

Tento článek je věnován problematice některých lhůt, jež jsou podle mého názoru v současné době, tak jak jsou nastaveny u jednotlivých zadávacích řízení veřejných zakázek, zcela nedostačující. Díky tomu, že většina zadavatelů využívá možnosti stanovit minimální možné lhůty pro podání nabídek a zároveň při vydávání zadávací dokumentace a odpovědi na dodatečné dotazy se řídí lhůtami, které jsou v zákoně o veřejných zakázkách upraveny jako maximální, často nemají uchazeči dostatek času zpracovávat a podávat kvalitní nabídky.

Lhůty pro podávání nabídek ve veřejných zakázkách jsou upraveny v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), konkrétně § 39, § 40, § 41 a § 42. Podrobně se touto problematikou zabírá autorský kolektiv komentáře ZVZ (Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách - komentář).

Avšak i přes dostatek odborných publikací, obsahujících návodné postupy, jak stanovovat lhůty v zadávacích řízeních, mohu konstatovat (zejména z důvodu nespočtu možných variant), že místo toho, aby lhůta, která je určena k zpracování nabídek uchazečů, byla dostatečně dlouhá a tím vedla k podávání kvalitně zpracovaných nabídek, obvykle opak bývá pravdou a často se tak neděje.

Osobně si uvědomuji, že tato problematika je dosti složitá a nemusí se v ní dostatečně orientovat ani lidé s velkými zkušenostmi v oblasti veřejných zakázek. Nicméně právě proto jsem se rozhodl poukázat na její jednotlivé slabiny, které v tomto ohledu doprovázejí zadávání veřejných zakázek v České republice. Dokonce si dovoluji tvrdit, že pokud má zadavatel či osoba vykonávající administraci zadávacího řízení jménem zadavatele (na základě plné moci) dostatečné odborné znalosti, umožňuje stávající úprava zákona „předpřipravit“ prostředí zadávacího řízení pro předem určené uchazeče a naopak eliminovat uchazeče ostatní. Toto své tvrzení následně vysvětlím v následujícím textu.

Avšak ještě před tím, než se pokusím poukázat na jednotlivá úskalí ve výše uvedené oblasti, rád bych se pozastavil nad termínem „přiměřenost lhůt“. Tento termín není zakotven v žádném zákoně, i když je částečně ošetřen v § 39 odst. 1 a § 41 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, které stanovují, že

veškeré lhůty určené zadavatelem musí být stanoveny s ohledem na předmět veřejné zakázky.

Je to sice určitý pokrok proti předchozímu zákonu (č. 40/2004 Sb.), kde se požadavek na přiměřenost lhůt ve vztahu k druhu a charakteru veřejné zakázky vztahoval pouze na lhůtu pro podání nabídky, ale přesto je přiměřenost stanovení lhůt stále definována velice vágně.

Bohužel, podle mého názoru, je v současném zákoně z hlediska lhůt velmi problematicky upraveno také poskytování zadávací dokumentace a dodatečných informací, a to především po novele provedené zákonem č. 179/2010 Sb. s účinností od 15.9.2010. Tento můj názor navíc podtrhuje ta skutečnost, že v připravované velké novele, která by měla nabýt účinnosti od 1.4.2012, můžeme pozorovat návrat k jasněji stanoveným lhůtám týkajícím se zadávací dokumentace nebo poskytování dodatečných informací.

Proto považuji za důležité položit si následující otázky:

- Je správné, aby v oblasti variabilního stanovování lhůt zůstala pravomoc v rukou jednotlivých zadavatelů?
- Zajistí nám připravovaná novela zákona o veřejných zakázkách kvalitativně lepší a transparentnější podmínky při zadávání veřejných zakázek?
- Budou uchazeči ochráněni před neúměrně krátkými lhůtami, a to jak pro zpracování

nabídky, tak i pro případné reakce (úpravy nabídek) na dodatečné informace k zadávacím podmínkám?

- Bude dostatečně zabezpečeno, aby dodatečné informace (podávané ze strany zadavatele bez předchozího dotazu uchazeče, nebo jako odpověď na dodatečný dotaz uchazeče) v průběhu lhůty pro podání nabídek byly uchazečům sděleny včas, tak aby nemohlo docházet k eliminaci „nepohodlných“ uchazečů?

Na základě těchto otázek bych si pro lepší porozumění dovolil citovat z níže uvedených publikací:

„Při rozhodování o délce všech lhůt v zadávacím řízení musí veřejný a dotovaný zadavatel zohlednit předmět veřejné zakázky. Předchozí zákon přitom obdobnou povinnost vztahoval pouze ke lhůtě podání nabídek (srov. § 54 odst. 1 předchozího zákona). Požadavek stanovený v tomto odstavci je třeba interpretovat jako požadavek na stanovení přiměřeně dlouhých lhůt, které budou odpovídat konkrétním okolnostem zadávacího řízení, zejména složitosti předmětu veřejné zakázky, obtížnosti prokázání kvalifikačních předpokladů či sestavení nabídky splňující zadávací podmínky apod. Platí tedy, že zákonem stanovené minimální lhůty pro jednotlivá zadávací řízení nemusejí být ve všech případech přiměřené předmětu veřejné zakázky, a v takových případech



musí veřejný a dotovaný zadavatel stanovit lhůtu delší, která bude odpovídat složitosti či náročnosti přípravy nabídky apod.: odlišný postup by bylo možné považovat za porušení zákona.“ (Srov. Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. ISBN 978-80-7201-677-8, Linde Praha a.s., Praha 2007, str. 296-297).

Na základě výše uvedeného by se mohlo zdát, že je vše v naprostém pořádku a tím, že jednotlivé postupy toho, co je korektní a správné, včetně případné hrozby sankce za porušení zákona, eliminují ze strany zadavatelů jakékoli neférové jednání. Avšak zde bych rád odkázal na níže uvedené možné neférové „šedé“ praktiky a dále pak si dovoľil citovat:

„Každá společnost definuje zejména prostřednictvím svých vlastních zákonů, jaké chování je nepřijatelné a jaké je považováno za korupční. Nicméně musím zdůraznit, že takovýto normativní přístup ke korupci má své meze. Ne každé jednání, které společnost považuje za korupční či korupci, je tak definováno v zákonech a předpisech. Z tohoto důvodu může být tlak veřejnosti na regulaci korupce slabý, neboť korupční praktiky jsou utajované a zpravidla se o nich neví. Skutečnost, že čin je v souladu se zákony, neznamená tedy nutně, že nemůže nést znaky korupce!“ (Srov. Bušina, F.: Korupce a oblast veřejných zakázek, časopis Veřejné zakázky, Vízea s.r.o. 2011, č. 1, s. 6).

Možné neférové praktiky

! Pokud zadavatel zveřejní předběžné oznámení.

Předběžné oznámení umožňuje zadavateli zkrátit lhůtu pro podání nabídek a tím se krátí čas, který má dodavatel na přípravu nabídky.

Důsledek: Často se uveřejňuje tak, aby lhůta pro podání nabídky běžela v období, kdy je velice obtížné připravit a v případě stavebních prací zejména ocenit nabídku (Vánoce, Velikonoce, období dovolených atd.). Podle informací, které zadavatelé uvádí v předběžném oznámení, není uchazeč schopen připravit nabídku a v některých případech ani začít s její přípravou.

! Při oznámení dodatečných informací v průběhu lhůty pro podání nabídky, bez jejího prodloužení.

Změny technických údajů: změna kubatur,

výkazu výměr, projektové dokumentace, standardů, položkových rozpočtů.

Změny v oblasti smluvní a právní: změna obchodních podmínek, návrhu smlouvy, změna v kvalifikačních předpokladech, bankovních zárukách, jistotách.

Důsledek: Zkomplikování a někdy až znemožnění kvalitního zpracování nabídky, včetně jejího nacenění. Zadavatel je sice dle zákona povinen v případě závažnějších změn současně přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek, ale toto prodloužení je zcela na něm (navrhovaná novela by mohla tento nedostatek poněkud zlepšit).

! Při vydávání zadávací dokumentace a poskytování dodatečných informací.

Zadavatel využije celou délku zákonné lhůty pro poskytnutí zadávací dokumentace či dodatečných informací k zadávacím podmínkám, i když je schopen tyto poskytnout dříve.

Důsledek: Zbytečné zkrácení času pro přípravu nabídek prodloužováním doby pro vydání zadávací dokumentace či dodatečných informací, bez kterých uchazeč není schopen zpracovat kvalitní nabídku.

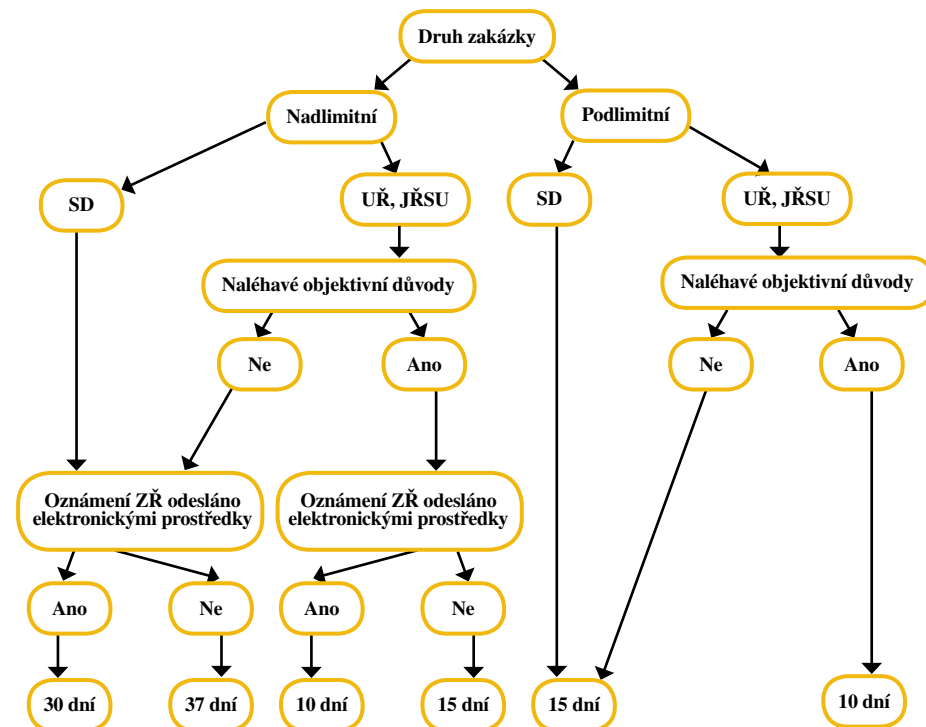
! Posunování termínu pro podání nabídek.

Důsledek: Důvod k vyloučení těch uchazečů, kteří si neprodloužili bankovní záruky či závazné přísliby.

! Užší řízení, s využitím všech zkracujících lhůt.

Důsledek: Zde je dokonce zákonem omezena možnost žádat o kvalifikační dokumentaci na 8 dnů před koncem lhůty pro podání nabídek, což znamená, že v konečné fázi s využitím všech zkracovacích procesů (viz níže citovaná schémata 1 a 2) lze fakticky žádat o kvalifikační dokumentaci pouze jeden den.

Schéma 1 - Určení minimální délky lhůty pro doručení žádosti o účast v UŘ, JŘSU a SD a požadovaných dokladů prokazujících splnění kvalifikace podle § 39 a § 40 zákona



Vysvětlivky:

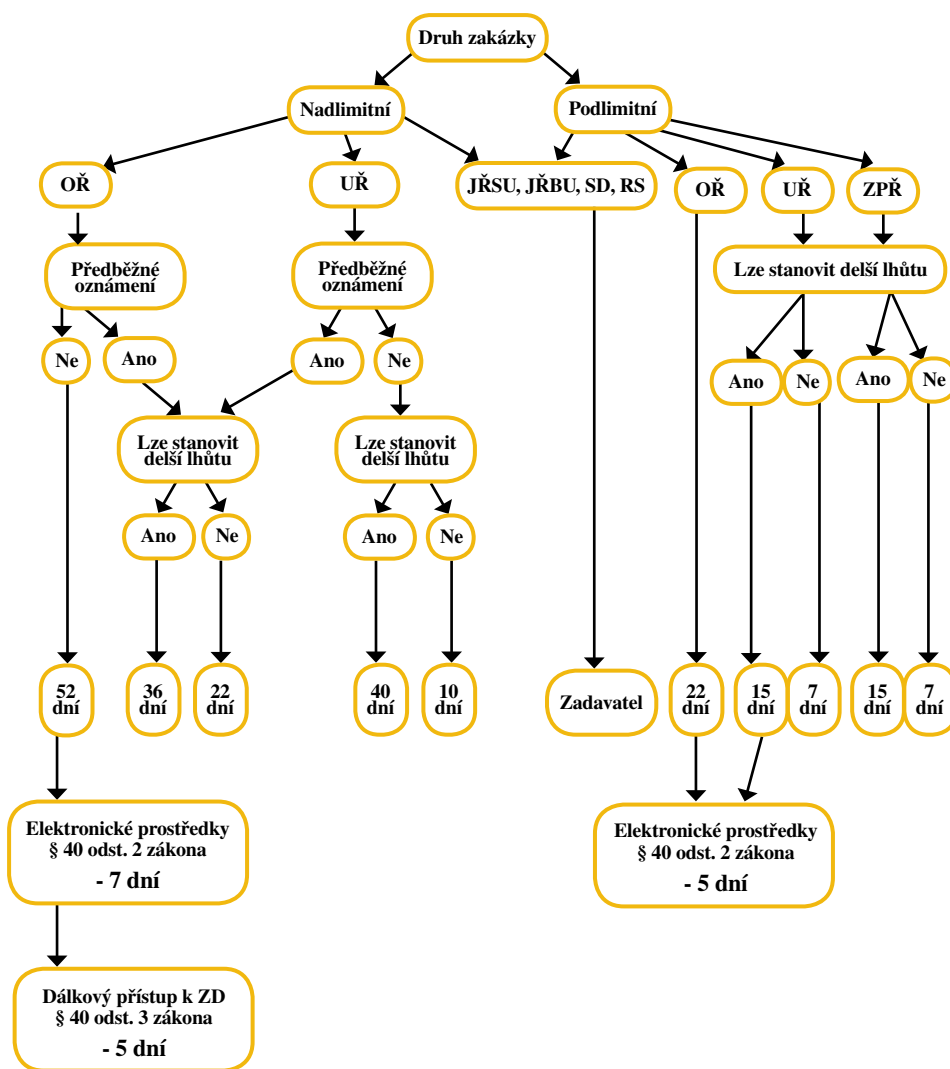
UŘ - užší řízení
 JŘSU - jednací řízení s uveřejněním
 ZŘ - zadávací řízení
 SD - soutěžní dialog

Zdroj: (Raus, D., Neruda, R.: Zákon o veřejných zakázkách. ISBN 978-80-7201-677-8, Linde Praha a.s., Praha 2007, str. 301)

Domnívám se, že následně bych mohl pokračovat v dalším výčtu jednotlivých „šedých“ praktik, které nejsou sice ze zákona postižitelné, avšak o jejich etické rovině by se dalo ze široka polemizovat. Nicméně to, co vnímám jako jeden z alarmujících

a pro mě naprosto nepochopitelných jevů v zákoně o veřejných zakázkách, je možnost kumulace zkrácení jednotlivých lhůt (jak je zřejmé z citovaných schémat 1 a 2). Zde bych ještě rád citoval z níže uvedené publikace:

Schéma 2 - Určení minimální délky lhůty pro podání nabídky podle § 39 a § 40 zákona



Vysvětlivky:

- OR - otevřené řízení
- UR - užší řízení
- JŘSU - jednací řízení s uveřejněním
- JŘBU - jednací řízení bez uveřejnění
- SD - soutěžní dialog
- ZPŘ - zjednodušené podlimitní řízení
- RS - zadání zakázky na podkladě rámcové smlouvy

Zdroj: (Raus, D., Neruda, R.:
Zákon o veřejných zakázkách.
ISBN 978-80-7201-677-8,
Linde Praha a.s., Praha 2007, str. 302)

„Lhůty jsou v zákoně stanoveny pro veřejné zadavatele v ustanovení § 39 a pro sektorové zadavatele v ustanovení § 41. Jejich změny pak v § 40 a 42. Obecně je v celém zákoně preferována elektronická forma komunikace. Při zachování elektronické formy komunikace dochází k možnosti zkrátit jednotlivé lhůty. Zákon rovněž upravuje jiné možnosti zkrácení lhůt. Jednotlivé možnosti zkrácení lhůt lze i kumulovat. V soutěžním dialogu, v jednacím řízení s uveřejněním, v jednacím řízení bez uveřejnění či řízení na základě rámcové smlouvy podle § 92 stanoví lhůtu pro podání nabídek veřejný zadavatel.“ (Srov. Krč, R., Marek, K., Petr, M.: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon. ISBN 978-80-7201-711-9, Linde Praha a.s., Praha 2008, str. 236).

Závěr

Závěrem si dovoluji na základě výše uvedeného uzavřít, že lhůty, jež jsou v současné době nastaveny u jednotlivých zadávacích řízeních, jsou zcela nedostačující a brání uchazečům zpracovávat a podávat v zadávacích řízeních kvalitní nabídky, a to i z důvodu, že většina zadavatelů se řídí lhůtami pro podání nabídek, které jsou v zákoně upraveny jako minimální, a naopak u vydávání zadávací dokumentace a odpovědí na dodatečné dotazy se řídí lhůtami, které jsou v zákoně upraveny jako maximální.

Dalším důvodem, který má na výše popsaném stavu nemalý podíl, je skutečnost, že lhůta pro podání nabídek začíná běžet již dnem následujícím po dni odeslání Oznámení o zakázce na IS VZ US, či po dni odeslání výzvy uchazečům (dle druhu zadávacího řízení), a toto vede k dalšímu zcela nesmyslnému zkracování již tak, dle mého názoru, hodně krátkých lhůt.

Lhůty by měly být stanovovány tak, aby minimální lhůta pro podání, která je upravena zákonem, skutečně odpovídala druhu, předmětu a složitosti zadávacího řízení. A naopak, aby zadavatelé zbytečně neprodlužovali lhůty na vydávání zadávací dokumentace či odpovědí na žádosti o dodatečné informace.

Ing. Filip Bušina, MBA
doktorand VŠE v Praze
www.filipbusina.cz