

## GLOSA

# Veřejné zakázky v době pandemie covidu-19

**Pavλίna Minaříková\***

**Abstrakt:** Pandemie covidu-19 zasáhla celý svět, Evropu a členské státy Evropské unie nevyjímaje. Veřejní zadavatelé byli nuceni z minuty na minutu zajistit dodávky v té době potřebného zboží, zejména zdravotnického materiálu. Postupy dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES byly zdlouhavé. Veřejní činitelé se snažili najít řešení, jak urychlit řízení ohledně zadávání veřejných zakázek, a tím zajistit rychlejší dodání potřebného zboží. Evropská komise veřejným zadavatelům poskytla návod, jak postupovat v této nelehké době, a to v podobě Pokynů k používání rámce pro zadávání veřejných zakázek v mimořádné situaci související s krizí způsobenou covidem-19. Tento článek popisuje postupy veřejných zadavatelů v době pandemie covidu-19, současně se snaží popsat procesy zadávání veřejných zakázek v této době a nastínit rozdíly v procesu zadávání veřejných zakázek v době pandemie oproti stavu před pandemií. Článek se taktéž krátce zaměřuje na srovnání přijatých opatření ve vybraných členských státech Evropské unie.

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, právo veřejných zakázek, evropské právo, Evropská unie, covid-19

## Úvod

Pátek 24. ledna 2020 je dnem, kdy byl v Evropě potvrzen první výskyt onemocnění nemocí SARS-CoV-2, všeobecně zvaného jako covid-19. Tento den změnil život v Evropě na několik let, začal boj s pandemií, která ohrozila celý svět. Nouzový stav omezující pohyb, cestování a navštěvování kulturního prostředí nebo restaurací se stal běžnou součástí života všech. Pouze do práce a domů. Svět se jako by zastavil. Ovšem i v této nepříznivé době bylo nutné zajistit fungování ekonomiky. Veřejní činitelé více než kdy jindy potřebovali zajistit materiál pro zdravotníky, záchranáře, policisty a dobrovolníky. Proces zadávání veřejných zakázek byl v této době jejich nejlepším přítelem, ale zároveň i největším nepřítelem.

Cílem tohoto článku je exkurz do systému zadávání veřejných zakázek v době pandemie covidu-19 a nastínit možnosti řešení zadávání veřejných zakázek *pro futuro*. V první části se článek zabývá obecně pandemií covidu-19 a jednotlivými cestami, kterými byly zadávány veřejné zakázky. Druhá část článku je věnována konkrétním opatřením souvisejícím se zadáváním veřejných zakázek u vybraných států a jejich vzájemnému provnání.

\* 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>. Tento článek byl vypracován v rámci projektu Studentské grantové soutěže Univerzity Palackého v Olomouci č. IGA\_PF\_2022\_025 s názvem *Změny soutěžního práva v souvislosti s pandemií COVID-19 a jejich budoucnost*.

## 1. Svět veřejných zakázek v době onemocnění covid-19

Letným pohledem na webové stránky SIMAP<sup>1</sup> je možné zjistit, že v době pandemie byl nejžádanější zdravotnický materiál, zejména nemocniční postele, testy, ochranné pomůcky, rukavice nebo nemocniční a farmaceutický materiál.<sup>2</sup> Veřejní zadavatelé od Portugalska přes Českou republiku až po Řecko byli nuceni zadávat veřejné zakázky na tento druh zboží. Celá Evropa byla takřka v jeden moment zasažena potřebou jednoho a téhož zboží. Největším problémem byl ale fakt, že stejné zboží potřebovali všichni a okamžitě. Zásoby jednotlivých států se rychle vyprázdnily, kvůli čemuž vznikla potřeba zajistit opětovně materiál, a to co možná nejrychleji.

### 1.1 Doporučující stanoviska

Směrnice 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 „Směrnice“) pamatuje a upravuje mimořádné situace. Ustanovení Směrnice by nemělo být v rozporu s používáním a prosazováním ochranných opatření souvisejících se zdravím a lidskými životy. Zároveň je ale nutné zdůraznit, že veškerá opatření musí být současně v souladu se zakládajícími smlouvami EU. V případě, že dojde k pandemii, jako byla ta covidu-19, lze využít ustanovení Směrnice, která umožňují rychlejší a méně formální proces nákupu.<sup>3</sup>

Evropská komise si byla této mimořádné a naléhavé situace vědoma, a proto vydala *Pokyny k používání rámce pro zadávání veřejných zakázek v mimořádné situaci související s krizí způsobenou covidem-19* (dále jen „Pokyny“). V rámci těchto Pokynů Evropská komise doporučovala v době pandemie využívat tři způsoby zadávání veřejných zakázek:

- alternativní řešení a zapojení trhu,
- použití zrychleného postupu,
- jednací řízení bez uveřejnění.<sup>4</sup>

#### 1.1.1 Alternativní řešení a zapojení trhu

Pro účely naplnění cesty alternativního řešení a zapojení trhu je možné zvolit zejména dva postupy, a to formou rámcové dohody nebo změny smlouvy. Následně Evropská komise v Pokynech nechala částečně veřejným zadavatelům volnou ruku. Evropská komise upozornila, že nejdůležitější bude v rámci využívání této cesty komunikace mezi veřejným zadavatelem a potenciálním dodavatelem. V případě nejvyšší naléhavosti je možné využít i cesty přímého zadání veřejné zakázky.

<sup>1</sup> SIMAP. Informační systém pro veřejné zakázky. In: *simap.ted.europa.eu* [online]. [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <[https://simap.ted.europa.eu/cs\\_CZ/web/simap](https://simap.ted.europa.eu/cs_CZ/web/simap)>.

<sup>2</sup> SIMAP. Informace o evropských veřejných zakázkách. COVID-19-related tenders. In: *simap.ted.europa.eu* [online]. [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <<https://simap.ted.europa.eu/cs/covid-related-tenders>>.

<sup>3</sup> Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.org* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

<sup>4</sup> BEUTER, Rita. EU public procurement policy in the context of COVID-19. In: *eipa.eu* [online]. August 2020 [cit. 2022-05-08]. Dostupné z: <<https://www.eipa.eu/publications/briefing/eu-public-procurement-policy-in-the-context-of-covid-19/>>.

### 1.1.1.1 Použití rámcových dohod

Jednou z možností, jak zajistit hospodářskou soutěž v době pandemie covidu-19 bylo využití rámcových dohod, které umožní urychlit nutné dodávky zboží. Rámcová dohoda nebo více na sebe navazujících rámcových dohod zajistí lékařským zařízením zvládat mimořádnou situaci a zajistit obnovu nutných dodávek materiálu, které vyžadují rychlé dodání při vyčerpání z důvodu neočekávaného vývoje situace ve zdravotnictví, stejně tak jak tomu bylo i v době pandemie.<sup>5</sup>

Nejvyšší soud ČR ve svém rozhodnutí judikoval skutečnost, že „*tzv. rámcová smlouva nezakládá závazkový vztah, pohledávky a závazky smluvních stran z ní tudíž nevznikají. Význam rámcové smlouvy spočívá v tom, že strany tam, kde předpokládají dlouhodobější obchodní vztah, stanoví jejím prostřednictvím základní pravidla, jimž budou podléhat všechny konkrétní (tzv. realizační) smlouvy na jejím základě v budoucnu uzavřené, nebude-li v té či oné realizační smlouvě ujednáno jinak. Rámcová smlouva tak nemá jiný význam (jinou funkci), než že stanoví smluvní podmínky následně uzavíraných konkrétních, realizačních smluv, tj. v tom či onom rozsahu předurčuje jejich obsah.*“<sup>6</sup> Uvedené musí mít zadavatel při zřizování rámcových dohod na paměti. Současně nesmí ani zapomínat na skutečnost, že rámcová dohoda musí již od počátku stanovit maximální počet množství dodávek nebo služeb, které mají být zadány prostřednictvím jednotlivých zakázek.<sup>7</sup>

Rámcové dohody poskytují možnost zajistit zejména v době nepředvídatelného stavu pandemie urychlení dodávek a zajištění dodávek ve výši nad běžnou míru ve srovnání s normálním stavem. Nevýhoda spočívá v možném omezení okruhu účastníků a případně vyšší jednotkové ceně za dodávku. Právě ve zdravotnictví je celkem běžným stavem, že dochází k nepředvídatelným situacím, na jejichž základě je nutné zadávat veřejné zakázky v závislosti na vývoji případu, jako je například sezona chřipek, sezona epidemií apod. Řešením nepředvídatelných situací jsou rámcové dohody.<sup>8</sup>

### 1.1.1.2 Změna smlouvy

Další možností, jak ulehčit v době pandemie veřejným zadavatelům je zvolit cestu změny smlouvy. Směrnice umožňuje měnit smlouvy a rámcové dohody bez nového zadávacího řízení, v případě, že jsou splněny níže uvedené podmínky:

- 1) změna musí být vyvolána okolnostmi, které pečlivý zadavatel nemohl předvídat;
- 2) změna nemění celkovou povahu zakázky;
- 3) případné zvýšení ceny není vyšší než 50 % hodnoty původní zakázky nebo rámcové dohody.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.org* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 9. 2014, sp. zn. 29 ICdo 26/2012.

<sup>7</sup> Rozsudek ze dne 19. 12. 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice*, C-216/17.

<sup>8</sup> Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.org* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

<sup>9</sup> Čl. 72 odst. 1 písm. c) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 65 an.

Takovou potřebu změny lze využít v případě hospodárnosti zadavatele, kdy zadavatel usoudí, že je pro něj ekonomicky výhodnější setrvat ve stávajícím závazku než zahajovat nové řízení.<sup>10</sup> Na uvedené odkazuje i preambule Směrnice: „*Veřejní zadavatelé mohou čelit vnějším okolnostem, které nemohou předvídat při zadávání veřejné zakázky, zejména pokud plnění veřejné zakázky pokrývá delší časový úsek. V takovém případě je nezbytná určitá míra flexibility pro přizpůsobení veřejné zakázky těmto okolnostem, aniž by muselo být zahájeno nové zadávací řízení. Pojem nepředvídatelné okolnosti se týká okolností, jež nemohl veřejný zadavatel předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení na původní veřejnou zakázku při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností konkrétního projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání veřejné zakázky a její odhadovanou hodnotou.*“<sup>11</sup>

V době pandemie český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže doporučoval zvážit využití změny smlouvy ve smyslu užití ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, konkrétně § 2913 odst. 2 uvedeného zákona. V době pandemie covidu-19 bylo nutné zkoumat skutečnost, jestli nemožnost plnění byla v příčinné souvislosti s onemocněním covidem-19, a to tak, že tato okolnost byla ze strany zadavatele nepředvídatelná, nedala se odvrátit či jiným způsobem překonat. Nejen veřejné zakázky, ale obecně smluvní ujednání jsou postavena primárně na principu *pacta sunt servanda*, strany smlouvy by se měly vždy snažit smlouvu dodržet a zajistit plnění dle ujednané smlouvy.<sup>12</sup>

### 1.1.1.3 Přímé zadávání

Jednou z dalších možností, jak zajistit dodávky materiálu v době pandemie covidu-19, bylo nevyužití jednacích řízení. Evropské komise veřejným zadavatelům v určitých naléhavých případech bylo doporučovala přímo oslovit potenciální dodavatele. Ovšem myšlenka Evropské komise byla širší. Evropská komise doporučovala zadavatelům jmenovat zástupce s přímou znalostí trhu, který by zajistil dodávky a kontaktoval potenciální dodavatele za účelem zvýšení nebo obnovení výroby. Výsledkem mělo být přeorganizování nebo obnovení výroby osobních ochranných pomůcek a zdravotnických prostředků.<sup>13</sup>

Řada společností v Evropě začala bojovat s pandemií covidu-19 a přeorganizovala a upravila svou výrobu tak, aby uspokojila poptávku po v té době nutném zboží. Společnosti zejména začaly vyrábět ochranné pomůcky, dezinfekční a zdravotnické prostředky. Lihovary se proměnily ve výrobní dezinfekce, textilní společnosti ve výrobní masek. Evropská komise v rámci přeměny směřovala žádosti k Evropské normalizační organizaci, která na to poskytla volně všem jednotné normy pro obličejové masky a další ochranné

<sup>10</sup> ŠEBESTA, M. – NOVOTNÝ, P. – MACHUREK, T. – DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1318–1347.

<sup>11</sup> Preambule čl. 109 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Úř. věst. L 94, 28. 3.

<sup>12</sup> Stanovisko ÚOHS k možným změnám závazků smluv v době koronavirové nákazy. In: *uohs.cz* [online]. 8. 4. 2022 [cit. 2022-05-21]. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/2762-stanovisko-uohs-k-moznym-zmenam-zavazku-smluv-v-dobe-koronavirove-nakazy.html>>.

<sup>13</sup> BEUTER, Rita. EU public procurement policy in the context of COVID-19. In: *eipa.eu* [online]. August 2020 [cit. 2022-05-01]. Dostupné z: <<https://www.eipa.eu/publications/briefing/eu-public-procurement-policy-in-the-context-of-covid-19/>>.

prostředky. Komise současně urychlila schvalovací proces základních výrobků. Komise taktéž byla nápomocna při přizpůsobování (přeměně) výrobních linek jednotlivých společností, a to tím, že vydala pokyny pro oblasti osobních ochranných prostředků, čistících a dezinfekčních prostředků na ruce a 3D tisk. Díky vydaným pokynům ze strany Komise se zvýšila výroba jednotlivých společností, a zejména se sjednotila výroba všech společností dle pravidel a norem EU. Podniky v EU díky své solidaritě společně dokázaly částečně zabezpečit poptávku lidí po ochranných pomůckách.<sup>14</sup> „Švédská společnost H&M využila svého dodavatelského řetězce a začala vyrábět ochranné pomůcky, včetně roušek, rukavic a pláštů, a dodává je bezplatně státní správě nejpostiženějších zemí.“<sup>15</sup> Nebo největší polská rafinerie a prodejce benzínu PKN Orlen přestavěla své výrobní linky a začala vyrábět dezinfekční prostředky na ruce, podobně tak učinila i německá kosmetická společnost Beiersdorf nebo italský producent likérů Canelli.<sup>16</sup>

### 1.1.2 Použití zrychleného postupu

V době pandemie bylo taktéž vhodné využít tzv. zrychleného postupu řízení. Zrychlený postup značně zkracuje zákonné lhůty, celý proces zadávání veřejných zakázek se značně urychlí, což má v době pandemie pozitivní efekt. Článek 27 Směrnice o zadávání veřejných zakázek umožňuje zadavatelům, kteří hodlají využít otevřený způsob zadávání veřejné zakázky, stanovit kratší lhůtu pro přijetí nabídky, nejméně však 15 dní od dne odeslání oznámení o zakázce, a to pokud existuje naléhavý stav, který je řádně doložen a díky tomu lze považovat jinak stanovené zákonné lhůty za neproveditelné.<sup>17</sup> Stejně ustanovení obsahuje i užší řízení v článku 28 odst. 6 Směrnice o zadávání veřejných zakázek, kdy za stejných podmínek je možné zkrátit lhůtu pro přijetí žádosti o účasti na 15 dnů a pro přijetí nabídek na 10 dnů.<sup>18</sup>

### 1.1.3 Jednací řízení bez uveřejnění

Poslední možností cesty zvládání pandemie z hlediska veřejných zakázek je za využití jednacího řízení bez uveřejnění. Znění Směrnice článku 32 přímo umožňuje členským státům Evropské unie stanovit podmínky použití jednacího řízení bez předchozího uveřejnění. Výhodou přímého zadávání bez uveřejnění je zejména to, že se na něj nevztahuje několik základních a obvyklých ustanovení Směrnice. Například není třeba zveřejňovat výzvu k podání nabídky, neplatí zákonné formální požadavky na průběh zadávacího řízení nebo se neuplatňují minimální lhůty. Je ovšem nutné mít na paměti dodržování obec-

<sup>14</sup> EUROPEAN COMMISSION. Coronavirus: European Solidarity in action. In: *ec.europa.eu* [online]. 26. 6. 2020 [cit. 2022-05-07]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en)>.

<sup>15</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Koronavirus. Průmyslové podniky EU společnými silami pomáhají evropským občanům. In: *ec.europa.eu* [online]. Květen 2020 [cit. 2022-05-07]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en)>.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Čl. 27 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 65 an.

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

ných zásad Smlouvy o fungování Evropské unie, zásady zákazu nediskriminace a rovného zacházení.<sup>19</sup> Navíc článek 32 odst. 2 písm. c) Směrnice říká, že pokud je to nezbytně nutné „z důvodů krajní naléhavosti způsobené událostmi, které veřejný zadavatel nemohl předvídat, nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení. Okolnosti pro odůvodnění krajní naléhavosti nesmějí být v žádném případě způsobeny veřejným zadavatelem.“<sup>20</sup> Pro veřejné zadavatele to znamená, že mohou postupovat cestou vyjednávacího řízení s omezenou soutěží na základě přímého oslovení potenciálního dodavatele nebo přímo zadat veřejnou zakázku, ale to vše jen a pouze za splnění podmínky mimořádné naléhavosti.<sup>21</sup>

Český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uvedl, že: „Pokud jsou tedy ve zvýšené míře ohroženy životy a zdraví osob nacházejících se na území ČR, měly by být dle názoru Úřadu v zásadě obě citované výjimky použitelné pro každého zadavatele, mezi jehož úkoly na základě zvláštních právních předpisů patří přijetí opatření nezbytných pro eliminaci/snížení takového ohrožení, resp. k odstranění/zmírnění důvodů pro vyhlášení nouzového stavu. Nezbytnou podmínkou pro uplatnění daných výjimek přitom pochopitelně je, že jsou používány výlučně na skutečně urgentní nákupy související se zvládnutím aktuálního ohrožení. Jejich použití na jakékoli jiné nákupy je z povahy věci vyloučeno. Zjednodušeně řečeno: pokud např. kraj řídí nemocnici, která má ošetřovat i osoby potenciálně nakažené novým typem koronaviru, a pro potřeby této nemocnice potřebuje nakoupit roušky, respirátory, dezinfekce apod. (tj. něco, co je pro takovou péči nezbytné), je možno pro tento nákup uvedené výjimky využít.“<sup>22</sup> S uvedeným nezbývá než jen souhlasit.

## 2. Veřejné zakázky v době pandemie v Evropě

Každý stát v Evropské unii se s pandemií vyrovnával jinak a každý stát zavedl jiná opatření podporující zadávání veřejných zakázek. V rámci tohoto článku jsou analyzovány postupy zadávání veřejných zakázek v době pandemie ve třech státech. Pro účely analýzy byla vybrána Italská republika, Chorvatská republika a Lotyšská republika. Jako kritéria pro výběr byla zvolena výše HDP na obyvatele v roce 2021 a rozdílná délka členství v Evropské unii. Kritériem výběru bylo porovnání hrubého domácího produktu na jednoho obyvatele v roce 2021, kdy dle závěrů OECD Italská republika patřila mezi výkonnostně nejlepší státy v Evropě, umístila se v první desítku států s nejvyšším HDP. Oproti tomu Lotyšsko a Chorvatsko se umístily na opačném konci tohoto srovnání evropských států. Druhým kritériem výběru byla doba členství v Evropské unii. Jedním z vybraných států byla Italská republika, jako stát zakládající, naproti tomu Chorvatsko bylo zvoleno z dů-

<sup>19</sup> OECD. Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.cz* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-05-21]. Dostupné z: <<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

<sup>20</sup> Čl. 32 odst. 2 písm. c) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 65 an.

<sup>21</sup> *Communication from the Commission Guidance from the European Commission on using the public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis*. Úř. Vest. C 1081, 1. 4. 2020.

<sup>22</sup> Za nouzového stavu lze nakupovat roušky, respirátory a dezinfekci i bez zadávacího řízení. In: *uohs.cz* [online]. 20. 3. 2020 [cit. 2022-05-22]. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/2749-za-nouzoveho-stavu-lze-nakupovat-rousky-respiratory-a-dezinfekci-i-bez-zadavacihorizeni.html>>.

vodu jeho nejkratšího členství a současně posledního přistoupiššího státu do Evropské unie. Lotyšsko bylo vybráno z důvodu jeho přistoupení v nejšířší a nejočekávanější přistoupující vlně států do Evropské unie. Všechny zvolené státy spojuje i historie provázaná s komunistickým potažmo socialistickým stylem vlády. Italská republika jako zakládající stát dnešní Evropské unie má dlouhodobou kontinuitu legislativního systému a je tradičně postavena na volnotržním systému. Lotyšsko je oproti Itálii postsovětskou zemí, která byla nucena vybudovat si právní i ekonomický řád nově. Současné Chorvatsko značně ovlivnila éra Jugoslávie, která dodnes doznívá v jeho právním a ekonomickém systému.

## 2.1 Italská republika

Itálie byla vůbec první evropskou zemí zasaženou pandemií covidu-19 a jednou z nejhůře postižených zemí na světě. Během prvních dvou měsíců zemřelo v Itálii více než 27 tisíc osob.<sup>23</sup> Z tohoto důvodu byla italská vláda nucena přistoupit k níže uvedeným způsobům řešení co se týče veřejných zakázek.

Italská vláda svým zákonným nařízením *Decreto Cura Italia* stanovila opatření k posílení zdravotních služeb a poskytnutí ekonomické podpory domácnostem, pracovníkům a podnikům v souvislosti s onemocněním covidem-19. Dále italská vláda zadavateli rozšířila možnosti užívat zjednodušená zadávací řízení. Zadavatelé mohli využít zjednodušená zadávací řízení pro nákup elektroniky, zejména osobních počítačů, pro veřejnou správu nebo pro nákup pomůcek ve školách.<sup>24</sup> V neposlední řadě italská vláda umožnila veřejným zadavatelům přistoupit k zadávání zakázek na služby a dodávky formou výjimky z běžných pravidel, které jsou zformovány v italském zákoně o zadávání veřejných zakázek, kdy Itálie zavedla tzv. legislativní odchylky od ustanovení místního zákona o veřejných zakázkách. Nákup osobních ochranných prostředků a zdravotnických prostředků byl usnadněn díky výjimce povinnosti předchozí konzultace s hospodářskými subjekty, která je jinak stanovena pouze pro nákup do částky 40 000 eur. V Itálii byla dále zavedena možnost hradit zálohu na celou kupní cenu na celou dodávku.<sup>25</sup>

Vyjma výše uvedeného zákonný dekret umožnil zvláštní postupy pro případy mimořádné naléhavosti a pro účely civilní ochrany. K provedení stavebních prací, dodávek a služeb nezbytných k odstranění stavu nouze mohla být zadána veřejná zakázka přímo jednomu nebo více hospodářským subjektům vybraným osobou pověřenou řízením.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> LUIGI ALBANO, G. – LA CHIMIA, A. Emergency Procurement and Responses to COVID-19: The Case of Italy. In: ARROW-SMITH, S. – BUTLER, L. R. – LA CHIMIA, A. – YUKINS, C. (eds). *Public Procurement Regulation in (a) Crisis?: Global Lessons from the COVID-19 Pandemic*. Oxford: Hart Publishing, 2022, s. 331–354.

<sup>24</sup> CAVASOLA, P. – IANNACCI, M. – MASONI, T. Coronavirus (COVID-19) impact on public procurement in Italy. In: *Cms.law* [online]. 4. 4. 2020 [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: <<https://cms.law/en/media/local/cms-aacs/files/publications/news-letters/coronavirus-covid-19-impact-on-public-procurement-in-italy?v=2>>.

<sup>25</sup> OECD. Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.cz* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-05-21]. Dostupné z: <<https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

<sup>26</sup> Italy: Legal guide to public contracting in light of COVID-19 pandemic. In: *insightplus.bakermckenzie.com* [online]. 5. 5. 2020 [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: <<https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/dispute-resolution/italy-legal-guide-to-public-contracting-in-light-of-covid-19-pandemic>>.

## 2.2 Chorvatská republika

Chorvatsko bylo v době pandemie covidu-19 nuceno se vyrovnat mimo jiné i se zemětřesením v okolí Zábřehu, které bylo nejsilnějším zemětřesením od roku 1880.<sup>27</sup> Současně krize způsobené pandemií covidu-19 prohloubila již existující krizi způsobenou financováním zdravotnického systému v Chorvatsku.<sup>28</sup> Chorvatská republika měla tedy ztíženou situaci oproti ostatním evropským státům.

Chorvatské Ministerstvo hospodářství, podnikání a řemesel vydalo v době pandemie doporučující stanoviska ohledně místního zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon o zadávání veřejných zakázek platný na území Chorvatska umožňuje požadovat od uchazečů za jistých okolností jistotu, a to pro případ, že by vítězný uchazeč chtěl stáhnout svoji nabídku před uplynutím doby její platnosti, nepodepsal smlouvu či neposkytl záruku řádného plnění. Ministerstvo v době pandemie vydalo doporučení, aby zadavatelé vyžadovali jistoty pouze v rizikových případech, ale to i potenciálních, kdy je zejména nutné brát v takovém případě ohled na předpokládanou hodnotu zakázky, naléhavost zakázky a význam zakázky pro zadavatele. Na druhou stranu ministerstvo taktéž doporučovalo omezit výši jistoty na nižší částku. Dle chorvatského zákona o veřejných zakázkách může být nejvyšší výše jistoty až 3 % předpokládané hodnoty zakázky. Ministerstvo v době pandemie doporučovalo jistoty nižší, a to do 1 % předpokládané hodnoty zakázky.<sup>29</sup>

Jedno z dalších doporučení ze strany ministerstva směřovalo ke způsobu otevírání obálek veřejných zakázek v době pandemie. Chorvatské ministerstvo doporučovalo v co největší možné míře přesunout konání jednání ohledně otevírání nabídek do online prostoru a využít tak technologie pro konání jednání na dálku.<sup>30</sup>

## 2.3 Lotyšská republika

Lotyšsko se v době pandemie covidu-19 vydalo cestou doporučení Evropské komise. Bylo upozorňováno na možnost změny již existující smlouvy jako na v podstatě nejrychlejší a nejjednodušší způsob řešení ztížené situace kvůli covidu-19.<sup>31</sup> Dále byl v Lotyšsku využíván způsob zadávání veřejných zakázek mimo použití zákona o zadávání veřejných zakázek, a to pro účely pořízení zboží a služeb v souvislosti s řešením situace ohledně onemocnění covidem-19. Tato výjimka se vztahovala na státní zdravotnickou záchrannou službu, státní policii a státní hasičskou a záchrannou službu, tedy orgány přímo zapojené do činnosti proti šíření onemocnění covidem-19. Současně tato možnost byla poskytnuta

<sup>27</sup> TURUDIĆ, M. Public Procurement and Natural Disasters: Lessons from Croatia. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 2020, roč. 15, č. 2, s. 163–169.

<sup>28</sup> ŠIMOVIĆ, H. – MIHELJA ŽAJA, M. – PRIMIRAC, M. Fiscal (un)sustainability of the Croatian healthcare system: additional impact of the COVID-19 crisis. *Public Sector Economics*. 2021, roč. 45, č. 4, s. 495–515.

<sup>29</sup> Preporuke Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u vezi s pitanjima propisivanja i dostave jamstva za ozbiljnost ponude u novonastaloj situaciji izazvanoj epidemijom corona virusom. In: *Javnanabava.hr* [online]. 7. 4. 2020. [cit. 2022-05-22]. Dostupné z: <<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>>.

<sup>30</sup> Preporuka Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u vezi s provedbom postupka javnog otvaranja ponuda u novonastaloj situaciji izazvanoj epidemijom corona virusom. In: *Javnanabava.hr* [online]. 23. 5. 2020 [cit. 2022-05-22]. Dostupné z: <<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>>.

<sup>31</sup> Public Procurement and Contract Modification Options during the COVID-19 pandemic. In: *Trinity.eu* [online]. [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: <<https://trinity.eu/insights/public-procurement-and-contract-modification-options-during-the-covid-19-pandemic/>>.



i institucím organizujícím společenský život. Těmto institucím bylo dovoleno nevyužívat pro své nákupy ustanovení zákona o veřejných zakázkách, kdy toto pravidlo bylo restriktivně stanoveno a mohlo být využito pouze v případě činnosti směřující k přímé reakci na výskyt onemocnění covid-19 a současně musela být tato činnost financována ze státního rozpočtu.<sup>32</sup> Ostatní zadavatelé byli oprávněni využít cestu za nepoužití zákona o zadávání veřejných zakázek v případě, že se ocitnou v krajní naléhavosti, kterou nezapříčinili a současně by nebylo možné použít zadávací řízení zahrnující soutěž a uveřejnění oznámení o zakázce. Podmínkou využití alternativních pravidel bylo objektivní zjištění použití.<sup>33</sup>

V Lotyšsku se v době pandemie covidu-19 značně zlepšila spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Bylo nutné rychle reagovat na šířící se nemoc covid-19, díky tomu byla navázána široká spolupráce se soukromými laboratořemi v rámci testování onemocnění covidem-19. Dle zákona o zadávání veřejných zakázek jsou na podepsání smlouvy o spolupráci a samotné zahájení práce nejméně dva měsíce, v Lotyšsku se navázala spolupráce a zahájila práce téměř okamžitě. Tato spolupráce Lotyšsko vynesla mezi státy se nejlépe otestovaným obyvatelstvem v rámci srovnání vybraných států OECD.<sup>34</sup>

## 2.4 Srovnání postupu zadávání veřejných zakázek

Většina evropských států v době pandemie postupovala, co se týče zadávání veřejných zakázek, velmi podobně. Jejich hlavním cílem bylo zajistit nutné dodávky zejména zdravotnického materiálu. Státy v Evropské unii se snažily uplatňovat ustanovení o veřejných zakázkách, přičemž buď přijímaly konkrétní právní ustanovení, nebo vytvářely pokyny pro veřejné zadavatele ohledně již platných ustanovení týkajících se veřejných zakázek. Opatření, která byla přijímána členskými státy, ve většině případů směřovala k omezení osobní přítomnosti a přímému postupu k přezkumným orgánům, nebo omezovala osobní přítomnost v rámci přezkumných jednání v sídlech přezkumných orgánů.<sup>35</sup>

Společným znakem srovnávaných států byla tvorba a úprava ustanovení vztahujících se k nákupu zdravotnického materiálu. Současně je vidět, že všechny uvedené státy se snažily zjednodušit proces zadávání veřejných zakázek a snížit ekonomickou zátěž potenciálních dodavatelů. Z výše uvedeného je možné dovozovat, že Itálie a Lotyšsko postupovaly obdobně a ve shodě s Pokyny Evropské komise, kdy zmíněné státy v krajních případech pro účely zásobování nezbytným zbožím doporučovaly přímé zadávání veřejných zakázek. Naopak Chorvatsko zasahovalo do procesu zadávání veřejných zakázek v minimální míře.

<sup>32</sup> OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19. In: *oecd.org* [online]. 24. 1. 2020 [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/>>.

<sup>33</sup> Par iepirkumiem valsti izsludinātās ārkārtējās situācijas ietvaros. In: *iub.gov.lv* [online]. 13. 3. 2020 [cit. 2022-05-22]. Dostupné z: <<https://www.iub.gov.lv/lv/par-iepirkumiem-valsti-izsludinatas-arkartejas-situacijas-ietvaros>>.

<sup>34</sup> KALVA, A. – BRIGIS, G. – KRUKS, S. SMITS, Dins. Public-private partnership role during the pandemic: A case of COVID-19 testing in the Republic of Latvia 2020. In: *Tandfonline.com* [online]. 31. 8. 2022 [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20479700.2022.2112437>>.

<sup>35</sup> OECD. Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. In: *Sigmaweb.cz* [online]. 8. 4. 2020 [cit. 2022-06-19]. Dostupné z: <<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>>.

## Závěr

Cílem tohoto článku bylo nastínit systém zadávání veřejných zakázek v době pandemie covidu-19. Jak bylo uvedeno výše pravidla pro zadávání veřejných zakázek nemají stát v cestě, pokud se jedná o lidské zdraví a lidské životy. Žádné ustanovení předpisů o zadávání veřejných zakázek by nemělo bránit použití nebo prosazení opatření nezbytných pro ochranu zdraví a lidského života. Při událostech charakteristických vyšší mocí, mezi které řadíme bezpodmínečně živelní katastrofy, ale právě i pandemie, jako byla tato způsobená onemocněním covid-19, je nutné aplikovat ustanovení, která zajišťují rychlejší a méně formální procesy nákupů. Přímé zadávání, kratší lhůty v soutěžních řízeních či užití jednacího řízení bez uveřejnění jsou ideálním řešením zvládnutí pandemie z hlediska veřejných zakázek. V situaci, kdy nebylo vhodné se vydat cestou jednacího řízení bez uveřejnění, mohli veřejní zadavatelé zvolit jedno z alternativních řešení jako přímé zadání veřejné zakázky nebo změnu smlouvy. Pokud nefungovalo ani uvedené, veřejní zadavatelé se mohli pokusit o změnu již zadané zakázky v podobě změny smlouvy.

Co ale pandemie dala světu veřejných zakázek? Ponaučení. Ponaučení o tom, jak rychle, efektivně zajistit fungování veřejného sektoru, ale i jak žít v době kritického nouzového stavu. Svět se naučil rychle zvládat a zajistit potřebu nezbytného, zejména v té době, zdravotnického materiálu. Společnosti po celém světě obratem dokázaly přeměnit svou dosavadní výrobu na tehdy požadované zboží. Svět se naučil spolupracovat.

Závěrem můžeme říci, že svět veřejných zakázek se v době pandemie covidu-19 značně změnil. Začaly se využívat do té doby takřka opomíjené zadávací postupy, zadavatelé zrychlili zadávání veřejných zakázek a začali se zaměřovat na alternativní využití trhu. Zadavatelé učinili změny a získali zkušenosti, které mohou využívat i nyní.

## Public Procurement during the Covid-19 Pandemic

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

**Abstract:** The covid-19 pandemic has affected the whole world, Europe and the Member States of the European Union were not excluded. From one minute to the next, public procurers were forced to secure supplies of the goods needed at the time, especially medical supplies. The procedures under Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC were lengthy. Public officials were trying to find solutions to speed up the procurement procedure and thus ensure faster delivery of the needed goods. The European Commission has provided guidance to contracting authorities on how to proceed during this difficult time in the form of Guidelines on the use of the framework for public procurement in the emergency situation related to the covid-19 crisis. This article describes the practices of contracting authorities during the covid-19 pandemic. The article seeks to describe the procurement processes during the pandemic and outline the differences in the procurement process during the pandemic compared to the pre-pandemic situation. At the same time, the article briefly looks at a comparison of the measures adopted in selected EU Member States.

**Keywords:** public procurement, public procurement law, European law, European Union, Covid-19 pandemic