E-katalogy jako katalyzátor zakázek pravidelné povahy (I.)

Ing. Dominik Žlebek, LL.M.
Ing. Pavel Antonín Eger
Tender systems

V prvním díle našeho miniseriálu shrnujeme, podle jakých pravidel má zadavatel povinnost určit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pravidelné povahy. A dále se ptáme: Jak lze opakované nákupy bezpečně centralizovat do rámcových dohod nebo DNS? A jak se dá významně zefektivňovat a zrychlovat proces nákupu v kombinaci s implementací elektronických katalogů?

Opakované, rutinní nákupy spotřebního materiálu, výpočetní techniky, potravin či běžných služeb patří k nejrizikovějším oblastem zadávací praxe. Chyba ve stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek pravidelné povahy typicky vede k nesprávně zvolenému režimu a k přestupku – na což mimo jiné nedávno ve výroční zprávě za rok 2025 upozornil také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Kontext a právní rámec: Varovný signál dozorové praxe

Stanovení předpokládané hodnoty představuje alfu a omegu přípravy veřejné zakázky. Bezprostředně určuje, kromě jiných parametrů, volbu režimu – tedy zda zadavatel postupuje v rámci nadlimitních či podlimitních pravidel, nebo je oprávněn postupovat mimo režim zákona (např. prostřednictvím zakázky malého rozsahu). Právě v této úvodní fázi přitom zadavatelé chybují systémově: Běžné komodity mnohdy nakupují operativně, „po kouskách" a bez nastavení vnitřního mechanismu, který by v čase agregoval výdaje za plnění stejného či obdobného druhu.

ÚOHS na daný stav upozornil ve výroční zprávě o činnosti za rok 2025. V kapitole o dozorové činnosti popisuje výraznou skupinu typově obdobných přestupků právě u zakázek pravidelné povahy: *„Dílčí kapitolu dozorové činnosti ÚOHS tvoří projednávání a stíhání přestupků. Zde lze identifikovat výraznou skupinu typově obdobných případů, s nimiž se v uplynulém roce sekce veřejných zakázek setkávala častěji než dříve. Jednalo se o přestupky související se zadáváním veřejných zakázek pravidelné povahy, konkrétně o problematiku (ne)správného výpočtu předpokládané hodnoty. […] Správné určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je jedním ze základních předpokladů zákonnosti následného postupu zadavatele, neboť s různými režimy postupu […] se pojí různá pravidla ZZVZ. V případě nesprávného určení režimu veřejné zakázky, typicky v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty, tedy dochází k porušení ZZVZ. Svým charakterem se přitom jedná o poměrně závažné přestupky."*

ÚOHS jednak signalizuje zvýšenou pozornost a represi, jednak reaguje posílením metodických a osvětových aktivit – tedy nástroji výkladovými, nikoliv závaznými. Téma zakázek pravidelné povahy tudíž už není okrajové a zadavatelé by měli své postupy nastavit tak, aby obstály při případném přezkumu. Podrobný rozbor toho, jak předpokládanou hodnotu takových zakázek správně počítat a kde zadavatelé nejčastěji chybují, naleznete v rubrice Z legislativy v tomto čísle; na jeho závěry v dalším textu navazujeme a zaměřujeme se na to, jak agregaci poptávky bezpečně a efektivně řešit v praxi.

Co je zakázka pravidelné povahy a kde leží hranice?

Východisko představuje § 19 odst. 1 ZZVZ, jehož znění i podrobný výklad – preference retrospektivního výpočtu ze skutečných výdajů za předchozích 12 měsíců, upravených o očekávané změny, a teprve při absenci historických údajů prospektivní odhad podle plánovaných nákupů – přináší předchozí článek v rubrice Z legislativy. Pro účely dalšího textu

je podstatné především to, že jde o zvláštní úpravu k obecnému pravidlu o sčítání hodnot; vykládá se ve spojení s § 18 odst. 2: *„Součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky […] musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti.“* Doplňkově platí § 23 odst. 1, podle nějž je pro rámcové dohody a dynamické nákupní systémy rozhodná souhrnná předpokládaná hodnota všech zakázek, které lze na jejich základě zadat. Trojice § 18, § 19 (či alternativně § 20 nebo § 21) a § 23 tak tvoří provázaný rámec, který brání umělému „rozmělnění“ jedné potřeby do řady drobných nákupů.

Jak rozpoznat pravidelnou či trvající povahu?

Otázce, kdy jde o pravidelně pořizované nebo trvající plnění, se podrobně věnuje předchozí článek v rubrice Z legislativy. Ve stručnosti připomeňme, že nejspolehlivějším vodítkem zůstává periodicita a nepřetržitost pořizování, doplněná o schopnost zadavatele budoucí potřebu objektivně předvídat na základě dosavadní praxe – rozhodné přitom není množství jednotlivých nákupů, ale očekávatelnost jejich opakování (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0001/2025/VZ z 19. 2. 2025, kde Úřad naopak dovodil nahodilou potřebu u objednávek ostrahy vyvolaných nepředvídatelnou nefunkčností vrat garáží).

Novější rozhodovací praxe tento test dále rozvíjí. Podle rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0057/2026/VZ z 18. 5. 2026 postačuje, může-li zadavatel na základě bohatší praxe u obdobných zakázek objektivně očekávat jistou kontinuitu budoucího vývoje – nikoliv jistotu shodného rozsahu (srov. též rozsudek KS v Brně č. j. 31 Af 24/2023-54 z 23. 10. 2024). Posouzení je přitom vždy individuální ve vztahu ke konkrétnímu zadavateli: Ačkoliv geodetické služby nejsou typickým příkladem pravidelného plnění, Úřad u hl. m. Prahy s ohledem na povahu a rozsah jejích potřeb dovodil, že je pořizuje pravidelně (rozhodnutí předsedy sp. zn. ÚOHS-R0068/2024/VZ ze 7. 6. 2024).

PŘÍKLAD

U dopravního podniku lze předpokládat průběžnou obnovu vozového parku, takže půjde o pravidelnou povahu. Naproti tomu malá obec, která jednorázově pořídí jedno užitkové vozidlo pro sběr listí a jedno pro přepravu starosty, zakázku pravidelné povahy s největší pravděpodobností nerealizuje. V takovém případě si lze představit, že bude chybět jak periodicita, tak objektivně předvídatelná opakovanost potřeby.

Vymezení plnění stejného druhu

Podobně nesnadné je vymezení plnění stejného druhu; obecná kritéria – druhové vymezení podle účelu a způsobu použití namísto faktické identičnosti, hledání rovnováhy mezi příliš širokým a příliš úzkým výkladem, podpůrná role CPV kódů a společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství k „dodávkám stejného druhu“ u potravin z 25. 4. 2023 – rozebírá rovněž předchozí článek v rubrice Z legislativy. Připomeňme jen, že různé druhy kancelářského papíru či tonerů zpravidla tvoří jeden druh plnění, zatímco kancelářské potřeby a výpočetní technika nikoliv, a že podpůrným hlediskem je i okruh dodavatelů schopných plnění nabídnout, včetně jejich kvalifikace (srov. rozhodnutí předsedy sp. zn. ÚOHS-R0001/2025/VZ, body 46–47; k pojmu též rozsudek NSS z 15. 8. 2018, sp. zn. 10 As 94/2017).

Uvedená hlediska ilustruje nedávný příkaz Úřadu sp. zn. ÚOHS-S0342/2026/VZ z 20. 5. 2026, jenž nabyl právní moci 30. 5. 2026 a který se dle našich informací poprvé zabýval nákupem vozidel v kontextu zakázek pravidelné povahy:

Nákup dodávek pravidelné povahy prostřednictvím DNS přináší zadavateli synergický efekt

„Při úvahách o tom, co je plněním stejného druhu, vyšel [Úřad] zejména z účelu pořizovaného plnění. […] Osobní motorová vozidla jsou primárně pořizována pro přepravu osob, zatímco užitková vozidla slouží především pro přepravu nákladu,

materiálu a pracovního vybavení, čemuž odpovídá mj. i odlišné vnitřní uspořádání osobních a užitkových vozidel a jejich odlišné funkční a užitné vlastnosti. […] Za plnění stejného druhu považuje osobní motorová vozidla, a užitková vozidla považuje za odlišný druh plnění. […] Případné rozdíly ve značce, modelu či výbavě […] nemají na závěr o tom, že jde o plnění stejného druhu, vliv, neboť rozhodný je shodný účel jejich využití […].“ Rozhodující je tedy shodný účel a způsob využití, nikoliv formální odlišnosti (značka, model, výbava). Osobní a užitková vozidla proto Úřad považuje za odlišné druhy.

Vnitřní struktura zadavatele a provozní jednotky

Ust. § 17 odst. 1 ZZVZ zakotvuje povinnost stanovit předpokládanou hodnotu za všechny provozní jednotky zadavatele – jinými slovy ukotvuje pravidlo agregace poptávky zadavatele jako celku bez ohledu na jeho vnitřní organizační členění. Výjimku představují pouze provozní jednotky s funkční samostatností (§ 17 odst. 2). Podle důvodové zprávy je daný předpoklad splněn tehdy, jestliže jednotka nezávisle vede zadávací řízení, rozhoduje o výběru dodavatele a uzavírá smlouvu a současně samostatně hospodaří s prostředky, z nichž se zakázka financuje. Samostatnost se navíc neposuzuje paušálně, nýbrž vždy ve vztahu ke konkrétní kategorii pořizovaného plnění.

Výjimku je nutné vykládat restriktivně a důkazní břemeno nese zadavatel. Nezakládá ji pouhá samostatnost v dílčích procesech (příprava podkladů, účast v řízení), pokud se o výsledku, výběru dodavatele či podpisu smlouvy rozhoduje centrálně. Opačným pohledem tedy nárok na postup dle § 17 odst. 2 zakládá teprve fakticky oddělené uspořádání zadavatele a jeho provozních jednotek, v němž by snaha o centrální rozhodování a agregaci byla v rozporu s celkovým nastavením jeho fungování.

Důsledky chybného určení: Od režimu k přestupku

Nesprávně stanovená předpokládaná hodnota vede zpravidla k nesprávnému režimu. Nakupuje-li zadavatel rozdělené plnění jako zakázky malého rozsahu, ačkoliv jejich součet dosahuje podlimitní či nadlimitní hranice, vyhýbá se zadávacímu řízení. Podle okolností jde o přestupek dle § 268, za nějž hrozí pokuta až 10 % ceny, respektive do 20 mil. Kč, nelze-li cenu zjistit. Doplňme, že Úřad může přezkoumat i zakázky malého rozsahu, a to z hlediska účelového dělení předmětu plnění.

Při více přestupcích projednaných ve společném řízení postupuje Úřad podle absorpční zásady (úhrnná pokuta v sazbě za přestupek nejpřísněji trestný dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), což pro zadavatele vyznívá příznivěji než sankce za každý přestupek zvlášť. Zbývající sbíhající se přestupky však ÚOHS zohlední jako přitěžující okolnost při výměře pokuty [§ 40 písm. b) téhož zákona]. Vedle sankce vzniká i riziko neplatnosti či zákazu plnění smlouvy a negativního reputačního dopadu. Z pohledu interní kontroly jde navíc o pochybení, které bývá identifikováno i auditními orgány u dotovaných projektů, kde hrozí korekce. Náklady chyby tak zdaleka nemusejí končit pouze u pokuty.

Je proto namístě rizika důsledně zvažovat. Domnělá výhoda „jednoduššího postupu“ z našeho pohledu nevyváží reálně hrozící dopady. Zůstane-li výsledek posouzení nejednoznačný, je vždy lepší volit přísnější metodu výpočtu a vyšší (přísnější) procesní režim. Zde je vhodné poukázat na zvláštní postupy – rámcové dohody a dynamické nákupní systémy – které zadavatele svým nastavením automaticky vedou k vyšší míře agregace, a navíc zpravidla přinášejí i ekonomický prospěch v podobě vyšší konkurence či výhodnějších cen.

Rámcové dohody a DNS: Od hašení problémů k plánování

Rozhodovací praxe u zakázek pravidelné povahy dlouhodobě aprobuje právě zvláštní postupy, které slouží k agregaci poptávky jednoho či více zadavatelů pod jediný zastřešující nástroj a samy o sobě eliminují rizika nesprávného zadávání. Jde o dva instituty:

- rámcová dohoda podle § 131 a násl. – rámec uzavřený s jedním nebo více dodavateli, na jehož základě se zadávají dílčí zakázky;
- dynamický nákupní systém podle § 138 a násl. – elektronický, po celou dobu trvání otevřený systém, do něhož mohou průběžně přistupovat noví dodavatelé.

Oba instituty vyžadují na počátku provedení zadávacího řízení. Tím zadavatel jednorázově splní povinnost transparentní soutěže a současně podchytí předpokládanou hodnotu podle § 23 odst. 1. Následné dílčí zakázky se pak zadávají v jednodušším a zrychleném režimu v rámci předem vymezeného okruhu dodavatelů. Zvláštní postupy tak nejen nákup centralizují, ale přesouvají celý problém stanovení předpokládané hodnoty do jediného, dobře zdokumentovaného okamžiku – do souhrnné předpokládané hodnoty při zahájení řízení na zavedení DNS či na uzavření rámcové dohody. Agregační otázku tudíž zadavatel neřeší u každého operativního nákupu, nýbrž jednou, transparentně a přezkoumatelně na počátku.

Zejména DNS je ideální pro opakované nákupy běžného a obecně dostupného plnění, na něž je svou konstrukcí šitý. Kombinuje totiž dlouhodobou soutěž, otevřenost širokému spektru dodavatelů, flexibilitu zadávacích podmínek a rychlost reakce na nečekané situace, aniž by byly opuštěny principy hospodářské soutěže.

Podstatnou výhodou rámcové dohody oproti DNS je v kontextu zakázek pravidelné povahy možnost využít ji i pro plnění, které není pouze běžné a obecně dostupné. Otázkou však zůstává, jak často zadavatelé takové plnění opakovaně či trvale pořizují. Mimo jiné i proto vnímáme DNS jako vhodnější nástroj agregace pravidelné poptávky.

Zadavatelé mnohdy kritizují minimální lhůtu pro podání nabídek u dílčích zakázek v DNS, jež podle § 141 odst. 3 činí 10 dnů od odeslání výzvy, a vnímají ji jako brzdu provozních potřeb. Zkrátit ji mohou pouze zadavatelé dle § 4 odst. 1 písm. c) až e), a to jen s písemným souhlasem všech dodavatelů zařazených do DNS. Postačí však nesouhlas jediného, a platí lhůta 10denní. Danou nevýhodu DNS může podle nás zcela eliminovat implementace elektronických katalogů (e-katalogů), konkrétně postup dle § 215 odst. 4 písm. b) (v kombinaci s obdobným postupem podle § 215 odst. 5), který pracuje pouze se lhůtou „přiměřenou" – tj. s časovým úsekem mezi oznámením o výběru z e-katalogů a jeho provedením.

Elektronické katalogy jako katalyzátor

Most mezi zákonností (agregace) a rychlostí (operativní nákup) představuje institut elektronických katalogů podle § 215 – formát pro předkládání a uspořádání informací, typicky strukturovaný ceník s popisem položek. Pro pravidelné nákupy je zajímavý zvláštní mechanismus zadávání dílčích zakázek z již předložených e-katalogů. Zadavatel s uzavřenou rámcovou dohodou (nebo se zavedeným DNS, § 215 odst. 5) může při zadání dílčí zakázky buď:

- vyzvat účastníky k podání upraveného e-katalogu k posouzení;
- nebo oznámit dodavatelům, že údaje z již předložených e-katalogů shromáždí sám, a vyzvat je pouze k případné aktualizaci katalogu.

Druhá varianta je procesně nejúspornější. Dodavatelé již znají předmět a katalog, zadavatel žádá jen potvrzení či jeho aktualizaci. Zákon zde pracuje s „přiměřenou lhůtou" pro úpravu katalogu (§ 6 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 5), jejíž délka závisí na povaze plnění. U komoditních položek, kde aktualizace spočívá jen ve změně skladové ceny u několika položek, může být řádově kratší než plnohodnotná minisoutěž – a právě v tom tkví hlavní efektivní přínos e-katalogů.

Pojem „přiměřená lhůta" zůstává abstraktní a její délku musí zadavatel umět obhájit. V odůvodněných případech si lze představit řád hodin, například u léčivých přípravků, kde se žádá jen aktualizace ceny (nadto nepovinná, jsou-li katalogy aktuální); u běžného plnění pak spíše řád dnů, mnohdy však kratší než standardní výzva v DNS (§ 141), která na doda-

vatele klade vyšší administrativní nároky včetně prostudování výzvy a příloh, vyplnění krycího listu a ceníku.

Pro využití mechanismu platí absolutní podmínka: Zadavatel si použití e-katalogů a konkrétní způsob musí výslovně vyhradit již v oznámení o zahájení zadávacího řízení na uzavření RD nebo zavedení DNS. V praxi se e-katalogy využívají především pro dodávky, což indikuje už zákonná definice. Elektronickým katalogem se dle § 215 odst. 1 rozumí *„soubor informací obsahující ceny odpovídající jednotlivým položkám předmětu veřejné zakázky, popis takových položek, případně další údaje s nimi související“*. Jde tedy o nástroj položkový a cenový, který nejlépe sedí na standardizovatelné, jednoznačně popsatelné plnění – typicky dodávky. Nejedná se o zákonné omezení (§ 215 e-katalogy u služeb nevylučuje), nýbrž o praktickou úvahu. U heterogenních služeb, jež se do položkového katalogu převádějí obtížněji, nepřináší model maximální efekt, který spatřujeme právě u dodávek.

Vhodné dodávky tvoří podmnožinu plnění současně opakovaného (pravidelná povaha) i běžného a obecně dostupného (doména DNS), tedy standardizovatelného – typicky potraviny, kancelářské potřeby, čisticí prostředky, hardware, nářadí, náhradní díly, elektroinstalační materiál, léčiva, zdravotnický materiál či mobilní telefony. Jde o plnění spotřebního nebo materiálně-technického charakteru, které je z jeho povahy nutné pořizovat opakovaně a průběžně v čase, s určitou mírou předvídatelnosti. Případnou běžnou cenovou volatilitu přitom e-katalog elegantně absorbuje právě tím, že umožňuje pravidelnou aktualizaci cen úpravou katalogu v přiměřené lhůtě.

I z popsaných důvodů máme za to, že nákup dodávek pravidelné povahy prostřednictvím dynamického nákupního systému přináší zadavateli synergický efekt. U komodit s širokým okruhem dodavatelů těží DNS ze své otevřenosti, a ve spojení s rychlostí e-katalogu tak vzniká významná úspora času i administrativy při současné eliminaci nastíněných rizik. Otevřenost DNS přitom nebrání případné „fixaci“ cen a sortimentu. Ta neprobíhá na úrovni systému (zůstává otevřený), nýbrž na úrovni dílčí zakázky. Uvedenému modelu se bude věnovat třetí díl tohoto miniseriálu. ●●●

SHRNUTÍ

- **Plné využití potenciálu propojení DNS s e-katalogy zpravidla vyžaduje sofistikovanější technologickou podporu než pouhý katalog v Excelu. I proto společnost Tender systems – v níž oba autoři profesně působí – více než tři roky vyvíjí a precizuje specializovaný modul nástroje Tender arena nazvaný TENDER EXPRES.**
- **V navazujících dvou dílech přejdeme od teorie ke dvěma konkrétním nákupním modelům, které představené instituty prakticky kombinují:**
- **Díl 2 – model s obnovením soutěže bez fixace: Dílčí zakázky se zadávají opakovanými dílčími soutěžemi podle aktuálních potřeb zadavatele, s výsledkem v podobě jednotlivých objednávek (kupních smluv).**
- **Díl 3 – model s obnovením soutěže s fixací: Periodický výběr dodavatele na zvolené období a zafixování jeho e-katalogu (produktů a cen) po uvedenou dobu.**
- **Oba modely představíme z pohledu zadavatele, s akcentem praktické stránky a zákonnosti procesu a se zdůrazněním inovativních prvků zmíněných postupů.**