

# Vyhrazené zakázky: Splňuje přísnější národní úprava požadavky směrnice?

*Aby měly chráněné dílny a podniky možnost získat plnění z veřejných zakázek, umožnila evropská zakázková směrnice zadavatelům vyhradit si právo jejich účasti v zadávacím řízení. Do českého právního řádu pak byl její čl. 20 transponován vložím ust. § 38 ZZVZ. Mohou však členské státy uložit hospodářským subjektům i jiné požadavky nad rámec čl. 20 směrnice, které musejí pro účast ve vyhrazené veřejné zakázce splňovat? A obtojí přísnější podmínky české právní úpravy ve světle loňského rozsudku Evropského soudního dvora?*



**Mgr. Hana Látalová**  
**Mgr. Adam Gromnica\***

MPSV, Projekt Strategické zadávání veřejných zakázek

\*Člen redakční rady

**V** rámci začlenění osob s postižením či jinak znevýhodněných osob do společnosti hraje jejich zaměstnání a výkon povolání významnou roli. Chráněné dílny nebo jiné sociálně zaměřené podniky, jejichž hlavním cílem je podpora sociálního a profesního začlenění zdravotně postižených či jinak znevýhodněných osob (nezaměstnaní, osoby ze znevýhodněných menšin nebo jinak sociálně vyloučené osoby), sehrávají podstatnou úlohu v uplatnění daných osob nejen na trhu práce, ale i při jejich celkovém začlenění do běžného života. Pro zjednodušení však budeme všechny subjekty podléhající čl. 20 směrnice níže označovat jednoduše jako „chráněné dílny“.

Aby měly tyto dílny a podniky možnost získat plnění z veřejných zakázek, umožnila směrnice EP a Rady 2014/24/EU z 26. 2. 2014 (dále jen „zakázková směrnice“)

ve svém čl. 20 zadavateli vyhradit si právo účasti daných subjektů v zadávacím řízení. K transpozici zmíněné části zakázkové směrnice do českého právního řádu došlo vložím ust. § 38 ZZVZ.

## Rozsudek ESD ve věci C-598/19

Předmětem rozsudku Evropského soudního dvora C-598/19 z 6. 10. 2021 (dále jen „rozsudek ESD“) se stala žádost Nejvyššího soudu Basickicka ze 17. 7. 2019 o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, v rámci sporu mezi Národní konfederací zvláštních středisek pro zaměstnanost (CONACEE) a Radou provincie Gipuzkoa.

Na úvod je vhodné nastínit parametry španělské národní legislativy. Ta nad rámec směrnice hovoří také o podmínce vlastnic-

tví podílu v předmětných provozovnách – nejméně 50% podíl má náležet veřejným institucím či soukromým neziskovým institucím – a dále o povinnosti reinvestic části zisků chráněné dílny do vytváření pracovních příležitostí pro osoby s postižením (viz bod 9 rozsudku ESD). Předmět sporu tvořila otázka, zda ustanovení určující podle španělského práva oproti čl. 20 směrnice zmíněné dodatečné přísnější podmínky obtojí, když taková přísnější kritéria mohou mít vliv na účast ve vyhrazených veřejných zakázkách.

Podnět, který vyústil v předběžnou otázku zodpovězenou ESD, byl podán ze strany CONACEE – Národní konfederace zvláštních středisek pro zaměstnanost. Jedná se o hospodářské subjekty, jež by (pravděpodobně) mohly být pokryty čl. 20 zakázkové směrnice, ale nespadaají do národní definice



způsobilého dodavatele vyhrazené veřejné zakázky. Ke zodpovězení naznačené otázky bylo primárně nutné určit, zda jsou uvedené podmínky – tj. 30 % zaměstnanců tvoří osoby s postižením a hlavním cílem je prosazovat jejich sociální a profesní začlenění – taxativní, tedy zda členskými státy brání v ukládání dodatečných zpřísnujících podmínek.

Pří výkladu unijního práva je nutné zohlednit nejen jeho znění, ale i cíle sledované právní úpravou (viz rozsudek ESD Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17 z 15. 11. 2018). Generální advokát uvedl, že ustanovení

čl. 20 směrnice nijak nenaznačuje, že by právo účasti ve vyhrazených veřejných zakázkách mělo svědčit všem subjektům, které dané podmínky čl. 20 splňují. Dále uvedl, že podmínka 30 % zaměstnanců tvořících osoby s postižením představuje pouze minimální požadavek na členské státy, nikoliv maximální hranici, kterou by neměly překročit. Ze znění čl. 20 směrnice proto vyplynulo, že mají členské státy při provádění podmínek stanovených v daném článku určitou volnost, za předpokladu naplnění dále uvedených podmínek.

### V hlavní roli zásada rovného zacházení a proporcionality

Z rozsudku vyplynulo, že čl. 20 směrnice ponechává členskými státem možnost přijmout dodatečné podmínky, pokud přispívají k cílům sociální politiky a politiky zaměstnanosti. Čl. 20 je proto nutné vykládat v tom smyslu, že mohou členské státy uložit i další podmínky, které musejí hospodářské subjekty splňovat, aby mohly být připuštěny k účasti v zadávacích řízeních na vyhrazené veřejné zakázky. Členské státy však musejí vždy

dodržet základní pravidla Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména zásadu rovného zacházení a proporcionality.

Co se týče souladu se zásadou proporcionality, nesmějí pravidla stanovená členskými státy či veřejnými zadavateli při provádění ustanovení směrnice překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení cílů sledovaných směrnicí (viz rozsudek ESD Tim SpA, C-395/18 z 30. 1. 2020). Je proto potřeba sledovat hlavní cíl směrnice a zároveň cíl daného vnitrostátního ustanovení. V uvedeném případě se zpřísnující podmínky podle španělské právní úpravy k čl. 20 směrnice jeví být způsobilými dostat daným požadavkům. Jako další kritérium je potřeba sledovat, aby hospodářské subjekty založené v souladu s právem jiných členských států nebyly vyloučeny z práva účastnit se zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky stanovené španělskou právní úpravou.

Soudní dvůr proto rozhodl následovně: „Čl. 20 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, musí být vykládán ve smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát uložil dodatečné podmínky k podmínkám uvedeným v daném ustanovení, a vyloučil tím ze zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky některé hospodářské subjekty splňující podmínky stanovené v uvedeném ustanovení – to však s výhradou dodržení zásad rovného zacházení a proporcionality zmíněným členskými státem.“

Současně ESD konstatoval, že posouzení přiměřenosti národní právní úpravy – a to i v kontextu základních zásad fungování Evropské unie – má provést přímo národní soud. Ten se tak má sám vypořádat s otázkou přiměřenosti úpravy, která rozlišuje potenciální dodavatele na základě kritéria reinvestování prostředků, případně kritéria vlast-

**Členské státy mají především povinnost sledovat cíle zakázkové směrnice. Cíl sledovaný čl. 20 zní, že možnost vyhradit VZ musí primárně sloužit ve prospěch chráněných dílen a podniků, které s ohledem na svůj sociální účel vstupují na trh se znevýhodněním, jelikož za běžných podmínek nedokážou v zadávacím řízení konkurovat „konvenčním podnikům“.**

**Významnou otázku pro posouzení přiměřenosti legislativní úpravy bude představovat i srovnatelnost situace jednotlivých typů subjektů sociální ekonomiky, přičemž ESD srovnatelnost jejich postavení pro účely účasti ve vyhrazených VZ nevyločil ani výslovně nepotvrdil.**

nictví stanoveného minimálního podílu v chráněné dílně veřejnou institucí či neziskovou institucí soukromou.

### Česká právní úprava

Jak už zaznělo v úvodu, oproti zakázkové směrnici – kde je dán požadavek, aby alespoň 30% zaměstnanců chráněných dílen, hospodářských subjektů či programů reprezentovaly osoby s postižením či osoby znevýhodněné – je v českém právním řádu ukotven požadavek na zaměstnávání alespoň 50% OZP z celkového počtu zaměstnanců. Ve světle popsaného rozsudku ESD je proto potřeba se zamyslet, zda přísnější podmínky ust. § 38 ZZVZ obstojí a jsou způsobilé zaručit naplnění hlavního cíle sociálního začleňování sledované čl. 20 směrnice.

Vnitrostátní ust. § 38 ZZVZ naplňuje obě hlavní podmínky požadované směrnicí, tedy že alespoň 30% zaměstnanců tvoří osoby s postižením a dále že hlavním cílem je prosazovat jejich sociální a profesní začlenění. Rovněž je třeba si uvědomit, že směrnice ve svém článku nestanovila taxativní výčet podmínek, jež musejí členské státy splnit a které by nebylo možné překročit. Z toho plyne, že se členské státy mohly ve stanovení vlastních podmínek odlišit, respektive že

směrnice stanovila pouze zmíněné minimální požadavky, které měly členské státy zahrnout do svých právních řádů.

V neposlední řadě formulace ustanovení směrnice nijak nenažnačuje, že by právo účasti ve vyhrazených veřejných zakázkách mělo svědčit všem subjektům, které dané podmínky čl. 20 splňují. Vzniká proto prostor, aby členské státy vzhledem ke svým jedinečným specifikům stanovily vlastní specifika a vyhovující podmínky, avšak vždy s ohledem na veškeré vyjmenované podmínky. Na zá-

v daném vnitrostátním ustanovení je využita ve prospěch chráněných dílen a podniků, jež s ohledem na svůj sociální účel vstupují na trh s konkurenčním znevýhodněním.

Opomenout nesmíme ani důležité kritérium, aby hospodářské subjekty založené v souladu s právem jiných členských států nebyly vyloučeny z práva účastnit se zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky stanovené vnitrostátní právní úpravou. Přestože český právní řád určuje přísnější podmínky k naplnění účasti ve vyhrazené veřejné zakázce, splňuje i popsané kritérium, tudíž tím nijak neomezuje účast subjektů z jiných členských států. Ty se však musejí pečlivě seznámit se zadávacími podmínkami a příslušnými usta-

noveními ZZVZ, jež budou muset splnit, aby se mohly zadávacího řízení na vyhrazené veřejné zakázky v České republice zúčastnit. ▲

**Možnost vyhradit veřejnou zakázku musí primárně sloužit ve prospěch chráněných dílen a podniků**

kladě shora uvedeného lze soudit, že ust. § 38 ZZVZ naplňuje cíl sledovaný čl. 20 směrnice – tedy že možnost vyhradit veřejné zakázky

### SHRNUTÍ

- **ÚOHS nedávno řešil několik případů, kdy bylo oznámení o výběru dodavatele zpětně zrušeno. Vystala tak otázka, zda lze v zadávacím řízení pokračovat i ve chvíli, kdy již zadávací lhůta uplynula, nebo zrušením oznámení dojde automaticky ke zrušení zadávacího řízení ex lege, a to zpětně.**
- **Podle Úřadu je nezbytné posoudit důvod, na jehož základě zadavatel oznámení o výběru zrušil, respektive zda zrušení záviselo na jeho vůli, či nikoliv.**
- **V jiném posuzovaném případě se jednalo o obdobnou situaci, ale oznámení o výběru odeslané v rámci zadávací lhůty bylo následně zrušeno kvůli neposkytnutí součinnosti vybraným dodavatelem.**
- **Přestože se příčiny zrušení liší, obě vedou k tomu, že v zadávacím řízení není vybrán dodavatel v rámci zadávací lhůty. Klíčové zde je, lze-li uvedený důsledek přičítat zadavateli, či nikoliv.**
- **Existuje snaha nastavit do budoucna funkční systém, kterým by se překlenula současná nedokonalost zákona, jejíž existenci konstatoval i Úřad. Zůstává však otázkou, zda chystaná novela ZZVZ skutečně přinese kýžený výsledek.**