



Střípky z kontrolní praxe Centra Lhůta pro podání nabídek

Ing. Eva Marečková, vedoucí oddělení administrace veřejných zakázek (ÚO IROP pro Jihomoravský kraj)
Mgr. David Říčný, oddělení administrace veřejných zakázek (ÚO IROP pro Jihomoravský kraj)



Jednou z mnoha oblastí, se kterou se Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) při své kontrolní činnosti setkává, je i problematika stanovování a prodlužování lhůt vymezených zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), případně Metodickým pokynem pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014–2020 (dále jen „MPZ“). Následující příspěvek je koncipovaný prakticky a obsahuje konkrétní příklady z kontrolní praxe Centra a popis důsledků nesprávného postupu zadavatele v projektech IROP.

Stanovení lhůty pro podání nabídek dle ZZVZ a MPZ

Příklad č. 1, skutkové okolnosti:

Zadavatel zahájil zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky zadávané v otevřeném řízení dne 7. 5. 2019. Zadavatel stanovil lhůtu pro podání nabídek do 7. 6. 2019 do 10:00 hodin, její délka tedy byla 30 kalendářních dnů (dále jen „KD“ nebo „dny“). Zadavatel v zadávací dokumentaci uvedl, že součástí zadávacích podmínek je popis rozhraní informačních systémů využívaných zadavatelem, který dodavatelům poskytne v souladu

s § 96 odst. 2 ZZVZ. Centrum danou situaci vyhodnotilo tak, [1] že zadavatel měl povinnost dle § 57 odst. 1 písm. b) ZZVZ prodloužit stanovenou lhůtu pro podání nabídek o 5 dnů, tedy měla činit minimálně 35 KD.

Dopad:

Finanční oprava (dále rovněž „korekce dotace“) ve výši 3% z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku.

Příklad č. 2, skutkové okolnosti:

Zadavatel zadával veřejnou zakázku malého rozsahu v otevřené výzvě dle čl. 7.1.1

písm. a) MPZ, jež byla zahájena dne 3. 9. 2020 uveřejněním zadávací dokumentace včetně příloh na profilu zadavatele. Konec lhůty pro podání nabídek zadavatel stanovil na den 9. 9. 2020 do 11:00 hodin. Lhůta pro podání nabídek stanovená zadavatelem činila pouze 5 dnů a 11 hodin, čímž došlo ke zkrácení lhůty pro podání nabídek o více než 30% z požadované délky stanovené MPZ (tabulka finančních oprav[2] stanoví tři kategorie výše korekce dle délky zkrácení lhůty pro podání nabídek – zkrácení lhůty o více než 50%, zkrácení lhůty o více než 30% a ostatní zkrácení o méně než 30%).

Centrum danou situaci vyhodnotilo tak, že zadavatel porušil čl. 7.3.2 písm. a) MPZ, neboť nestanovil lhůtu pro podání nabídek v délce nejméně 10 dnů od uveřejnění zakázky na profilu zadavatele, přičemž uvedený postup zadavatele mohl ovlivnit počet podaných nabídek, a tím i výběr dodavatele. Nelze totiž vyloučit, že pokud by zadavatel dodržel minimální stanovenou lhůtu pro podání nabídek, obdržel by i nabídky dalších dodavatelů, které by pro něj byly ekonomicky výhodnější než nabídka vybraného dodavatele.

Dopad:

Finanční oprava ve výši 10% z částky poskytnuté podpory na dotčenou zakázku.

Prodlužování lhůt pro podání nabídek při změně/vysvětlení zadávacích podmínek[3]

Příklad č. 1, skutkové okolnosti:

Zadavatel provedl u veřejné zakázky na dodávku lékařského přístroje následující změny zadávacích podmínek:

- místo „barevného displeje s úhlopříčkou min. 9 palců“ připouští menší displej s úhlopříčkou min. 8",
- místo „alespoň 10 efektů v řezacím módu ...“ akceptuje řešení se 3 efekty,
- místo „monopolární řez do 400 W“ akceptuje nabízenou koagulační jednotku s max. výkonem pro monopolární řez 300 W (poznámka Centra: dle zadávacích podmínek mohl zadavatel automaticky akceptovat hodnotu řezu nižší, neboť je zde uveden požadavek „... do ...“, nejedná

se tak o změnu rozšiřující okruh možných dodavatelů),

- místo „bipolární řez do 350 W“ akceptuje nabízenou koagulační jednotku s max. výkonem pro bipolární řez 320 W (poznámka Centra: dle zadávacích podmínek mohl zadavatel automaticky akceptovat hodnotu řezu nižší, neboť je zde uveden požadavek „... do ...“, nejedná se tak o změnu rozšiřující okruh možných dodavatelů),
- místo „bipolární koagulace do 300 W“ akceptuje nabízenou koagulační jednotku s max. výkonem pro bipolární koagulaci 200 W (poznámka Centra: dle zadávacích podmínek mohl zadavatel automaticky akceptovat hodnotu řezu nižší, neboť je zde uveden požadavek „... do ...“, nejedná se tak o změnu rozšiřující okruh možných dodavatelů),
- místo „drátěného košíku“ akceptuje nabízenou koagulační jednotku s vozíkem, který místo drátěného košíku obsahuje zásuvku (poznámka Centra: vzhledem k charakteru vysvětlení zadávacích podmínek se nejedná o změnu rozšiřující okruh možných dodavatelů).

Centrum výše uvedenou situaci posoudilo z hlediska následujících okolností. Zadávací dokumentace obsahovala v technické specifikaci 19 parametrů elektrochirurgické jednotky a 9 parametrů příslušenství k elektrochirurgické jednotce, z výše uvedeného přehledu změn vyplývá, že se fakticky jedná pouze o změny 2 parametrů, u kterých bylo třeba posoudit jejich vliv na rozšíření okruhu možných účastníků zadávacího řízení. Vzhledem k charakteru učiněných změn a vzhledem k relevantnímu trhu dodavatelů nebylo možné bez pochybností dospět k závěru, že by změny zadávacích podmínek byly s to rozšířit okruh možných účastníků zadávacího řízení (analogické uplatnění zásady *in dubio pro reo* – v pochybnostech ve prospěch obviněného). Původní lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 1. 4. 2019 v délce 37 KD, na základě dotazu dodavatele zadavatel dne 28. 3. 2019 prodloužil lhůtu pro podání nabídek do 23. 4. 2019 v 10:00, tedy od odeslání změny činila lhůta pro podání nabídek 25 KD. Byly podány 3 nabídky, a to i nabídka dodavatele, který vznesl dotazy k zadávacím podmínkám; jednalo

se o veřejnou zakázku zadávanou v nadlimitním režimu s předpokládanou hodnotou 986 777 Kč bez DPH; zadavatel změnou zadávacích podmínek nezmínil kvalifikační kritéria; lze předpokládat, že dodavatelé na relevantním trhu neměli problém dodat plnění v původní nezměněné formě, jakož i plnění po změně zadávacích podmínek (žádný dodavatel nebyl vyloučen); základním hodnotícím kritériem byla ekonomická výhodnost nabídek, která byla hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny bez DPH, tedy nebyly hodnoceny parametry, kterých se provedená změna zadávacích podmínek týkala; jednalo se o veřejnou zakázku ve zdravotnictví – nákup zdravotnických přístrojů a techniky, přičemž do tohoto druhu veřejných zakázek se dle dosavadních zkušeností hlásí víceméně totožný (uzavřený) okruh dodavatelů; prodloužení lhůty pro podání nabídek o 25 KD nebylo marginální a toto prodloužení bylo možné považovat za adekvátní a dostatečné pro podání nabídek v posuzovaném zadávacím řízení.

Dopad:

Na základě shora uvedených okolností Centrum nespátkovalo v jednání zadavatele při prodloužení lhůty pro podání nabídek v návaznosti na změnu zadávacích podmínek porušení věty druhé § 99 odst. 2 ZZVZ, a tedy pochybení, za které by bylo nezbytné uložit finanční opravu.

Příklad č. 2, skutkové okolnosti:

Zadavatel provedl u veřejné zakázky na stavební práce dne 11. 10. 2018 následující změny zadávacích podmínek:

- původně byl stanoven požadavek udržovat platnost pojistné smlouvy na pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetím osobám i po záruční dobu; požadavek byl změněn na platnost pojistné smlouvy jen po dobu výstavby (tj. po dobu plnění zakázky), jak je běžné,
- původně byl stanoven požadavek na záruku 60 měsíců, požadavek byl změněn – stavba: 60 měsíců, dodávky zařízení a vybavení: 24 měsíců,
- původně měl zhotovitel povinnost strpět dodávky a montáže vybavení interiéru od třetích osob; tento článek s požadavkem byl vypuštěn,
- dále byl upraven výkaz výměr.

Zadavatel k prodloužení lhůty pro podání nabídek nepřistoupil; lhůta pro podání nabídek byla ponechána do 17. 10. 2018 a účastníkům zbyly celé 3 pracovní dny (dále rovněž „PD“) pro podání nabídek.

Centrum výše uvedenou situaci posoudilo z hlediska následujících okolností. Jednalo se o zjednodušené podlimitní řízení na stavební práce. Celková lhůta pro podání nabídek byla stanovena v souhrnné délce (po prodloužení v důsledku vysvětlení zadávací dokumentace z 27. 9. 2018) 21 PD. Dodavatelé, kteří byli schopni předmět veřejné zakázky realizovat až po provedené změně zadávacích podmínek, neměli od okamžiku této změny (tj. od 11. 10. 2018) celou původní délku lhůty pro podání nabídek jako ti dodavatelé, kteří byli schopni předmět veřejné zakázky realizovat za původně stanovených zadávacích podmínek. Centrum rovněž zohlednilo, že nezbytná aplikace zásad podle § 6 ZZVZ by měla zaručovat i to, aby zadavatel umožnil účastníkům, kteří již podali nabídku, vzít nabídku zpět, a mít tak možnost zohlednit následně provedenou změnu či doplnění zadávací dokumentace v nabídce před jejím opětovným podáním zadavateli.

Vzhledem ke skutečnosti, že zadavatel provedenou změnou zadávacích podmínek zmírnil některé smluvní podmínky, pak byla taková změna považována za změnu, která mohla rozšířit okruh možných účastníků zadávacího řízení a mohla změnit ochotu dodavatelů podat nabídku (viz výše rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 31 Af 97/2018). Centrum proto dospělo k závěru, že z pohledu dodržení zákonného postupu zadavatele mělo s předmětnou změnou zadávací dokumentace rovněž dojít k prodloužení lhůty pro podání nabídek ve smyslu § 99 odst. 2 ZZVZ. Centrum dále zohlednilo, že zadavatel nesmí omezit soutěž o veřejnou zakázku a znevýhodnit potenciální dodavatele např. tím, že jim neposkytne dostatek času na provedení a zpracování změn uvedených ve vysvětlení zadávací dokumentace do jejich nabídek, resp. neprodlouží se změnou zadávací dokumentace současně i lhůtu pro podání nabídek. Zadavatel byl tedy povinen prodloužit lhůtu pro podání nabídek tak, aby činila nejméně celou její původní délku.

Dopad:

Finanční oprava ve výši 5 % z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku.

Uveřejňování prodloužení lhůty pro podání nabídek

Příklad č. 1, skutkové okolnosti:

Zadavatel realizoval veřejnou zakázku na stavební práce jako zjednodušené podlimitní řízení, které bylo zahájeno uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele dne 9. 4. 2018, lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 3. 5. 2018 (do 10:00).

V průběhu lhůty pro podání nabídek obdržel zadavatel tři žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace, přičemž na základě vysvětlení č. 2 prodloužil lhůtu pro podání nabídek do 11. 5. 2018 (do 10:00), tj. o 8 celých PD.

Informaci o prodloužení lhůty pro podání nabídek však zadavatel nezveřejnil v základních údajích o zakázce na profilu zadavatele, ale pouze v dokumentu vysvětlení k zadávacím podmínkám, což v důsledku znamenalo, že na profilu zadavatele byla až do konce zadavatelem nově stanovené lhůty pro podání nabídek uvedena nadále lhůta končící 3. 5. 2018.

Výše popsané okolnosti vyhodnotilo Centrum následovně. Jelikož se jednalo o veřejnou zakázku zadávanou ve zjednodušeném podlimitním řízení, je profil zadavatele hlavním nositelem informací o zakázce. Chybně uvedené základní údaje na hlavní stránce profilu zadavatele tak mohou mít zásadní vliv na okruh dodavatelů. Neboť tito mohli být odrazeni zdánlivě neprodlouženou (resp. později i již zdánlivě uplynulou) lhůtou pro podání nabídek od dalšího zkoumání detailnějších informací o veřejné zakázce. Tedy nemuseli zjistit (a zadavatel svým pochybením tuto jejich možnost výrazně snížil), že v zadávacích podmínkách došlo ke změnám, které mohly umožnit jejich účast v řízení či mohly mít vliv na jejich rozhodování, zda nabídku zpracovat a podat. Zadavatel tedy v řízení postupoval netransparentním způsobem, čímž porušil jednu ze základních zásad zadávání veřejných zakázek zakotvenou v § 6 odst.

1 ZZVZ, a dále pak povinnost obsaženou v § 36 odst. 3 ZZVZ, totiž stanovit a dodavatelům poskytnout zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro jejich účast v zadávacím řízení, a rovněž povinnost definovanou v § 99 odst. 1 ZZVZ – uveřejnit změnu zadávacích podmínek stejným způsobem jako zadávací podmínku, která byla měněna. Toto pochybení zadavatele bylo přitom způsobilé negativně ovlivnit okruh dodavatelů, kteří mohli v řízení podat nabídku, a tím i hospodářskou soutěž o zakázku a výběr nejhodnější nabídky.

Dopad:

Finanční oprava ve výši 5 % z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku.

Příklad č. 2, skutkové okolnosti:

Zadavatel dne 3. 8. 2018 zahájil zadávací řízení zadávané v nadlimitním režimu. V zadávací dokumentaci zadavatel uvedl, že lhůta pro podání nabídek končí 20. 9. 2018 do 10:00 hodin.

Zadavatel původně stanovenou lhůtu pro podání nabídek prodloužil ve formuláři Oprava – Oznámení změn nebo dodatečných informací (odeslaném do VVZ[4] 13. 9. 2018) do 27. 9. 2018, ve formuláři Dodatečné informace (odeslaném do TED[5] 13. 9. 2018), do 27. 9. 2018, a na profilu zadavatele (zveřejněno dne 13. 9. 2018) do 27. 9. 2018.

Dne 18. 9. 2018 zadavatel uveřejnil na profilu zadavatele Vysvětlení zadávací dokumentace ze dne 18. 9. 2018, kterým byla podruhé prodloužena lhůta pro podání nabídek do 4. 10. 2018 do 10:00 hodin, aniž by tuto změnu zadávacích podmínek uveřejnil ve VVZ a TED.

Centrum danou situaci vyhodnotilo tak, že potenciální dodavatelé se mohli při zjišťování informací o vhodných veřejných zakázkách z VVZ a TED mylně domnívat, že lhůta pro podání nabídek v době jejich přístupu do VVZ a TED již uplynula nebo je pro zpracování nabídky již nedostačující (aniž by zjišťovali podrobnější informace na profilu zadavatele), a o veřejnou zakázku ztratili zájem. Pochybení zadavatele tak nebylo posouzeno jako formální povahy, když mohlo mít vliv na účast dodavatelů v dotčeném zadávacím řízení.

Dopad:

Finanční oprava ve výši 10% z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku.

Závěr

Jak je patrné z výše uvedených příkladů z kontrolní praxe Centra, stanovování lhůty pro podání nabídek, její prodloužování i uveřejňování může způsobovat potíže s důsledkem korekce dotace. V kontextu zmíněných dopadů porušení povinností zadavatele je možné dodat, že Centrum v intencích pevně stanovených pravidel pro ukládání finančních oprav vždy vyhodnocuje konkrétní okolnosti daného případu, a pokud je to možné, přistupuje k ukládání finančních oprav v co nejnížší možné



Chybně uvedené základní údaje na hlavní stránce profilu zadavatele tak mohou mít zásadní vliv na okruh dodavatelů. Neboť tito mohli být odrazeni zdánlivě neprodlouženou (resp. později i již zdánlivě uplynulou) lhůtou pro podání nabídek od dalšího zkoumání detailnějších informací o veřejné zakázce.

sazbě.[6] Zadavatelům je však v kontextu nadepsané problematiky třeba doporučit, aby nepodceňovali zákonná pravidla

(a pravidla MPZ) při stanovování lhůt, jejich prodloužování i uveřejňování. ■

Poznámky

[1] Mj. s ohledem na závěry rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) ze dne 3. 8. 2020, č. j. ÚOHS-23709/2020/531/MKe, ve kterém se řešil případ, kdy zadavatel stanovil lhůtu pro podání nabídek podle § 57 odst. 1 písm. a) ZZVZ, ale její délka činila pouze 34 celých dnů a 9 hodin, nikoliv 35 celých dnů. Úřad v rozhodnutí uvádí: „Ve vztahu k argumentaci obviněného, že marginální zkrácení délky lhůty pro podání nabídek o 15 hodin nemohlo ohrozit možnost dodavatelů podat nabídku, Úřad podotýká, že ačkoliv se zkrácení zákonem stanovené lhůty pro podání nabídek ‚pouze‘ o 15 hodin může na první pohled jevit jako zanedbatelné pochybení obviněného, nelze jej v žádném případě tolerovat a připustit neumožnění využití celé, zákonem jako minimální lhůty stanovené pro koncipování a podání nabídek, neboť § 57 odst. 1 písm. a) zákona ukládá zadavatelům povinnost stanovit lhůtu pro podání nabídek v minimální délce celých 35 dnů. Úřad zdůrazňuje, že výše uvedená povinnost musí být splněna zadavatelem bez výjimky, neboť nezákonné zkrácení lhůty pro podání nabídek představuje zásah do práv dotčených subjektů, tj. potenciálních dodavatelů, kteří se rozhodují podat nabídku na konkrétní veřejnou zakázku, což může negativně ovlivnit jejich rozhodnutí, zda nabídku vůbec podají. Jinými slovy řečeno, od explicitního požadavku zákona na minimální délku lhůty pro podání nabídek není možné se odchýlovat, a to ani v řádu hodin. Zákonem kogentně stanovená minimální lhůta pro podání nabídek má zaručovat alespoň základní časový prostor k tomu, aby se dodavatelé

o samotné veřejné zakázce nejen dozvěděli, ale také mohli zpracovat svoji nabídku tak, aby co nejlépe odpovídala požadavkům zadavatele. V případě, že zadavatel lhůtu pro podání nabídek zkrátí, nelze vyloučit, že neumožní potenciálním dodavatelům připravit včas jejich nabídku. Úřad uvádí, že jakékoliv zkrácení zákonem stanovené minimální lhůty pro podání nabídek, navíc stanovené kogentním ustanovením zákona, jednoznačně limituje potenciální dodavatele v účasti v zadávacím řízení.“ V této souvislosti Centrum podotýká, že v případech, kdy je lhůta pro podání nabídek přiměřená a lze vyhodnotit, že dodavatelé měli dostatek času pro zpracování a podání nabídky, je zkrácení lhůty pro podání nabídek o část posledního dne považováno za zjevné administrativní pochybení zadavatele, které nemá vliv na výběr dodavatele a nemá za následek krácení dotace (uložení finanční opravy). V případě řešeném Centrem však zadavatel neoprávněně zkrátí ZZVZ stanovenou a vyžadovanou minimální lhůtu pro podání nabídek o 5 celých dní, nikoliv jen o několik hodin.

[2] Příloha č. 5 „FINANČNÍ OPRAVY ZA NEDODRŽENÍ POSTUPU STANOVENÉHO V ZVZ A V MPZ“ Obecných pravidel pro žadatele a příjemce.

[3] Centrum vychází při svém posouzení mj. z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 31 Af 97/2018, který řešil problematiku prodloužování lhůt pro podání nabídek při změně zadávacích podmínek; podle soudu se při posuzování přiměřenosti délky prodloužení lhůty pro podání nabídek

nestačí zaměřit jen doslovně na „rozšíření účasti možných dodavatelů“ (roz. změnu kvalifikace apod.), ale též i změnu ochoty podat nabídku. Soud v uvedeném rozsudku mj. konstatoval: „nepostačuje, je-li prodloužení lhůty garantováno jen v případech, kdy zadavatel mění kritéria, která mají vliv na objektivní schopnost dodavatelů podat nabídku (typicky kvalifikační kritéria). Z hlediska smyslu citovaného ustanovení má totiž prakticky shodný dopad i změna takových kritérií, která mají vliv na ochotu dodavatelů podat nabídku. ... hranice mezi tím, kdy má změna kritéria vliv pouze na ochotu subjektu podat nabídku a kdy také na jeho objektivní schopnost plnit veřejnou zakázku, je velice tenká a mnohdy nejspolehlivější. Např. změna termínu plnění může mít v případě některých subjektů vliv pouze na jejich ochotu podat nabídku, v případě jiných může představovat odstranění objektivní překážky pro plnění. ... slovní spojení ‚okruh možných dodavatelů‘ je nutno interpretovat jako okruh subjektů, které by byly schopny či ochotny podat nabídku v zadávacím řízení. Ve světle této interpretace se pak soud ztotožňuje se závěrem žalovaného, že potenciál rozšíření okruhu dodavatelů je dán tehdy, pokud dojde ke zmírnění požadavků zadavatele. Tento závěr by nemusel platit v případě marginálního zmírnění podmínek...“

[4] Věstník veřejných zakázek.

[5] Úřední věstník Evropské unie.

[6] Centrum, resp. poskytovatel dotace je vázán přílohou č. 5 „FINANČNÍ OPRAVY ZA NEDODRŽENÍ POSTUPU STANOVENÉHO V ZVZ A V MPZ“ Obecných pravidel pro žadatele a příjemce.