

Číslo: 9227-5000/2025
Bratislava: 30. 06. 2025

Metodické usmernenie

Elektronickou poštou zo dňa 12. 06. 2025 ste sa obrátili na Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“) so žiadosťou k aplikácii zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

Skutkový stav žiadosti, cit.: „....Obmedzením účasti na zákazkách na realizáciu stavebných prác len pre sociálne podniky sa vytvára nekonkurencieschopný, zatvorený a zle regulovaný trh verejného obstarávania keďže sa obmedzuje účasť obchodným spoločnostiam, ktorých primárnym predmetom podnikania je práve realizácia stavebných prác. Subjekt verejnej správy je povinný pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia, resp. dodržiavať princípy hospodárenia s verejnými zdrojmi, a to princípy hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti, a súčasne princíp hospodárneho, efektívneho, účinného a účelného hospodárenia s verejnými financiami.

Hospodárska súťaž vo verejnom obstarávaní je základným predpokladom aby výsledkom súťaže verejný obstarávateľ zabezpečil resp. získal od uchádzačov návrhy na plnenie kritérií a ponuky za čo najlepších podmienok. Hospodárnosť zahŕňa spravodlivú cenu, kvalitu, efektívnosť a iné relevantné faktory. Hospodárska súťaž v tomto kontexte znamená, že verejný obstarávateľ je povinný zabezpečiť pre všetkých uchádzačov rovnaké podmienky, za ktorých sú vypracované ponuky, ich spravodlivé hodnotenie a zabránenie akéhokoľvek typu vedomého či nevedomého zvýhodňovania jedného uchádzača pred ostatnými.

Priemerný hospodársky subjekt, ktorý sa špecializuje na realizáciu stavebných prác by oproti registrovanému sociálnemu podniku vedel vo väčšine verejných obstarávaní, ktorých predmetom sú stavebné práce predložiť hospodárnejšiu a konkurencieschopnejšiu ponuku, resp. vedel by ponúknuť nižšiu cenu ako registrovaný sociálny podnik, ktorý nie je vybavený technikou, kapacitami, personálom, know-how a pod., obzvlášť s poukazom jediné kritérium na hodnotenie ponúk - najnižšia cena.

Domnievame sa preto, že len formálne vyhradenie zákazky pre sociálne podniky bez zohľadnenia reálneho významu inštitútu nie je v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. Vyhradzovaním verejných obstarávaní, ktorých predmetom sú stavebné práce výlučne registrovaným sociálnym podnikom dochádza k porušovaniu princípov verejného obstarávania, účelu a cieľu zákona o verejnom obstarávaní a zákona o sociálnej politike a sociálnych podnikoch.“

V nadväznosti na uvedené žiadate úrad o metodické usmernenie, či dochádza vyhradzovaním verejných obstarávaní s predmetom stavebných prác registrovaným sociálnym podnikom k porušovaniu princípov verejného obstarávania, zákona o verejnom obstarávaní, prípadne iných príslušných predpisov a metodík, a či možnosť vyhradenia zákaziek

na stavebné práce sociálnym podnikom sa má (obdobne ako vo Výkladovom stanovisku č. 2/2014) viazať len na také predmety zákazky, ktoré budú sociálne podniky schopné vykonávať, najmä s ohľadom na kapacity, technológiu, personál, know-how a pod.

V predmetnej veci Vám poskytujeme nasledovné metodické usmernenie.

Podľa bodu 36 preambuly smernice Európskeho parlamentu a rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES ..“zamestnanie a povolanie prispievajú k začleneniu do spoločnosti a sú kľúčovými prvkami pri zabezpečovaní rovnakých príležitostí pre všetkých. V tejto súvislosti môžu zohrávať významnú úlohu chránené dielne. To isté platí v prípade iných sociálnych podnikov, ktorých hlavným cieľom je podporovať sociálne a profesionálne začlenenie alebo opätovné začlenenie osôb so zdravotným postihnutím a znevýhodnených osôb, akými sú nezamestnaní, osoby patriace k znevýhodneným menšinám alebo inak sociálne marginalizovaným skupinám. **Takéto dielne alebo podniky však nemusia byť schopné získať zákazky za normálnych podmienok súťaže. Z toho dôvodu je vhodné ustanoviť, aby členské štáty takýmto dielňam alebo podnikom mohli vyhradiť právo zúčastňovať sa na postupe zadávania verejných zákaziek alebo niektorých ich častí alebo vyhradiť plnenie zákaziek v rámci programov chránených pracovných miest**“

Prostredníctvom vyhradených zákaziek možno teda napomôcť k dosiahnutiu cieľov sociálnej ekonomiky a to najmä aby sa aj **osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby** mohli začleniť na trh práce.

K zakotveniu všeobecnej úpravy inštitútu vyhradených zákaziek (§ 36a s účinnosťou od 1.5.2018) do zákona o verejnom obstarávaní došlo zákonom č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.

Pri vyhradenej zákazke ide o **súťažný postup**, v rámci ktorého verejný obstarávateľ stanoví, že uchádzačmi môžu byť len vyhradené hospodárske subjekty, teda ide v podstate o súťaž určenú len pre hospodárske subjekty s osobitným postavením, resp. vymedzeným statusom, tzn. subjekty, ktoré boli zriadené za účelom vymedzených spoločensky prospešných činností, pod ktoré spadajú aj registrované sociálne podniky.

Z hľadiska typu (zamerania činnosti) sa rozlišujú tri druhy sociálnych podnikov, a to:

- registrovaný integračný sociálny podnik - verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je podpora zamestnanosti prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených osôb alebo zraniteľných osôb
- registrovaný sociálny podnik bývania - verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania
- všeobecný registrovaný sociálny podnik – v súčasnosti neexistuje zákonná definícia.

Rozlišovať medzi jednotlivými druhmi sociálneho podniku má význam aj z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní vzhľadom na to, že vyhradenie zákazky je možné pre rôzne druhy sociálnych podnikov pri jednotlivých postupoch verejného obstarávania. Pri podlimitnej zákazke je potrebné pojem registrovaný sociálny podnik chápať v širšom kontexte, čo znamená, že v sebe zahŕňa všetky tri druhy registrovaných sociálnych podnikov v zmysle zákona o sociálnej ekonomike, teda nie je zákonné obmedzenie vo vzťahu k niektorému z nich. V súvislosti s nadlimitnou zákazkou zákon o verejnom obstarávaní explicitne uvádza, že túto je možné vyhradiť len pre registrované integračné sociálne podniky.

Ako už úrad uviedol v metodickom usmernení č. 4983-5000/2024, cit. „K Vašej druhej otázke uvádzame, že nám nie je zrejmý zákaz, resp. dôvod, pre ktorý by mal byť registrovaný sociálny podnik vylúčený z účasti na verejnom obstarávaní, ktorého predmetom je obstaranie uskutočnenia stavebných prác.

Vo Vašej žiadosti uvádzate, že by tak tomu malo byť z dôvodu, že zákon č. 112/2018 Z. z. takúto účasť priamo vylučuje (cit.: „z definície sociálneho podniku“). Tento výrok zrejme dôvodíte z ustanovenia uvedeného v § 5 ods. 1 písm. c) zákona č. 112/2018 Z. z., v zmysle ktorého, cit.: „Sociálnym podnikom je subjekt sociálnej ekonomiky, v ktorom k dosahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu prispievajú tovary alebo služby, ktoré vyrába, dodáva, poskytuje alebo distribuuje, alebo k nemu prispieva spôsob ich výroby alebo poskytovania“. Takáto analógia legis, vykladať pojmy jedného právneho predpisu prostredníctvom definičných znakov uvedených v inom právnom predpise, je podľa nášho názoru nesprávna.

Ak sociálny podnik je oprávnený uskutočňovať stavebné práce, splňa podmienku účasti osobného postavenia podľa § 32 ods. 1 písm. e) zákona o verejnom obstarávaní.

Na podporu tohto záveru poukazujeme na ustanovenie § 1 ods. 14 písm. a) bod 1. zákona o verejnom obstarávaní, podľa ktorého sa tento zákon nevzťahuje na zákazku s nízkou hodnotou, ktorej predmetom je, cit. „**uskutočnenie stavebných prác pre verejného obstarávateľa, ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik**“.¹

Ak sa zákon o verejnom obstarávaní nevzťahuje na zákazku s nízkou hodnotou, ktorej predmetom je uskutočnenie stavebných prác pre verejného obstarávateľa, ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik, tak zákon o verejnom obstarávaní sa vzťahuje na podlimitné alebo nadlimitné zákazky, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác pre verejného obstarávateľa, ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik a registrovaný sociálny podnik sa teda môže zúčastňovať na verejných obstarávaniach na uskutočňovanie stavebných prác.

Na posilnenie tohto tvrdenia si dovoľujeme poukázať na register registrovaných sociálnych podnikov, ktorý v zmysle § 25 ods. 1 písm. d) bod 1. zákona č. 112/2018 Z. z. vedie Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. V tomto registri je možné nájsť viacero registrovaných sociálnych podnikov, ktoré majú v predmete podnikania uvedené činnosti v oblasti stavebníctva, ako napr. uskutočňovanie stavieb a pod.“

Do pozornosti dávame aj článok, venujúci sa problematike registrovaných sociálnych podnikov, publikovaný v časopise úradu 343ka, jún 2024, str. 31:

¹ Pre úplnosť uvádzame súčasné znenie výnimky podľa § 1 ods. 13 písm. u) zákona o verejnom obstarávaní, cit.: Tento zákon sa nevzťahuje na podlimitnú zákazku, ktorej predmetom je dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb pre verejného obstarávateľa alebo **uskutočnenie stavebných prác pre verejného obstarávateľa s predpokladanou hodnotou zákazky, ktorá je nižšia ako 800 000 eur**, ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik,^{25b)} 2. ktorých dodávateľom je fyzická osoba so zdravotným postihnutím, ktorá prevádzkuje alebo vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku,^{25c)} alebo 3. ktoré sú dodávané chránenou dielňou^{25c)} alebo v rámci programov chránených pracovných miest, ak aspoň 30 % zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielnach alebo v rámci programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby,^{25d)}.

<https://www.uvo.gov.sk/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=33968&token=c5606368554b0e880b51d036ad1646dc02eda1dd>.

O skutočnosti, či zákazka bude alebo nebude vyhradená, rozhoduje verejný obstarávateľ. Samozrejme platí, že možnosť vyhradiť účasť na zadávaní zákazky hospodárskym subjektom s osobitným postavením, **sa viaže len na také predmety zákazky, ktoré budú osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby v zodpovedajúcej kvalite schopní vykonávať**, inak by uplatnenie takejto požiadavky stratilo uvažovaný zmysel. **Len formálne vyhradenie zákazky, bez zohľadnenia reálneho významu tohto inštitútu, nie je v súlade s princípmi verejného obstarávania a neplní cieľ tejto právnej úpravy.**

Verejný obstarávateľ musí preto, v rámci fázy prípravy a plánovania verejného obstarávania, analyzovať trh a posudzovať/skúmať, či má vôbec pre koho zákazku vyhradiť, teda či na trhu či existuje dostatok takýchto subjektov, ktoré sú aj reálne schopné poskytnúť plnenie zmluvy, ktorá bude výsledkom verejného obstarávania, a či sú v takom počte, aby mohla medzi nimi prebehnúť súťaž. Zároveň je nutné taktiež zvážiť, či samotný predmet zákazky je vhodný (celý alebo jeho časť/i) na takéto vyhradenie. Platí teda, že ak v prípravnej fáze verejný obstarávateľ zistí, že na trhu pôsobia takéto hospodárske subjekty (registrované sociálne podniky) schopné zabezpečiť požadované plnenie, verejnému obstarávateľovi nemusí nič brániť tomu, aby zákazku vyhradil.

V danej súvislosti je potrebné venovať pozornosť aj možnosti využitia subdodávateľov. Možno poukázať napr. na rozhodnutie ÚVO č. 13130-6000/2023-OD, v ktorom úrad, okrem iného, konštatoval nasledovné: *„Úrad taktiež súhlasí, že akékoľvek vyhradenie zákazky nemôže byť len formálne a kontrolovaný v tejto súvislosti postupoval náležite, keď v súťažných podkladoch stanovil, že zákazka musí byť realizovaná zamestnancami úspešného uchádzača, prípadne subdodávateľmi, ktorí spĺňajú rovnaké podmienky vyhradenej účasti. Ak by teda kontrolovaný nepožadoval status registrovaného sociálneho podniku aj od subdodávateľov, mohlo by to byť považované za obchádzanie zákona o verejnom obstarávaní, čo ale kontrolovaný v tomto prípade neurobil.“*

Teda, ak úspešný uchádzač realizuje predmet vyhradenej zákazky prostredníctvom subdodávateľa, tento môže predmet zákazky realizovať len zamestnancami, ktorí spĺňajú podmienky vyhradenej účasti, t. j. v danom prípade musí mať aj subdodávateľ status registrovaného sociálneho podniku, inak by išlo o obídenie zmyslu a účelu zákona o verejnom obstarávaní. Zároveň by išlo o konanie, ktoré je v rozpore s čestnou hospodárskou súťažou, keďže hospodárske subjekty, ktoré nie sú subjektmi s osobitným postavením, sa takéhoto verejného obstarávania nemohli zúčastniť (analogicky pozri aj výkladové stanovisko č. 7-2016).

Vychádzajúc z uvedeného, nakoľko už samotná Smernica 2014/24/EÚ (vzhľadom na sťaženie možnosť súťaženia) priznáva takýmto podnikom osobitné postavenie, možno konštatovať, že vo všeobecnosti nedochádza pri vyhradení zákazky pre registrované sociálne podniky (a to aj na predmet plnenia spočívajúci v uskutočňovaní stavebných prác) k porušeniu zákona o verejnom obstarávaní, resp. jeho základných princípov. Samozrejme za dodržania vyššie uvedených zásad, t.j. že nejde len o formálne vyhradenie.

Máme za to, že inštitút vyhradených zákaziek tak predstavuje **legálnu výnimku z otvorenosti verejného obstarávania pre všetky hospodárske subjekty, nakoľko sleduje osobitné zákonom regulované a podporované ciele.**