tento článek obsahuje obecné podmínky pro úpravu centrálního zadávání, zejména co se týče odpovědnosti centrálního zadavatele/zadavatele, pro nějž se zadává, za průběh zadávacího řízení.

Bod 60 odůvodnění zadávací směrnice dále uvádí, že: „*Rámcové dohody jsou v celé Evropě hojně používány a jsou považovány za účinnou techniku zadávání veřejných zakázek. Měly by být proto používány i nadále ve své současné podobě. Určité aspekty by však měly být vyjasněny, zejména pak skutečnost, že rámcové dohody by neměly být uzavírány veřejnými zadavateli, kteří v nich nejsou označeni. Za tímto účelem by veřejní zadavatelé, kteří jsou od samého počátku stranami určité rámcové dohody, měli být jasně označeni jménem nebo jinak, jako je odkaz na určitý druh veřejného zadavatele v rámci jasně vymezené zeměpisné oblasti, aby příslušný veřejný zadavatel mohl být snadno a jednoznačně určen. Obdobně by pak rámcová dohoda, jakmile je uzavřena,*

<sup>4</sup> Metodika veřejného nakupování [online]. Ministerstvo financí ČR, 7. 7. 2016 [cit. 2020-09-03], s 24. Dostupné: [zde](#).

<sup>5</sup> Pak samy odpovídají za dodržení ZZVZ při následném zadávacím řízení dle § 9 odst. 2 ZZVZ.

<sup>6</sup> Čl. 2 odst. 1 bod 14) „centralizovanými nákupními činnostmi“ se rozumějí činnosti realizované pravidelně v jedné z následujících forem:

- a) pořizování dodávek nebo služeb určených pro veřejné zadavatele;
- b) zadávání veřejných zakázek nebo uzavírání rámcových dohod na stavební práce, dodávky nebo služby určené pro veřejné zadavatele.

*neměla být otevřena k přístupu novým hospodářským subjektům. To například znamená, že pokud centrální zadavatel používá obecný rejstřík veřejných zadavatelů nebo jejich kategorií, jako jsou například místní orgány na určitém zeměpisném území, jež mají pravomoc užívat rámcové dohody, které subjekt uzavírá, měl by tak tento centrální zadavatel činit způsobem, který umožňuje ověřit nejen totožnost příslušného veřejného zadavatele, ale také datum, od kterého má právo používat rámcové dohody uzavřené centrálním zadavatelem, neboť toto datum určuje, jaké konkrétní rámcové dohody by daný veřejný zadavatel měl být oprávněn používat.*

Česká právní úprava v § 9 odst. 3 ZZVZ stanoví, že: „*Okruh zadavatelů, pro které je centralizované zadávání prováděno, musí být vymezen v zadávací dokumentaci, a to jejich výčtem nebo jiným způsobem, který umožní účastníkům zadávacího řízení jejich identifikaci; to neplatí pro zadávací řízení, kterým se zavádí dynamický nákupní systém.*“ Obdobné ustanovení je obsaženo i v § 132 odst. 2 ZZVZ ve vztahu k rámcovým smlouvám a okruhu jejich smluvních stran.<sup>7</sup>

§ 9 odst. 4 ZZVZ v současném znění stanoví že: „*Centrální zadavatel a zadavatel, pro něhož má být centralizované zadávání provedeno, jsou povinni nejpozději do okamžiku zadání veřejné zakázky uzavřít písemnou smlouvu, v níž upraví svá vzájemná práva a povinnosti v souvislosti s centralizovaným zadáváním; tím není dotčen § 132 odst. 2. Tato smlouva může zahrnovat i další služby poskytované centrálním zadavatelem spojené se zadáváním veřejných zakázek.*“

Srovnáme-li českou právní úpravu v ZZVZ a v zadávací směrnici, ze zadávací směrnice dle našeho názoru přímo neplyne povinnost, aby vztah mezi centrálním zadavatelem a dalšími zadavateli, pro které se centrální zadávání provádí, byl vždy ošetřen smlouvou, ve které upraví své povinnosti. Z bodu 60 odůvodnění směrnice vyplývá, že okruh zadavatelů, pro které bude prováděno centralizované zadávání rámcovou smlouvou, by měl být vymezen v zadávací dokumentaci určitým způsobem tak, aby bylo jasné, pro jaký okruh zadavatelů se bude poptávat plnění, ovšem přímo nutnost mít smluvní vztah mezi centrálním zadavatelem a zadavateli, pro které se zadává, ošetřen smlouvou nikoli.

Co se týče § 9 odst. 3 a 4 ZZVZ, dostupná komentářová literatura<sup>8</sup> uvádí, že tato ustanovení jsou „další konkretizací“ zadávací směrnice, tedy že ze zadávací směrnice přímo nevyplývají, ale přispívají k jejím cílům. Podle všeho tedy § 9 odst. 4 ZZVZ představuje právní úpravu nad rámec zadávací směrnice. Na druhé straně si lze představit, že úplné zrušení povinnosti uzavřít smlouvu o svých právech a povinnostech mezi centrálním zadavatelem a zadavatelem/zadavateli, pro které se zadává, může vést ke snížení transparentnosti centrálního zadávání (viz § 6 ZZVZ základní

<sup>7</sup> § 132 odst. 2:

„V zadávací dokumentaci musí být jednoznačně definován zadavatel nebo okruh zadavatelů, kteří budou smluvní stranou rámcové dohody. Po dobu účinnosti rámcové dohody nesmí být rozšířen okruh zadavatelů či dodavatelů, jež jsou účastníky rámcové dohody. V zadávací dokumentaci je zadavatel povinen uvést, zda bude rámcová dohoda uzavřena s jedním nebo více účastníky zadávacího řízení.“

<sup>8</sup> Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 66: „Znění úpravy centralizovaného zadávání dle zákona je upraveno shodně jak se zněním KISm, tak i se zněním SSm, přičemž zákon úpravu zadávacích směrnic dále konkretizuje pro její vhodnější využití v tuzemském právním prostředí. Konkretizace spočívá ve skutečnosti, že § 9 odst. 3 stanoví centrálnímu zadavateli povinnost specifikovat okruh zadavatelů, pro které je centralizované zadávání prováděno, v zadávací dokumentaci, a to takovým způsobem, aby byla umožněna účastníkům zadávacího řízení jejich identifikace. Dále je článek KISm konkretizován § 9 odst. 4, který stanoví povinnost centrálnímu zadavateli a zadavateli, pro něhož má být centralizované zadávání provedeno, uzavřít nejpozději do okamžiku zadání veřejné zakázky písemnou smlouvu, v níž upraví svá vzájemná práva a povinnosti v souvislosti s centralizovaným zadáváním.“

zásady), což je cíl, který není v souladu se zadávací směrnicí ani ZZVZ. Obecně však ze směrnice povinnost zajistit vztah mezi centrálním zadavatelem a zadavateli neplyne.

#### **Ke státním hmotným rezervám**

Co se týče zákona o státních hmotných rezervách, hospodaření s hmotnými státními rezervami se právo EU netýká. Navrhovaný proces využití státních hmotných rezerv je navíc obdobný stávající úpravě obsažené v § 4a zákona o státních hmotných rezervách, na základě které je možné poskytnout v souvislosti s řešením mimořádné události státní hmotné rezervy k bezúplatnému použití pro potřeby složek integrovaného záchranného systému/při provádění záchranných a likvidačních prací/pro úkoly ochrany obyvatelstva.

#### **Závěr:**

Navržená úprava je slučitelná s právem EU.

***Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.***

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.