

## GLOSA

# Historie veřejných zakázek na území Evropské unie se zaměřením na české země a jejich nejdůležitější mezníky

**Pavλίna Minaříková\***

**Abstrakt:** Veřejné zakázky jsou nedílnou součástí dnešní společnosti. Prostřednictvím veřejných zakázek se vynakládají značné veřejné prostředky pro zajištění každodenního fungování, přičemž se může jednat o existenci běžných občanů, malých podnikatelů či velkých nadnárodních společností. Veřejné zakázky jsou součástí dnešní doby nejen z pohledu finančního, ale zejména z pohledu politického. V tomto příspěvku se zabývám historií veřejných zakázek od samého prvopočátku až po současnou úpravu; řeším nejenom existenci prvních veřejných zakázek, ale i následný vývoj právní regulace. Stěžejní částí tohoto příspěvku je vývoj právní regulace na úrovni evropského společenství a následně na půdě Evropské unie, a naopak vývoj právní úpravy v českých zemích, a to i před vznikem členství České republiky v Evropské unii. Můj příspěvek je zakončen analýzou aktuální právní úpravy.

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, právo veřejných zakázek, evropské právo, Evropská unie, historie

## Úvod

Každý vyspělý stát potřebuje efektivní, transparentní a účinný systém pro nakládání s veřejnými prostředky. Mezi ty nezákladnější a nejdůležitější v dnešní době patří zákony upravující veřejné zakázky. Veřejné zakázky jsou komplexní systém interakcí veřejné politiky, nejlépe je možné je definovat jako řetězový systém zásobování nezbytným zbožím, pracemi a službami od státu a orgánů, které na tom mají veřejný zájem.<sup>1</sup> Energetika, vzdělávací a sociální služby nebo doprava jsou hlavními oblastmi, kde orgány veřejné správy zadávají veřejné zakázky. Díky veřejným zakázkám je možné podpořit veřejný sektor, zejména v oblasti pracovních míst, růstu investic či vytvoření účinnějšího hospodaření.<sup>2</sup> Veřejné zakázky jsou nedílnou součástí společnosti, a to nejen v České republice nebo v Evropě, ale i v globálním měřítku. Prostřednictvím veřejných zakázek se vynakládají značné veřejné prostředky k zajištění fungování společnosti. Nezáleží, zda se jedná o malé podnikatele, velké nadnárodní společnosti nebo běžného občana. Veřejné zakázky jsou velkým tématem finančním, politickým, na úrovni Evropské unie i tématem k dosažení inteligentního a udržitelného růstu.<sup>3</sup>

\* Mgr. Pavλίna Minaříková, doktorandka na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, advokátní koncipientka v advokátní kanceláři Bartek, Kolář, Chocholová v Brně. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4955-9361>.

<sup>1</sup> BOVIS, Christopher. *Public procurement in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, s. 14.

<sup>2</sup> BUGAN, Anna. *Férové zadávání veřejných zakázek příručka pro veřejné zadavatele*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2019, s. 2.

<sup>3</sup> Bod 1 a 2 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a zrušení směrnice 2004/18/ES. Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 65.

Tento článek se pokusí nastínit vývoj veřejných zakázek od starověkého Egypta až do dnešních dob. Článek se zaměřuje na veřejné zakázky v evropských zemích, zejména na veřejné zakázky v rámci Evropské unie a České země. Článek mapuje vývoj veřejných zakázek od prvopočátků Společenství uhlí a oceli, přes Evropské společenství až do dnešní podoby Evropské unie. Speciálně se zaměřuji na veřejné zakázky v České republice, kde popisují jejich vývoj od Rakouska-Uherska přes první republiku, komunistické období až do vzniku samostatné České republiky (dále jen „Republika“). Článek uzavírám náhledem na veřejné zakázky v období členství naší Republiky v Evropské unii.

## 1. První veřejné zakázky

K prvopočátkům veřejných zakázek a vůbec prvním myšlenkám ohledně nakládání s veřejnými prostředky se musím vrátit až do starověkého Egypta, do doby 3 000 př. n. l. V této době byly pomocí písařů zaznamenávány veškeré nákupy materiálu a evidování všichni pracovníci podílející se na stavbě monumentálních pyramid. Písaři kontrolovali veškeré výdaje, řídili dodávky, kontrolovali objednávky. Jedná se tak o vůbec první záznam toho, že nějaký stát kontroloval vynakládání s finančními prostředky.<sup>4</sup> Ve Velké Británii sahá historie veřejných zakázek již do dob Viléma Dobyvatele, který se snažil jasně a stručně evidovat výběr daní. Toto jeho konání přispělo k vybudování britského koloniálního impéria, jelikož evidence výběru daní se následně užila i na evidenci zboží a služeb z kolonií.<sup>5</sup> Skutečný vývoj veřejných zakázek, který by byl více podobný dnešnímu znění, se objevil až v roce 1535 ve Francii v rámci stavebního řádu.<sup>6</sup> Revoluce veřejných zakázek je datována do 18. století. V knize Charlese Babbagea: *O ekonomice strojů a výroby*, z roku 1832 byla oficiálně a poprvé uznána funkce „organizační role nákupu“. V knize Babbage poukazuje na potřeby muže, který pracuje v těžebním sektoru, přičemž jeho úkolem je vybírat, nakupovat a sledovat poptávku zboží a služeb. Autor tímto „materiálovým mužem“ měl na mysli referenta pro veřejné zakázky. Marshall Kirkman ve své knize *The Handling of Railway Supplies* z roku 1887 popisuje podrobně nákupy, nakládání s železničními dodávkami a zabývá se strategickým přínosem nákupu pro železniční průmysl se zaměřením na výrobu zboží v rozvinutých částí USA, a jeho dodávání do méně rozvinutých částí. Marshall Kirkman ve své knize přímo píše: „*Intelligence a věrnost uplatňovaná při nákupu, péči a používání železničních zásob přímo ovlivňuje náklady na výstavbu a provoz a ovlivňuje pověst důstojníků a zisky vlastníků*“.<sup>7</sup> V roce 1886 vzniklo vůbec první zásobovací oddělení, které bylo spjato s železnicí, konkrétně pensylvánskou.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> NOLAN, Mike. The History of Procurement: Past, Present and Future. In: *Sourcesuite.com* [online]. [cit. 2021-01-22]. Dostupné z: <<http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp>>.

<sup>5</sup> WHITMORE, Brittany. *A Brief History of Procurement: Key Points From Past and Present*. In: *Blog.procurify.com* [online]. [cit. 2021-12-30]. Dostupné z: <<https://blog.procurify.com/2015/11/19/a-brief-history-of-procurement-key-points-from-past-and-present/>>.

<sup>6</sup> SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2021-01-24]. Dostupné z: <<http://www.pravnilyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/>>.

<sup>7</sup> KIRKMAN, Marshall Monroe. *The Handling of Railway Supplies: Their Purchase and Disposition*. Chicago: 1887.

<sup>8</sup> NOLAN, Mike. The History of Procurement: Past, Present and Future. In: *Sourcesuite.com* [online]. [cit. 2021-01-22]. Dostupné z: <<http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp>>.

Asi nejsilnější vliv na veřejné zakázky měla nastupující průmyslová revoluce. Co veřejným zakázkám přinesla? Zvýšení produkce za méně peněz. Průmyslová revoluce hledala odpověď na otázku, jak provádět každodenní úkoly lépe a efektivněji, tak aby bylo vyprodukováno více zboží či služeb. Na tuto otázku se snaží odpovědět i dnešní odborníci, a právě cestu k odpovědi jim usnadňují veřejné zakázky. Další benefit, který přinesla průmyslová revoluce do světa veřejných zakázek, je minimalizace manuálních procesů zadávání zakázek, maximalizace hodnoty využití preferovaných dodavatelů a sledování dodržování smluv. Posledním nedílným ziskem veřejných zakázek díky průmyslové revoluci jsou technologie pro zadávání veřejných zakázek, které přináší úspory, eliminují potřebu manuální práce a snižují počet manuálních chyb, což vede k vyšší efektivitě zadávání veřejných zakázek.<sup>9</sup> Typickým příkladem využití veřejných zakázek je Fordova výroba. V období let 1909 až 1914 Fordova metoda hromadné výroby snížila maloobchodní cenu modelu T z 950 dolarů na „pouhých“ 490 dolarů, čímž si továrna vyzískala označení „průmyslový zázrak doby“.<sup>10</sup>

Na území Evropy se veřejné zakázky v době 19. století formovaly společně se soutěžním právem. V rakouské monarchii můžeme nalézt v roce 1870 vůbec první úpravu soutěžního práva, která byla začleněna do zákona č. 43/1870 ř. z. Úprava v trestním zákoníku stanovovala pod hrozbou vězení zákazy zaměstnancům (dělníkům) ohledně dohod stávek z důvodu špatných pracovních podmínek, přičemž cílem stávek mělo být zlepšení pracovních pozic. Na druhou stranu, zaměstnavatelům byly zakázány úmluvy ohledně snižování mezd a zhoršování pracovních podmínek. Úprava tohoto zákona byla zrušena až v roce 1950, zákon byl přebrán i do právních předpisů nově vzniklé Československé republiky.

Veřejné zakázky se svého prvního samostatného „ač len“ nařízení vlády dočkaly až v roce 1909. Nařízení vlády č. 61/1909 sloužilo pro úpravu dodávek a prací, kterými byly kompenzovány potřeby státu a státních nebo státem spravovaných ústavů, podniků a fondů. Všechna odvětví tomuto nařízení nepodléhala, byly z něj vyňaty například dodávky pro vojska, zeměbranu, umělecké opravy a další. Veřejné zakázky se na území rakouských zemí oznamovaly formou veřejných rozpisů, které se publikovaly v úředních zemských novinách a skrze obchodní ministerium. K veřejné zakázce se soutěžitelé přihlašovali pomocí dopisů s nabídkou.<sup>11</sup>

Vývoj veřejných zakázek značně zablokovaly dvě po sobě následující světové války. Tyto celosvětové konflikty si vynutily návrat k „administrativnímu“ nákupu zboží, místo vyvíjejícího se strategického. Války ve světě nedávaly prostor pro soutěž, ale především se cílilo na zajištění dostatku materiálu, získání dostatku surovin a služeb, které by zajistily fungování ekonomiky.<sup>12</sup> Období světových válek můžeme považovat jak za vzestup, tak i pád průmyslu a s tím spojených veřejných zakázek. Určité formy a druhy průmyslu

<sup>9</sup> STINSON Evan. Procurement Through the Ages. In: *Jaggaer.com* [online]. 4. 3. 2021 [cit. 2021-12-30]. Dostupné z: <<https://www.jaggaer.com/blog/procurement-through-the-ages/>>.

<sup>10</sup> McLNTYRE, Stephen L. The failure of Fordism. *Technology and Culture*. 2000, Vol. 41, Iss. 2, s. 269–299.

<sup>11</sup> SCHELLEOVÁ, Alena. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2021-01-24]. Dostupné z: <<http://www.pravnilyabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/>>.

<sup>12</sup> NOLAN, Mike. The History of Procurement: Past, Present and Future. In: *Sourcesuite.com* [online]. [cit. 2021-01-22]. Dostupné z: <<http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp>>.

byly naprosto upozaděny. Naopak velký boom prožilo zásobování, které dospělo až k plně profesionalizaci.<sup>13</sup>

## 2. Evropské zakázky po Světových válkách a v počátcích formování Evropských společenství

Počátky právních předpisů v rámci Evropského společenství byly značně roztříštěné. Pro jednotlivé skupiny veřejných zakázek existoval vždy speciální právní předpis. Roztříštěnost předpisů byla značně nepraktická a neefektivní.<sup>14</sup> Základy společného trhu v rámci Evropského hospodářského společenství byly dány v rámci Římských dohod a následně byly reformovány Maastrichtskou dohodou.

### 2.1 Kontext vzniku veřejných zakázek

Pro základní poznání účelu existence veřejných zakázek v Evropské unii je důležité se nejdříve podívat na kontext vzniku a přijetí prvních směrnic upravující veřejné zakázky na půdě tehdy Evropského společenství. Veškeré Směrnice ohledně zadávání veřejných zakázek jsou ovlivněny Římskými smlouvami z 25. 3. 1957 a základními právními principy, které vykládají znění směrnic.

V případě že by nebyla aplikována či vůbec zřízena Směrnice upravující veřejné zakázky, základní principy by nahradily jejich funkci. Uvedené si můžeme demonstrovat na judikatuře Soudního dvora Evropské unie, například v rozsudku *Teleaustria Verglags GmbH v. Telecom Austria AG*, kdy soud uvedl, že i v případě, že na smlouvu nedopadá směrnice o zadávání veřejných zakázek, je stále nezbytné a nutné užít základní principy uvedené ve Smlouvě o založení Evropského společenství.<sup>15</sup> Při zadávání veřejných zakázek je nutné dodržovat nejen princip transparentnosti, ale dále i princip rovného zacházení, vzájemného uznávání a proporcionality.<sup>16</sup> Kromě základních zásad uvedených ve Smlouvě o fungování EU vyplývají tzv. obecné zásady práva z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Zásady často vyplňují mezery v právních předpisech a slouží k řešení složitých situací. Mezi nejdůležitější z těchto právních zásad v rámci práva veřejných zakázek patří:

- zákaz diskriminace na základě národnosti
- svoboda pohybu zboží
- svoboda pohybu služeb
- svoboda pohybu kapitálu.

<sup>13</sup> CPO. 5 Key Periods in Procurement History. In: *gbievents.com* [online]. Zář 2020 [cit. 2021-12-30]. Dostupné z: <<https://gbievents.com/blog/5-key-periods-in-procurement-history>>.

<sup>14</sup> ŠEDIVÝ, Václav. *Veřejné zakázky v praxi: metodická pomůcka pro zadavatele a uchazeče*. Ostrava: Sagit, 1996, s. 1.

<sup>15</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne ???, *Teleaustria Verglags GmbH v. Telecom Austria AG*, C-324/98, Sb. rozh. s. I-10745.

<sup>16</sup> ŠIMKOVÁ, Darina. *Přehled právní úpravy veřejného zadávání na úrovni EU a ve vybraných členských státech*. Praha: Parlamentní institut PS PČR, březen 2014, studie č. 5.344, s. 6.

## 2.2 První směrnice upravující zadávání veřejných zakázek na úrovni Evropských společenství

Za vůbec první zmínky ohledně úpravy veřejných zakázek můžeme považovat tzv. Generální program z roku 1962, který přijala Rada ministrů Evropských společenství. Tímto Programem byly zrušeny národní kvóty a omezení veřejných zakázek. První směrnice, která se snaží určitým způsobem upravit regulací pohybu zboží je Směrnice Rady 71/304/EHS o odstranění omezení volného pohybu služeb v souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce a se zadáváním veřejných zakázek na stavební práce zhotovitelům jedinajícím prostřednictvím zastoupení nebo poboček ze dne 26. 7. 1971 (dále jen „Směrnice o odstranění omezení“). Směrnice o odstranění omezení byla mnohem stručnější v porovnání se současnými směrnicemi upravujícími veřejné zakázky, ovšem stejně jako dnešní směrnice obsahovala ustanovení upravující zásady zadávání, a to zákaz diskriminace, zveřejňovací povinnost a objektivní hodnocení.

V souvislosti s rozšiřující se spoluprací v rámci jednotného trhu, se začaly více reformovat i směrnice ohledně zadávání veřejných zakázek. Výsledkem bylo přijetí dvou směrnic: Směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky a Směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce (dále jen „Směrnice o koordinaci postupu“). Směrnice o koordinaci postupu představovaly hlavní rámec zadávání veřejných zakázek, jelikož mimo tyto dvě Směrnice o koordinaci postupu existovalo ještě značné množství drobných směrnic upravujících dodávky pro různá odvětví, jako je energetika, doprava a další.

Ve druhé polovině devadesátých let minulého století byla snaha oblast veřejných zakázek propojit i pro mimočlenské státy. Na přelomu tisíciletí existoval nespočet různých směrnic, které upravovaly jednotlivá odvětví. Tudíž jasným a jediným cílem v oblasti veřejných zakázek pro nové tisíciletí bylo zjednodušit a zefektivnit úpravu veřejných zakázek tak, aby odpovídala potřebám doby, což mělo za následek přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (dále jen „Směrnice na stavební práce“). Tato Směrnice na stavební práce upravuje pouze zadávání nadlimitních veřejných zakázek, ty zakázky, které nesplňují dané kritérium, se řídí pouze principem transparentnosti a zákazem diskriminace. O směrnicích nově přijatých v roce 2004 budeme podrobněji pojednávat dále, jelikož jsme právě dospěli ve vývoji veřejných zakázek k bodu, kdy je následný vývoj společný pro Evropskou unii i pro Českou republiku, jelikož se naše Republika stala 1. 5. 2004 součástí Evropské unie, a to v roce, kdy proběhla dosud nejširší přístupovací vlna do Evropské unie a společenství se rozšířilo o deset nových států. Předtím, než se budeme zabývat nejnovějšími dějinami veřejných zakázek, dovolte mi nastínit krátký vývoj veřejných zakázek v českých zemích. Jaké byly počátky veřejných zakázek u nás?

## 3. Historie veřejných zakázek v České republice

Prvopočátky veřejných zakázek v českých zemích, tehdy v Československu jsou pevně spjaty s rakouskou úpravou ohledně nakládání s veřejnými prostředky. Díky recepční

normě ustanovení čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, došlo k převzetí rakouské právní úpravy zadávání veřejných zakázek i do československých zákonů. Jednalo se zejména o nařízení vlády č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád), a mnoho dalších prováděcích předpisů k zadávacímu řádu. Cílem zadávacího řádu bylo zajištění nakládání se státními prostředky v oblasti dodávek a práce, které zadávaly úřady státní správy a jimi spravované ústavy, podniky a fondy,<sup>17</sup> a to formou veřejné soutěže.<sup>18, 19</sup>

S nástupem změn ve společnosti v únoru roku 1948 bylo nutné přizpůsobit i Zadávací řád marxisticko-leninistické ideologii. Zadávací řád, o kterém prof. Radek Jurčík řekl, že „[p]řesné znění některých ustanovení by pak mohlo býti de lege ferenda vzorem i pro naši úpravu de lege lata“,<sup>20</sup> platil na území Československého státu jen do tzv. právní dvouletky uskutečněné bezprostředně po únoru 1948.

V rámci právníkové dvouletky, která probíhala v letech 1950–1952, došlo ke zrušení značného množství významných právních předpisů do té doby platných na území Republiky. V letech po únoru 1948 do převratu roku 1989 byly veřejné zakázky přidělovány na základě státního plánu a systému státních hmotných bilancí. Zrušením Zadávacího řádu byl podkopán smysl zadávání veřejných zakázek. V Republice již neprobíhala veřejná soutěž o zakázky, ale naopak veškeré zakázky byly cíleně přidělovány vybraným podnikům ze strany ministerstev či jiných státních institucí.<sup>21</sup>

Veřejné zakázky nebyly zrušeny jen na úrovni Zadávacího řádu, v rámci právníkové dvouletky došlo i ke zrušení obchodního zákoníku, který upravoval hospodářskou soutěž. Omezená soutěž o veřejné zakázky probíhala pouze v rámci stavebních prací, a to díky existenci všeobecných stavebních podmínek. Určité rozvolnění a opětovná včlenění soutěže do republikového zákona přišlo v roce 1964, kdy byl vydán zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, který obsahoval ustanovení týkající se veřejné soutěže. Veřejnou soutěž podle hospodářského zákoníku bylo možné vyhlásit pouze pro určité výroky, práce nebo výkony. V době tzv. socialismu s lidskou tváří, který v Československu panoval v letech 1968–1969, došlo k reformám, v jejichž souvislosti socialistické organizace nesměly jednat v rozporu s dobrými mravy soutěže a nesměly zejména poškodit jiné soutěžící organizace. Pro případ, že by došlo k poškození organizace ze strany jiné organizace, mohla se tato poškozená organizace bránit tím, že požádala o zastavení jednání, které bylo v rozporu s dobrými mravy soutěže. Jinými slovy, aby bylo zastaveno takové poškozující jednání a zároveň byla nahrazena škoda poškozené organizaci. Toto „rozvolněné“ ustanovení ovšem nemělo dlouhé doby platnosti. Již v roce 1970 bylo zrušeno a nahrazeno pouze ustanovením zakazujícím zneužití hospodářského monopolního postavení organizací vůči jiným tak, aby koncepce zejména odpovídala době normalizace a cílila na spolupráci socialistických organizací.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> § 1 nařízení vlády č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád) s účinností ke dni 31. 12. 1920.

<sup>18</sup> § 3 nařízení vlády č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (Zadávací řád) s účinností ke dni 31. 12. 1920.

<sup>19</sup> PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 9.

<sup>20</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1.

<sup>21</sup> DOLEŽALOVÁ, Helena. Historie zadávání veřejných zakázek. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 9, s. 81.

<sup>22</sup> SCHELLEOVÁ, Alena. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2021-01-24]. Dostupné z: <<http://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/>>.



Sametová revoluce roku 1989 přinesla s sebou i snahu o znovunavrácení veřejné soutěže do způsobu zadávání veřejných zakázek. Hospodářská soutěž se opětovně navrátila do obchodního zákoníku, na jehož základě byl ustanoven Zadávací řád staveb, který byl závazný pro celou Republiku. K velkému pokroku došlo v roce 1992, kdy bylo přijato usnesení Vlády ČR č. 458/1992 ohledně postupů zadávání veřejných zakázek pro všechny oblasti, tj. dodávky, práce i služby a výkony.<sup>23</sup>

Největší změnou v právu veřejných zakázek v rámci dosavadní Československé a následně samostatné České republiky představoval zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti 1. 1. 1995. Tento zákon byl přijat jako vůbec první zákon v České republice upravující zadávání veřejných zakázek na úrovni zákona. Zákon byl inspirován předpisem *Model Law on Procurement* zpracovaný Komisí OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNICITRAL).<sup>24</sup>

Zákon z roku 1994 o veřejných zakázkách byl tím zákonem, který byl prověřován ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, zdali vyhovuje předpisům Evropského společenství a je s nimi slučitelný. Dle Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, uzavřené 4. 11. 1993 v Lucemburku, se na základě ustanovení čl. 68 Dohody Česká republika zavázala zadávat veřejné zakázky na základě principu nediskriminace a vzájemnosti.<sup>25</sup> Nejdůležitější novelou před vstupem České republiky do Evropské unie byla ta v roce 2000 učiněná zákonem č. 28/2000 Sb., kdy nastaly změny zejména v definici a upřesnění pojmu zadavatele, způsobu hodnocení nabídek nebo kvalifikačních předpokladů. Tato novela umožnila zadávat veřejné zakázky obchodním společnostem provádějícím průzkum ropy, plynu nebo uhlí, zdravotní pojišťovně nebo provozovatelům letišť. Jinými slovy, jako zadavatelé veřejných zakázek mohly vystupovat sektorové monopoly a dominanti trhu a zároveň došlo k harmonizaci s komunitárním právem.<sup>26</sup>

Tímto způsobem bylo nakládáno s veřejnými prostředky před vstupem České republiky do Evropské unie. Zároveň se vstupem do EU vstoupil v platnost na území Republiky i nový zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který plně respektoval právo Evropského společenství a byl s ním v souladu.

#### **4. Veřejné zakázky po vstupu České republiky do EU a jejich společný vývoj**

Ve smyslu veřejných zakázek to pro naši Republiku znamenalo přijetí nového zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Schválení tohoto zákona s sebou neslo značné komplikace, jelikož legislativním procesem prošel až třetí návrh zákona, který byl nakonec přijat a nabyl účinnosti ve stejný den, jako Republika vstoupila do Evropské unie. Kdyby se tak nestalo a Česká republika by ke dni vstupu do Unie neměla přijatý a účinný zákon

<sup>23</sup> Usnesení Vlády ČR č. 458/1992 Sb., zákon České národní rady o státní správě ve vodním hospodářství (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění), s účinností ke dni 1. 4. 1975.

<sup>24</sup> SCHELLEOVÁ, Alena. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2021-01-24]. Dostupné z: <<http://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/>>.

<sup>25</sup> Čl. 68 odst. 1 sdělení č. 7/1995 Sb., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

<sup>26</sup> Zákonem č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, účinném ke dni 1. 6. 2000.

o zadávání veřejných zakázek, nemohla by čerpat unijní prostředky.<sup>27</sup> Tento zákon ovšem neměl dlouhého trvání. Prošel několika novelizacemi a následně byl už k 1. 7. 2006 zrušen a nahrazen novým zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. K tomuto kroku se rozhodla vláda ČR, když si musela vybrat mezi další velmi rozsáhlou novelou zákona č. 40/2004 nebo vytvořením zcela nového zákona. Proč? Česká republika byla nucena do svého právního řádu implementovat nově přijatou Směrnici na stavební práce. Směrnice na stavební práce z roku 2004 byly inovativní v tom, že proces zadávání veřejných zakázek elektronizovaly, zároveň tak vznikla možnost zadávání veřejných zakázek pomocí dynamického nákupního systému, který se ve velkém využíval hlavně v dnešní koronavirové době, anebo systém elektronických aukcí. Pro český zákon o veřejných zakázkách Směrnice na stavební práce z roku 2004 přinesly novou definici veřejné zakázky, kdy nově se veřejná zakázka definovala jako: „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 tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.“ Podle důvodové zprávy zákon z roku 2004 obsahoval jednodušší právní úpravu a přinesl větší flexibilitu. Hlavním úkolem zákona z roku 2004 bylo zjednodušení a zpřehlednění zadávacího řízení, tak aby nevznikaly problémy jako u zadávání podle jeho předchůdce.<sup>28</sup>

Zákon o veřejných zakázkách byl několikrát novelizován, nutno podotknout, že asi nejvýznamnější novelou bylo přijetí zákona č. 55/2012 Sb., tzv. protikorupční novela zákona. Novela měla za cíl zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek a zajištění větší kontroly nad tím, jak jsou vynakládány veřejné prostředky.<sup>29</sup> Cílem novely bylo rozšíření zadávacího řízení pro co nejvíce subjektů a tím docílit a zajistit vyšší transparentnost a kontrolu veřejného rozpočtu. Cíl novely se stal jejím největším problémem. Novela neměla velkého úspěchu, již rok po své účinnosti byla novela dá se říci zrušena a zákon o veřejných zakázkách byl navrácen do své původní podoby před přijetím zákona č. 55/2012 Sb.

Třetí generace zadávacích směrnic na sebe nechala čekat deset let. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek, Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/23/EU o udělování koncesí (dále jen „Směrnice 2014“) byly přijaty 26. 2. 2014, přičemž veškeré členské státy Evropské unie měly implementovat tyto Směrnice nejpozději do dne 18. 4. 2016. Směrnice měly za svůj hlavní cíl zefektivnit a zejména zjednodušit celý proces zadávání veřejných zakázek, zejména co se týče oblasti administrativní zátěže pro účastníky řízení o zadávání veřejné zakázky. Česká republika se s implementací vypořádala opět přijetím nového zákona, konkrétně zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 2016. Cestu nového zákona vláda ČR zvolila zejména z důvodu nepřehlednosti dosavadního zákona a jeho celkové složitosti. Úprava zákona o zadávání veřejných zakázek zvýšila flexibilitu zadavatelů,

<sup>27</sup> MAREK, Karel. Zadávání veřejných zakázek vychází ze směrnic Evropských společenství. *Ad notam: notářský časopis*. 2005, roč. 11, č. 3, s. 93.

<sup>28</sup> KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s vysvětlivkami a předpisy souvisejícími*. Praha: Linde, 2006, s. 254.

<sup>29</sup> JUSTOŇ, Johan. Zákon č. 55/2012 Sb. – „Protikorupční“ novela zákona o veřejných zakázkách. In: *Veřejné zakázky od A do Z* [online]. Duben 2012 [cit. 2021-01-23]. Dostupné z: <<https://www.dashofer.cz/download/ukazky/vz/Hlavn%C3%AD%20změny%20protikorupčn%C3%AD%20novely%20zákona%20o%20veřejných%20zakázkách.pdf>>.



zákon jako celek je méně formalistický, což umožňuje zrychlení a opravdové snížení administrativní zátěže.<sup>30</sup>

Zákon o zadávání veřejných zakázek obsahoval řadu novinek. Do těla zákona byla začleněna nová zásada, a to zásada přiměřenosti. Zásada se vztahovala na zadavatele, kteří měli nastavit zadávací podmínky tak, aby byly přiměřené vzhledem k zamýšlenému účelu a sledovanému cíli veřejné zakázky.<sup>31</sup> Díky Směrnici 2014 se do zákona o zadávání veřejných zakázek dostala i úprava ohledně střetu zájmů.<sup>32</sup> Největší změnou, se kterou zákon o zadávání veřejných zakázek přišel, bylo rozšíření druhů zadávacího řízení o nové dva druhy, a to řízení o inovačním partnerství a zjednodušený zadávací režim.<sup>33</sup> Řízení o inovačním partnerství stanovuje specifický postup pro vyvinutí a následné nakládání s inovativními výrobky, stavebními pracemi či službami. Cílem zadávacího řízení dle Směrnice 2014 je: „zajištění udržitelně vysoké kvality veřejných služeb v Evropě, kdy smyslem zavádění inovačního partnerství je dispozice institutem usnadňujícím zadávání veřejných zakázek v oblasti inovací a související prohlubování možné spolupráce mezi soukromými a veřejnými subjekty v rámci výzkumu a vývoje inovativních řešení“.<sup>34</sup> U tohoto druhu zadávacího řízení je nanejvýš důležité od začátku zohledňovat hodnotu budoucího plnění, jelikož náklady na jednu stranu nemohou být nepřiměřeně nízké, díky tomu by mohla být taková cena vykládána jako obcházení jiných způsobů zadávacího řízení. Řízení o inovačním partnerství je založeno na principu, který má za cíl nezvolit tu nejvýhodnější finanční nabídku, tedy nejnižší nabídku z hlediska vynaložených nákladů. Tento druh zadávacího řízení umožňuje zadávat nové a inovativní veřejné projekty, které zatím nebyly uskutečněny, například v oblasti IT či výzkumu.

Poslední novela zákona o zadávání veřejných zakázek proběhla a nabyla účinnosti k 1. 1. 2021, kdy novela reagovala na zákon o výrobcích s ukončenou životností. Do ustanovení upravujícího zásady zadávání veřejných zakázek byl doplněn odstavec, který říká: „Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“ Tato poslední novelizace je kritizována zejména ze strany zadavatelů. Asi největším problémem se může zdát to, že dodržování environmentální odpovědnosti je zařazeno již do obecné části zákona o zadávání veřejných zakázek, tím pádem tato ustanovení dopadají i na ty nejmenší zakázky, tj. i veřejné zakázky malého rozsahu.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> HAVLOVÁ, Adéla. Nový zákon o veřejných zakázkách. In: *Právní prostor* [online]. 21. 6. 2016 [cit. 2021-02-01]. Dostupné z: <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek>>.

<sup>31</sup> DERKOVÁ, Romana – VAŇOVÁ, Mária. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek. 10 nejdůležitějších změn pro zadavatele. *Veřejná správa*. 2016, č. 2, s. 12.

<sup>32</sup> HAVLOVÁ, A. Nový zákon o veřejných zakázkách. In: *Právní prostor* [online]. 21. 6. 2016 [cit. 2021-02-01]. Dostupné z: <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek>>.

<sup>33</sup> DERKOVÁ, Romana – VAŇOVÁ, Mária. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek. 10 nejdůležitějších změn pro zadavatele, s. 13.

<sup>34</sup> ZATLOUKAL, Petr. In: MACEK, Ivo. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 280.

<sup>35</sup> ŠILHÁNEK, Jakub. *Novela zákona o zadávání veřejných zakázek – odpovědné zadávání*. In: *Epravo.cz* [online]. 27. 1. 2021 [cit. 2021-11-06]. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-odpovedne-zadavani-112498.html>>.

V plánu jsou již další novely, které by odstranily připomínky ze strany Evropské Komise, hlavně co se týče administrativní zátěže. Na následující novely si ovšem budeme muset počkat.

## **Závěr**

Úkolem tohoto článku bylo poskytnout čtenáři zrychlený pohled na vývoj veřejných zakázek se zaměřením na Evropu a České země. Zadávání veřejných zakázek se v průběhu desetiletí vyvinulo z úřednické role, která spočívala v přijímání objednávek, až do role strategické. Od prvních veřejných zakázek z území Egypta při stavbě pyramid a přes průmyslovou revoluci jsme se přenesli až do dob po dvou světových válkách, ke vzniku Společenství uhlí a oceli až po následný vznik Evropského společenství a Evropské unie.

Veřejné zakázky v České republice se vyvíjely z právních předpisů Rakouska-Uherska. Následně byl vývoj veřejných zakázek v českých zemích pozastaven kvůli komunistickému režimu. K obnovení veřejných zakázek tak došlo až po roce 1989. Největší rozmach veřejných zakázek u nás byl spojen s přípravou na vstup do Evropského společenství, potažmo Evropské unie. Na území Evropy se veřejné zakázky poprvé objevily ve Velké Británii za dob Viléma Dobyvatele. Největší rozmach veřejné zakázky zažily v období průmyslové revoluce, naopak největší pád v období první a druhé světové války. Po světových válkách se veřejné zakázky v Evropě začaly formovat zásluhou vzniku Evropského společenství, následně Evropské unie. Evropská unie dala vzniknout společné historii veřejných zakázek pro Českou republiku a pro země Evropské unie.

Veřejné zakázky jsou nedílnou součástí života každého jednotlivce nejen v českých zemích, ale i v Evropě a ve světě. Doufám, že tento článek dal čtenářům alespoň rychlý nástin toho, jak se veřejné zakázky vyvíjely a jaké byly jejich prvopočátky.

## **History of Public Procurement in the Territory of the European Union with a Focus on the Czech Country and Their Most Important Milestones**

Pavλίna Minaříková (<https://orcid.org/0000-0002-4955-9361>)

Abstract: Public procurement is an integral part of today's society. Public procurement spends considerable public money on day-to-day operations, which may involve ordinary citizens, small businesses or large multinationals, not only from a financial point of view, but also especially from a political point of view. In this paper, I deal with the history of public procurement from the very beginning to the current regulation. I address not only the existence of the first public contract, but also the subsequent development of legal regulation. The main part of this paper is the development of legal regulation at the level of the European Community and subsequently in the European Union and vice versa the development of legislation in the Czech lands, even before the Czech Republic's membership in the European Union. My contribution concludes with an analysis of current legislation.

Keywords: public procurement, public procurement law, European law, European Union, history