Zadávání veřejných zakázek ve veřejné správě

Bc. Hana Kaspřáková

Diplomová práce
2011

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Hana KASPŘÁKOVÁ**
Osobní číslo:	**M09782**
Studijní program:	**N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor:	**Veřejná správa a regionální rozvoj**
Téma práce:	**Zadávání veřejných zakázek ve veřejné správě**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- **Proveďte analýzu vývoje zadávání veřejných zakázek v ČR.**

II. Praktická část

- **Analyzujte míru transparentnosti zadávání zakázek malého rozsahu a veřejných zakázek zadávaných podle zákona v okrese Karviná.**
- **Popište problematiku výběru hodnotících kritérií v zadávacích řízeních, uveďte klady a zápory a navrhněte odpovídající řešení.**

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70**

Rozsah příloh:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

[1] DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9.
[2] OCHRANA, F. Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008. 153 s. ISBN 978-80-86929-46-0.
[3] SERAFÍN, P., DVOŘÁK, D. Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví. 1. vyd. Praha: ARCH, 2009. 256 s. ISBN 978-80-86905-51-8.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Bohumil Vrána**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **28. března 2011**

Termín odevzdání diplomové práce: **2. května 2011**

Ve Zlíně dne 28. března 2011

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka

L.S.

RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA
DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby[1];

- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:

  ☒ bez omezení;

  ☐ pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;

- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3[2];

- *podle § 60[3] odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční* smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

---

[1] *zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:*

(1) Vysoká škola nevýdělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

[2] *zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:*

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacího zařízení (školní dílo).

[3] ***zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů** (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:*

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60[4] odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);

- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;

- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 2.5.2011 .....

[4] *zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:*

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Cílem diplomové práce „Zadávání veřejných zakázek ve veřejné správě“ je v teoretické části poukázat na historický vývoj právní úpravy zadávání veřejných zakázek v České republice až po připravovanou novelu zákona o veřejných zakázkách. Předmětem praktické části je rozbor míry transparentnosti při zadávání zakázek malého rozsahu a veřejných zakázek podle zákona a metodik zadávacího postupu na úrovni municipalit v okrese Karviná se záměrem poukázat na efektivitu využívání veřejných financí při aplikaci zákona o veřejných zakázkách. Cílem práce je rovněž zhodnotit aspekty ovlivňující průběh zadávacího řízení a hodnocení podaných nabídek a navrhnout optimální postup zadávacích řízení.

Klíčová slova:

Veřejná zakázka, zakázky malého rozsahu, transparentnost, zadávací řízení

ABSTRACT

The aim of this thesis " Procurement of the public administration contracts" in its theoretical part is to highlight the historical development of legislation concerning the procurement in public administration in the Czech Republic until an amendment of the Public Procurement Act.The subject of its practical part is an analysis of a degree of transparency of the small scale contracts procurement and the public procurement according to the act and methodology of a tender procedure on the level of municipalities in the region of Karviná, with an intention to point out the efficiency of usage regarding public funds through application of the Act on Public Procurement.The aim of this thesis is, as well, to evaluate the aspects influencing the procurement process and evaluation of submitted tenders, and to design an optimal procedure of tenders.

Keywords:

public administration contract, small scale contract, transparency, procurement

Chtěla bych poděkovat vedoucímu diplomové práce JUDr. Bohumilu Vránovi za odborný dohled, čas a trpělivost, kterou mi při zpracování práce věnoval. Dále bych ráda poděkovala Ing. Vladislavu Varmužovi za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce a v neposlední řadě své rodině a přátelům za jejich podporu.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD **9**

I TEORETICKÁ ČÁST **11**

1 VÝVOJ ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK **12**

1.1 HISTORIE ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK 12

1.2 ZÁKON Č.199/1994 SB., O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK 14

1.3 ZÁKON Č.40/2004 SB., O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH 16

1.4 ZÁKON Č.137/2006 SB., O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH 17

1.4.1 Novela č.417/2009 Sb. k zákonu č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách 20

1.4.2 Novela č.179/2010 Sb. k zákonu č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách 22

1.5 PŘIPRAVOVANÁ NOVELA ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH 27

1.6 DÍLČÍ SHRNUTÍ 31

II PRAKTICKÁ ČÁST **33**

2 ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A JEJICH TRANSPARENTNOST **34**

2.1 VEŘEJNÁ ZAKÁZKA MALÉHO ROZSAHU 34

2.2 TRANSPARENTNOST 35

2.3 VOLBA DRUHU ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ 38

2.4 ANALÝZA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU NA ÚROVNI MĚST V OKRESE KARVINÁ 40

2.4.1 Poměr objemu veřejných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle § 21 zákona o VZ 41

2.4.2 Dílčí shrnutí 46

2.5 SMĚRNICE A METODIKY PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK 47

2.5.1 Veřejné zakázky zadávané podle § 21 zákona o VZ 50

2.5.2 Navrhovaná pravidla pro výběrová řízení ve vnitřních směrnicích 51

2.5.3 Dílčí shrnutí 53

3 HODNOTÍCÍ KRITÉRIA V ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍCH **55**

3.1 PROCES VOLBY HODNOTÍCÍCH KRITÉRIÍ 55

3.1.1 Nejnižší nabídková cena 55

3.1.2 Ekonomická výhodnost nabídky 56

3.2 KVALIFIKACE DODAVATELŮ 59

3.2.1 Příklad z praxe 60

3.3 HODNOCENÍ NABÍDEK 62

3.3.1 Příklad z praxe 64

3.3.2 Klady a zápory hodnocení výběru podle ekonomické výhodnosti nabídky 66

3.3.2.1 Navrhovaný postup pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek na stavební práce podle ekonomické výhodnosti nabídky 67

3.3.3 Klady a zápory hodnocení výběru podle nejnižší nabídkové ceny 67

3.3.3.1 Navrhovaný postup pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek na stavební práce podle nejnižší nabídkové ceny 68

ZÁVĚR **70**
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY **72**
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK **74**
SEZNAM OBRÁZKŮ **75**
SEZNAM TABULEK **76**
SEZNAM PŘÍLOH **77**

ÚVOD

Tématem této diplomové práce je přezkoumání zadávání veřejných zakázek z hlediska jejího vývoje a analýza problematiky procesu zadávání zakázek na stavební práce z pohledu zadavatele. Tímto tématem se chci zabývat zejména z důvodu, že zadávání veřejných zakázek v sektoru veřejné správy je zároveň i mým zaměstnáním, a proto mám k této problematice poměrně blízko.

Veřejné zakázky v České republice zaujímají významné místo z pohledu státních výdajů. Roční výdaje na zakázky zadávané na státní i místní úrovni se pohybují okolo 400 mil. korun a jejich počet se dá vyčíslit ve statisícových hodnotách.[1]

Veřejné zakázky jsou způsobem alokace veřejných prostředků směrem k soukromým subjektům, a proto vynakládání těchto veřejných prostředků musí být dostatečně transparentní. Pro zadavatele musí být zaručena hospodárnost a efektivita využití jeho financí, žádný z uchazečů nesmí být diskriminován a všichni musí mít rovné šance při přístupu k nim. Proto způsob zadávání veřejných zakázek je striktně korigován a všechny postupy náležitě normami upraveny, aby nevznikaly způsoby, jakým tyto zásady a zejména hlavní cíl využití veřejných prostředků, obejít. Vzhledem k tomu, že aplikace institutu veřejných zakázek je zejména používána veřejným sektorem, je zadávání zakázek velmi náchylné ke korupci. Boj proti ní je často spojován se zvyšováním transparentnosti zadávacích procedur. Jedná se o asi nejdůležitější zásadu, protože určuje základní premisu celého procesu zadávání veřejných zakázek. V souvislosti se zadáváním veřejných zakázek lze považovat transparentnost jako souhrn procesních kroků, které umožňují provádět jednoznačná rozhodnutí a tato je možné pak zpět ověřit a logicky vysvětlit. Jedná se o procedurální kroky, které provázejí všechny etapy zadávání veřejné zakázky, tedy od vyhlášení veřejné soutěže, přes zveřejnění podmínek pro potencionální uchazeče, stanovení předmětu plnění jednotlivých kvalifikačních kritérií, nastavení časových termínů a formulace doporučení pro vypracování nabídek, informace o typu zadávací procedury, stanovení hodnotících kritérií a informace o případných odvolacích institucích.

---

[1]. http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf, Závěrečná zpráva NERV, s. 36

Formálně je má práce členěna na část teoretickou a praktickou. V teoretické části se zabývám vývojem zadávání veřejných zakázek od historie po současnost. Podrobněji se zaměřím na vývoj a průběh změn v klíčových oblastech zadávání veřejných zakázek zákonů, což se neobejde bez vymezení základních pojmů, s kterými v diplomové práci pracuji a kterým se nelze pro snazší pochopení vyhnout. V této části bych ráda také popsala připravovaný návrh novely zákona o veřejných zakázkách, který je v současné době k dispozici v pracovní verzi. Část praktická je zaměřena na posouzení míry transparentnosti při zadávání zakázek malého rozsahu a veřejných zakázek zadávaných podle zákona. Pro komparaci jsem vybrala pověřené obce 3. stupně v bývalém okrese Karviná. Další část je založena na popisu hodnotících kritérií a jejich výběru. Budu se snažit uvést z pohledu zadavatele klady a zápory výběru jednotlivých hodnotících kritérií. Přínosem práce by mělo být vytvoření postupu při výběru správného hodnotícího kritéria k veřejné zakázce na stavební práce ve vztahu k očekávaným výsledkům hodnocení a výběru dodavatele. Dalším relevantním přínosem práce bude zmapování existence vnitřních metodik zadávání a dokázání neadekvátně nastavené výše předpokládané hodnoty u veřejných zakázek malého rozsahu.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VÝVOJ ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

1.1 Historie zadávání veřejných zakázek

Proces zadávání veřejných zakázek není institutem novým, ale objevil se již v minulosti, jako snaha o zvýšení kontroly a zamezení plýtvání s veřejnými prostředky. Prvním pokusem o právní úpravu veřejných zakázek byla úprava obsažena ve francouzském stavebním řádu z roku 1535. V Německu se veřejnou soutěží zadávaly veřejné zakázky již v roce 1542 a v Prusku bylo jejich zadávání uzákoněno v roce 1885. V Rakousku bylo zadávání veřejných zakázek upraveno nařízením č.61/1909 ř.j., o zadávání státních dodávek a prací a celou řadou prováděcích předpisů.

V České republice bylo v roce 1918 přistoupeno k vydání recepčního zákona č.11/1918 Sbírky zákonů a nařízení, kterým byla mimo jiné převzata i úprava zadávání veřejných zakázek, tak jak platila v bývalém Rakousku. Nová právní úprava pak byla vydána koncem roku 1920 a již uplatňovala potřeby nově vzniklého státu. Jednalo se o nařízení vlády č.66/1920 zákonů a nařízení, o zadávání státních dodávek a prací ze dne 17.12.1920 a označovalo se jako „zadávací řád“. Podle tohoto řádu bylo nutno postupovat při zadávání všech prací a dodávek, které realizovaly úřady státní správy a jimi spravované ústavy, podniky a fondy.[2] V této době se jednalo poměrně o moderní a inovativní právní normu, jejíž „některé ustanovení by mohly být „de lege ferenda“[3] vzorem i pro naši úpravu „de lege lata“[4][5]

Zadávací řád neupravoval dodávky, které byly vyhrazeny drobným živnostníkům, dále dodávky pro vojenské účely, dodávky výrobků hospodářského a lesního hospodářství, do-

[2] KRENK, M. Zadávání veřejných zakázek. 1. Vyd. Praha: Galén, 2005. 19 s.

[3] námět pro přípravu nové právní úpravy, diskusi o její potřebnosti a smyslu, popřípadě kritiku navrhovaných osnov koncipovaných či renovovaných zákonů

[4] uvažovat o problému z hlediska zákona či úpravy již přijaté, a tedy případně kritizovat obsah platných předpisů, poukazovat na nejasnosti jejich dikce a významu a zabývat se problémem jejich systematického zařazení ve stávajícím právním řádu.

[5] JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek a udělovaní koncesí v ČR a EU. 12.vydání. Praha: C.H.BECK, 2007, s.3

dávky, které se prováděly ve vlastní režii a umělecké zakázky a umělecké opravy mimo stavebních prav.

V období socialismu obchodní veřejné soutěže na zadávání veřejných zakázek v podstatě neexistovaly. Veřejné zakázky byly přidělovány příslušnými ministerstvy podnikům, které měly často monopolní postavení, čímž v podstatě neexistovalo tržní prostředí. Pro léta 1990 – 1994 byl Úřadem pro racionalizaci ve stavebnictví přijat Zadávací řád staveb, který byl vydán ve formě metodického pokynu. Byl to podzákonný předpis upravující oblast zadávání staveb, který byl vydán Ministerstvem financí a Ministerstvem hospodářství.[6]

Právní úprava zadávání veřejných zakázek na úrovni zákona byla provedena až s účinností k 1.1.1995 a to zákonem č.199/1994 Sb., který upravoval závazný postup zadavatelů veřejných zakázek směřujících k uzavření smluv k jejich provedení, obchodní veřejnou soutěž pro veřejné zakázky a způsob dohledu nad dodržováním zákona. Z toho zákona se vycházelo dalších 10 let.

Vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004 přinesl v oblasti veřejných zakázek výraznou změnu. Nutnost implementace evropských směrnic do nového zákona, což předchozí zákon neumožňoval, vedlo k vytvoření nově vzniklého zákona č. 40/2004 Sb., který byl přijat až na 3. pokus po značných úpravách a přepracováních. Přijetí nové úpravy mělo Česku zajistit možnost čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU. Především nedostatek času a značná komplikovanost zákona měly za následek tzv. „ušití zákona horkou jehlou“, které se projevilo množstvím chyb a dosti špatnou kvalitou nového zákona. Tyto nedostatky spolu s dalším legislativním vývojem EU se promítly v rekordně krátkém čase, kdy byl zákon o dva roky později nahrazen novou a současně stávající právní úpravou, zákonem č.137/2006 Sb.[7]

Od 1. července 2006 vstoupil v účinnost zákon č. 137/2006 Sb. Jeho struktura i logika však celkové nastavení systému zadávání veřejných zakázek oproti předchozímu stavu dle zákona č.40/2004 Sb. příliš nezměnila. Nová zákonná úprava nepřinesla radikální revoluci do

---

[6] LOCHMANOVÁ, L. *Ideová, právní a ekonomická východiska novely zákona o veřejných zakázkách.* In Sborník s konference „Ekonomické znalosti pro tržní praxi“, Olomouc: Lešingrová Romana, 2009, s. 231.

[7] JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek a udělovaní koncesí v ČR a EU. 12.vydání. Praha: C.H.BECK, 2007, s.6-7

existující praxe, ale sladila základní pojmy a mechanismy s evropskou praxí. Ta je ovlivňována především snahou o vytvoření jednotné koncepce, a to nejen v rámci standardních tržních statků a služeb, ale také v rámci trhu veřejných zakázek. Výsledkem těchto snah by mělo být zvýšení konkurenčních tlaků s docílením nižší ceny pro zadavatele.

1.2 Zákon č.199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Dne 1.1.1995 nabyl účinnosti zákon č.199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který představuje právní úpravu v oblasti veřejných zakázek. Zákon za dobu své platnosti byl novelizován celkem třináctkrát.

Poprvé zákonem č.148/1996 Sb., který mimo jiné rozšířil okruh zakázek, na které se uvedený zákon nevztahuje. Novela se týkala především také základního pojmu zákona, a to je pojem veřejné zakázky. Z hlediska pozitivního vymezení bylo upuštěno od výše peněžitého závazku z příslušné smlouvy bez daně z přidané hodnoty jako pojmového znaku veřejné zakázky. Dále došlo k upřesnění zdrojů, z nichž musí být zakázka financována, aby šlo o veřejnou zakázku. Podle této úpravy se o veřejnou zakázku jedná v případech, kdy její zadávání je realizováno subjekty vyjmenovanými v zákoně. Byla rozšířena ochrana uchazečů o zakázku i na jiné způsoby zadání než formou veřejné obchodní soutěže. Nová právní úprava také zvýšila limity, rozhodné pro stanovení způsobu zadání veřejné zakázky a zjednodušila způsob při vyplňování evidenčních listů. Povinnost vyhlásit k zadání veřejné zakázky obchodní veřejnou soutěž byla ve srovnání s úpravou před novelou výrazně omezena zvýšením minimální výše budoucího peněžitého závazku ze smlouvy bez DPH z 5.000 tis. Kč na 20.000 tis. Kč. Další omezení představuje rozšíření případů, kdy lze veřejnou zakázku zadat na základě výzvy jednomu zájemci podle § 50 bez ohledu na výši budoucího peněžitého závazku, ale za podmínek určených zákonem. Významné změny doznal zákon v právní úpravě jistoty. Především, kdy při vyhlášení obchodní veřejné soutěže musí zadavatel v podmínkách soutěže vždy stanovit požadavek poskytnutí jistoty a určit její výši.

V novelizovaném znění jsou v § 49 vymezeny případy, kdy lze uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku bez vyhlášení veřejné obchodní soutěže, jen na základě výzvy více zájemcům k podání nabídky. Jsou to veřejné zakázky, u nichž výše budoucího peněžitého závazku ze smlouvy nepřesáhla částku 20 milionů Kč, jde-li o nemovitost (s výjimkou nájmu) nebo o soubor strojů a zařízení tvořících samostatný funkční celek a částku 5 milionů Kč v ostatních případech, a přesáhne částku 2.500.000 Kč resp. 500.000 Kč. V takovém případě musela být výzva učiněna minimálně pěti zájemcům. Možnost uzavření smlouvy jen na

základě zjednodušeného zadání (§49a) představuje zcela nový institut. Jedná se o zakázky, které nejsou hodnotově rozsáhlé (od 100.000 do 2.500.000 Kč) a zadavatel je povinen si vyžádat před zadáním veřejné zakázky nabídky nejméně od tří zájemců. Novela umožňuje ještě jeden způsob zadání veřejné zakázky, tzv. přímé zadání, jestliže je zakázka malého rozsahu (§49b). Zadavatel není povinen vyhlašovat veřejnou obchodní soutěž ani výzvu více zájemcům, ale uzavře smlouvu podle svého uvážení se zájemcem, bez jakýkoliv kritérií a hodnocení více nabídek. Je vázán pouze zaplatit cenu obvyklou v místě plnění a musí vycházet z informací o trhu a ze svých zkušeností.

Další změny byly provedeny zákonem č.93/1998 Sb., ve kterém byla doplněna nová podmínka týkající se kvalifikačních předpokladů uchazečů o veřejnou zakázku, tj. řádné placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění a na sociální zabezpečení a řádné placení příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Dále byl novelizován postup při prokazování kvalifikačních předpokladů a nově ustanovení komise pro posouzení a hodnocení nabídek u veřejných zakázek nad 50 mil. Kč, resp. Nad 200 mil. Kč, zadávaných ministerstvem nebo jiným správním orgánem.

Další novela byla provedena zákonem č.28/2000 Sb., jejichž hlavním důvodem bylo promítnutí zadávací směrnice Rady ES č.93/38 o koordinaci zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v sektorech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací a jednak zohlednění praktických poznatků a zkušeností získaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) při výkonu dohledu nad dodržováním zákona. Novela se částečně dotkla i ustanovení upravujících přezkoumání úkonů zadavatelů, zvýšily se sazby pokut za porušení zákona z 0,5% na 1% ceny zakázky a dále byla orgánu dohledu uložena povinnost zveřejňovat pravomocná rozhodnutí na internetu. V zákoně byl zakotven institut centrální adresy, byly definovány klíčové pojmy – veřejná zakázky a zadavatel veřejné zakázky.

Další novely dílčí novely byly provedeny v souvislosti se změnami jiných navazujících zákonů. Za zmínku stojí zákon č.278/2002 Sb., který omezil zadávání veřejných zakázek „z volné ruky“ na základě rozhodnutí vlády a zákon č.320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Obecně lze konstatovat, že tehdejší právní úprava sehrála pozitivní roli při nakládání s veřejnými prostředky určenými na nákup předmětu veřejné zakázky a za předpokladu spravedlivé a otevřené soutěže o veřejné zakázky umožnila zadavatelům vybírat z širších

okruhů zájemců o veřejnou zakázku za účelem úspory peněz daňových poplatníků a přispívání k dlouhodobému růstu pracovních příležitostí. Její koncepce však nevycházela z evropských zadávacích směrnic, nýbrž z tzv. modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, a proto bylo nutno přistoupit k přijetí nového zákona, neboť stávající zákon, již mnohokrát novelizovaný a další jeho změny, by ho učinily ještě méně přehledným.

1.3 Zákon č.40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č.40/2004 Sb. ze dne 17. prosince 2003 o veřejných zakázkách je účinný od 1.5.2004, dnem, kdy jsme se stáli plnoprávným členem EU a naši povinnosti bylo mít právní úpravu zadávání veřejných zakázek plně harmonizovanou s právem ES.

Zákon č.40/2004 Sb. přinesl odlišné vymezení pojmu veřejná zakázka, zavedení nového pojmu dodavatel, odlišnou úpravu kvalifikace dodavatelů, druhů zadávacích řízení, úpravu přezkumného řízení, rozdělení veřejných zakázek podle předpokládané ceny na nadlimitní a podlimitní, zavedení hodnotící komise, zavedení seznamu kvalifikovaných dodavatelů, a další výčet změn.

Oproti předchozí právní úpravě došlo ke snížení počtu zadávacích řízení (otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění). Při otevřeném řízení mohli nabídku podat všichni dodavatelé, kteří měli o veřejnou zakázku zájem. V užším řízení pak podávali nabídku na veřejnou zakázku jen ti zájemci, kteří byli zadavatelem podle předem stanovených pravidel vybráni. Jednací řízení s uveřejněním bylo možno použít v zákonem vymezených případech, tj. za situace, když v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány jen neúplné nabídky a zadavatel podstatně nezměnil zadávací podmínky nebo v případě, kdy povaha staveb a služeb neumožňovala stanovit celkovou cenu předem a taky v případě, když stavební práce byly prováděny pouze pro potřeby výzkumu a vývoje a bez cíle dosažení zisku. Toto jednací řízení mělo dvě fáze. První, kdy zadavatel neomezenému počtu dodavatelů oznámil svůj úmysl zadat veřejnou zakázku a následně z těch, kteří podali žádost o účast, byl povinen vybrat minimálně tři zájemce, které pak v druhé fázi vyzval přímo k jednání. U jednacího řízení bez uveřejnění byly zákonem rovněž stanoveny případy, kdy je toto řízení možné použít. Jednalo se o případy, kdy v předchozím otevřeném nebo užším řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky nesplňující zadávací podmínky a zadavatel podstatně nezměnil zadávací podmínky, nebo v případě, kdy veřejná zakázka může být plněna z technických či uměleckých důvodů nebo

z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví pouze určitým dodavatelem nebo bylo nezbytné ji zadat v naléhavém případě z důvodu krizového stavu.

V § 6 zákona bylo nově upraveno, že o veřejnou zakázku se jedná v případě, kdy hodnota dodávek, služeb nebo stavebních prací je vyšší než 2.000.000 Kč. U zakázek pod 2.000.000 Kč bez DPH nebylo nutné postupovat při zadání zakázky podle zákona. Zákon zde však již stanovuje povinnost zadavatele v případě, že předpokládaná hodnota nepřesáhne výše uvedený limit, zadat zakázku transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění. Nová právní úprava se také snažila zabránit obcházení zákona dělením zakázek, a proto stanoveno pravidlo, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky, jestliže by tím došlo ke snížení jeho předpokládané ceny pod finanční limity stanovené pro jednotlivé druhy veřejných zakázek nebo pod cenu 2 milionů korun.

K zákonu vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR dva prováděcí předpisy. Vyhláškou č.239/2004 Sb. stanovilo obsah a rozsah zadávací dokumentace stavby a vyhláškou č.240/2004 Sb. upravilo formu a způsoby uveřejňování informací o veřejných zakázkách v informačním systému o zadávání veřejných zakázek.

V poměrně krátké době po vydání zákona se začaly objevovat aplikační problémy ze strany zadavatelů i zájemců a uchazečů. Tyto se projevovaly v nedokonale úpravě postupu v jednacích řízeních, mezerách v úpravě námitek a návaznosti lhůt, nejasnosti při prokazování kvalifikace apod. K vyřešení problémů i dalších nedokonalých ustanovení zákona i s ohledem na přijetí nových zadávacích směrnic Evropského parlamentu a Rady bylo nutné ze strany zákonodárce přistoupit k vydání nové právní úpravy – zákona č.137/2006 Sb.

1.4 Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

V pořadí třetí úpravu veřejných zakázek představuje zákon č.137/2006 Sb. ze dne 14. března 2006 o veřejných zakázkách, který je účinný od 1.7.2006. Nová právní úprava navazuje v některých věcech na zákon č.40/2004 Sb., je ale „in globo“[8] uživatelsky příjemnější, jasnější, přehlednější a také i obsáhlejší o nové instituty, zvláště v oblasti důrazu na elektronické zadávání veřejných zakázek. V každém případě měl posílit právní jistotu zadavatelů i dodavatelů při jeho aplikaci.

[8] Úhrnem, souhrnně

Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách obsahuje zákonný určitý postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Porušení podmínek dle zákona o veřejných zakázkách způsobuje neplatnost smlouvy na veřejnou zakázku.

Zákon vymezuje nové pojmy pro zadavatelé :

- *Veřejný zadavatel*: zde řadíme Českou republiku, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jimi zřízené či řízené příspěvkové organizace. Patří zde i právnická osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nemající komerční či obchodní charakter, pokud je ovládána či převážně financována veřejným zadavatele. Specifickým případem veřejného zadavatele je tzv. *centrální zadavatel*. Jedná se o podtyp veřejného zadavatele, který provádí tzv. centralizované zadání. Pořizuje dodávky nebo služby a ty pak prodává jiným zadavatelům, přitom za cenu, která nesmí být vyšší, než za kterou ji pořídil. Cílem je umožnit provádět nákupy jedné komodity pro více zadavatelů a dosáhnou tím případných úspor z rozsahu. V ČR bylo touto formou centrálního nákupu pořízeno 27 osobních automobilů pro Ministerstvo životního prostředí a jeho resortní organizace. Z této otevřené veřejné zakázky vyšla nejvhodnější nabídka s cenou o 20% nižší, než je cena srovnatelně vybavených vozů na běžném trhu[9]. Zároveň dojde k úspoře transakčních nákladů spojených s několika výběrovými řízeními pro jednotlivé organizace. Využití centrálního zadavatele tak potvrdilo, že patří mezi nejúčelnější a nejefektivnější způsoby veřejného zadávání a dokáže ušetřit značné finanční prostředky.
- *Dotovaný zadavatel*: jedná se o právnickou nebo fyzickou osobu, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50% z peněžních prostředků poskytnutých veřejným zadavatelem, a to i prostřednictvím jiné osoby, jde-li o veřejnou zakázku na stavební práce a služby[10]. Při zadávání veřejné zakázky na dodávky nelze být dotovaným zadavatelem.

[9] www.e-zakazky.cz/clanek.aspx?id=138

[10] § 2, odst.3, písm.a) b) zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

- *Sektorový zadavatel*: patří mezi ně zadavatelé v odvětvích vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Na rozdíl od předchozích dvou případů tyto subjekty nevynakládají veřejné prostředky a důvodem pro jejich zařazení do kategorie zadavatel je snaha o ochranu spotřebitelů před monopolním chováním.

Dle ceny rozděluje zákon veřejné zakázky do třech kategorií, z nich první dvě podléhají jeho režimu:

- *Nadlimitní:* kde předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky dosáhne nebo přesáhne finanční limity stanovené dle zadávacích směrnic EU, které byly přeneseny v rámci harmonizace i do našeho zákona o veřejných zakázkách… Zadávání těchto zakázek je upraveno evropskou legislativou a je zde kladen důraz na transparentnost a otevřenost mezinárodní konkurenci.
- *Podlimitní:* kde předpokládaná cena veřejné zakázky nedosahuje finančních limitů stanovených pro nadlimitní veřejné zakázky. U těchto zakázek se předpokládá, že budou atraktivní spíše pro domácí konkurenci, a proto jsou vyňaty z působnosti zadávacích směrnic EU s tím, že pro ně platí obecná ustanovení (např. o nediskriminaci)
- *Veřejné zakázky malého rozsahu:* do 2 milionů bez DPH u veřejných zakázek na dodávky a služby, do 6 milionů bez DPH u stavebních veřejných zakázek. U těchto zakázek zákon pouze stanoví, že se mají zadat při respektování základních zásad zadávacího řízení podle § 6 zákona, a to nediskriminačním a transparentním způsobem. Způsob zadávání veřejných zakázek malého rozsahu není v zákoně stanoven, zadavatel však může stanovit přísnější kritéria pro zadání těchto zakázek prostřednictvím interních předpisů.

Zákon rozšířil od předchozí právní úpravy druhy zadávacího řízení. V současné době můžeme použít následující zadávací řízení. Otevřené a užší řízení, jednací řízení (s uveřejněním a bez uveřejnění) jsou zadávací řízení, které známe již z předchozí právní úpravy. Navíc se do zákona dostal institut zjednodušeného podlimitního řízení a soutěžní dialog.

Soutěžní dialog může veřejný zadavatel použít pro zadání veřejné zakázky se zvlášť složitým předmětem plnění (samozřejmě za předpokladu, že není možné s ohledem na povahu věci použít řízení otevřené nebo užší). Za veřejnou zakázku se zvlášť složitým předmětem plnění je považována veřejná zakázka, u níž není veřejný zadavatel objektivně schopen přesně vymezit technické podmínky, nebo právní či finanční požadavky na plnění veřejné

zakázky. Je to dvoustupňové řízení, kdy v první fázi v oznámení soutěžního dialogu oznamuje veřejný zadavatel neomezenému počtu dodavatelů úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení. Jedná se v podstatě o výzvu k podání žádostí o účast v soutěžním dialogu a k prokázání kvalifikace. Po posouzení kvalifikace zájemců vyzve zadavatel zájemce, kteří prokázali kvalifikaci, k účasti v soutěžním dialogu. Zadavatel je oprávněn omezit počet zájemců v soutěžním dialogu na výběr podle objektivních kritérií, může stanovit i maximální počet (nejméně však tři).

Zjednodušené podlimitní řízení lze aplikovat pro zadání podlimitních veřejných zakázek na služby a dodávky od 2 milionů korun bez DPH, na stavební práce pak až od 6 milionů korun bez DPH. V tomto řízení zadavatel vyzývá písemnou výzvou minimálně 5 zájemců k podání nabídky a k prokázání kvalifikace. Zároveň písemnou výzvu uveřejní vhodným způsobem po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek. Do řízení se pak může hlásit neomezený počet zájemců. Důležité je, že zadavatel nesmí soustavně oslovovat stejný okruh zájemců, aby se předešlo vzniku korupčního jednání.

Zákon č.137/2006 Sb. o veřejných zakázkách zaznamenal několik novelizací. Do současné doby byl novelizován celkem jedenáctkrát. Některé z novel měly na obsah zákona pouze bagatelní vliv, kdy se zákon upravoval v souvislosti se změnou jiných zákonů. Dvě novely měly však zásadnější počin, a to novela č.417/2009 Sb. a novela č.179/2010 Sb., která bývá označována jako novela „velká“.

1.4.1 Novela č.417/2009 Sb. k zákonu č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zásadnější změnu do zákona o veřejných zakázkách přinesl zákon č.417/2009 Sb., který nabyl účinnosti od 1.1.2010. Zákonodárce upravil způsob prokazování splnění kvalifikace veřejnému zadavateli. Zásadně se změnilo pravidlo, že pokud nebyla prokázána kvalifikace, musel být uchazeč ze soutěže vyloučen. Po změně bylo umožněno veřejnému zadavateli požadovat po dodavateli (s výjimkou případů, kdy splnění určité části kvalifikace nebylo dodavatelem prokázáno vůbec), aby písemně objasnil předložené informace či doklady nebo předložil další dodatečné informace či doklady prokazující splnění kvalifikace. Do doby změny byla možnost vyžádat si doplnění kvalifikace podmíněna doložením její existence a nejasnosti v obsahu prokázané kvalifikace. Nová právní úprava umožnila veřejným zadavatelům pružněji reagovat a nenutit vyřazovat i výhodné nabídky pro formální kvalifikační nedostatky. Do oblasti kvalifikací přinesl zákon ještě další změnu a do základních kvalifikačních předpokladů doplnil písmeno j), kterým uchazeč čestným prohlášením do-

kládá, že není evidován v rejstříku osob se zákazem plnění. V souvislosti s novelou bylo zavedení trestu zákazu plnění veřejných zakázek a rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek velmi mediálně diskutováno. Tento trest vedle pokuty do výše až 10 milionů korun hrozí dodavatelům, jestliže pro prokázání kvalifikace předloží informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a pokud mohou mít vliv na posouzení kvalifikace dodavatele. Pravomoc ukládat tento trest náleží Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad) a trest je ukládán v délce tří let. Na základě pravomocných rozhodnutí vydaných Úřadem, zveřejňuje pak Ministerstvo pro místní rozvoj tento seznam na stránkách http://www.isvz.cz.

Novela mění ustanovení § 68 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které přineslo ulehčení uchazečům a upustila od povinnosti dokládat jako součást své nabídky prohlášení o vázanosti celým obsahem své nabídky po celou dobu běhu zadávací lhůty podepsané oprávněnou osobou. Nově postačí pouhý podpis nabídky a přiložené smlouvy osobou oprávněnou jednat jménem svým nebo za uchazeče. Zadavatel tak při otevírání obálek nemusí zkoumat, zda je prohlášení o vázanosti celým obsahem své nabídky doložen. Otevírání obálek se týká také jedna úprava. Do 31.12.2009 nebylo v zákoně upraveno zveřejňování nabídkové ceny. Bylo ponecháno na vůli zadavatele, zda v rámci otevírání obálek nabídkovou cenu zveřejní či nikoliv. Od 1.1.2010 tedy bylo zadavateli umožněno uvést informaci o nabídkové ceně.

Vlastní průběh výběrového řízení zůstal novelou nedotčen. Úprava se dotkla v části výběru nejvhodnější nabídky, kde bylo ve znění § 81 odst. 2 ustanoveno, že zadavatel odešle oznámení o výběru nejvhodnější nabídky „všem dotčeným zájemcům a dotčeným uchazečům“. Kdy dotčenými uchazeči jsou ti, kteří nebyli s konečnou platnosti vyloučení (uchazeči bylo oznámeno a nepodal námitky) a dotčenými zájemci ti, kterým veřejný zadavatel nedoručil oznámení o jejich vyloučení před odesláním oznámení o rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Tato úprava by měla zabránit situaci, kdy mohl být dodavatel ze zadávacího řízení zadavatelem vyloučen, a dříve, než Úřad dokončil přezkum oprávněnosti vyloučení dodavatele, bylo již rozhodnuto o výběru nejvhodnější nabídky, aniž by se o tom dotčení dodavatelé vůbec dozvěděli a mohli zabránit uzavření smlouvy s takto vybraným konkurentem. Zmíněný paragraf byl navíc rozšířen o část, která zadavateli dále stanoví povinnost poučit dotčené uchazeče a dotčené zájemce informované o výsledku výběrového řízení, o lhůtě pro podání námitek a zákazu uzavření smlouvy před uplynutím lhůty pro podání námitek.

Novela rovněž výrazně pozměnila *Rozsah a způsob podání námitek*. Zákonodárce vložil nový specifický druh námitek, a to proti zadávacím podmínkám, které musí být zadavateli stěžovatelem doručeny nejpozději do 5-ti dnů od skončení lhůty pro podání nabídek. Zadavateli tak vzniká nový problém, kdy doposud mu po skončení lhůt pro podání nabídek nic nehrozilo a mohl se věnovat otevírání obálek, posuzování kvalifikace a nabídek, tak nyní může do 5-ti dnů po obdržení nabídek být jeho postup narušen. V tomto případě by se zadavatel musel vypořádat s námitkami proti zadávacím podmínkám, zda-li je nesprávně vypsal a mohla tak být některému z uchazečů způsobená újma. V zákonných lhůtách je tedy povinen podané námitky přezkoumat, rozhodnout o nich a rozhodnutí doručit stěžovateli. Stěžovateli novela zase ukládá, v případě námitek proti úkonům zadavatele, uvést v námitkách též skutečnosti rozhodné pro stanovení okamžiku, kdy se o domnělém porušení zákona úkonem zadavatele dozvěděl.

Zásadní změnou, která novela v návaznosti na novelizaci evropských přezkumných směrnic přináší, je institut zákazu plnění již uzavřené smlouvy. Zákon ve vymezených případech nejzávažnějších porušení principů zadávání veřejných zakázek dotčeným dodavatelům umožňuje podat návrh na přezkum úkonů zadavatele i po uzavření realizační smlouvy. Cílem je zabránit praxi, kdy zadavatelé ve sporných případech záměrně co nejrychleji uzavírali smlouvy ve snaze zabránit dalšímu přezkumu svého postupu. Úřad výjimečně ani přes závažná porušení zákona v zadávacím řízení zákaz plnění smlouvy nenařídí, a to jen tehdy, jsou-li dány důvody zvláštního zřetele hodné, spojené s veřejným zájmem, které vyžadují plnění smlouvy. Zákon výslovně uvádí, že ekonomické zájmy přímo spojené se zakázkou takovými důvody nejsou. Za nejzávažnější porušení se obecně považuje delikt, při němž zadavatel uzavřel smlouvu bez povinného uveřejnění zadávacího řízení. Druhým stejně závažným deliktem je dle zákona i ten, kdy zadavatel uzavřel smlouvu před zákonným termínem, dle něhož smlouva být uzavřena nesmí a zároveň svým postupem podstatně mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Takovéto případy Úřad řeší uložením zákazu plnění smlouvy.

1.4.2 Novela č.179/2010 Sb. k zákonu č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

S účinnosti od 15. září 2010 dochází k další novelizaci zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, novelou provedenou zákonem č.179/2010 Sb., která bývá označována jako „velká“. V poměrně krátkém čase, tak opakovaně dochází k poměrně výraznému zásahu do právní úpravy zadávání veřejných zakázek.

Novela zákona nově upravila zveřejňování výzvy ve zjednodušeném podlimitním řízení. Zůstala zachována povinnost zadavatele vyzývat i nadále pět uchazečů, navíc však upravuje povinnost uveřejnit výzvu ve zjednodušeném podlimitním řízení na tzv. profilu zadavatele[11], přičemž zůstává zachováno uveřejnění výzvy vhodným způsobem. Ze zákona vyplývá, že zadavatel pro naplnění povinnosti uveřejnit výzvu vhodným způsobem musí využít svůj profil a zveřejnit výzvu. Současně zákon zadavatele nijak neomezuje i v dalších způsobech uveřejnění, zejména způsoby, které zadavatel používal před účinností novely a které může používat současně s uveřejněním na profilu zadavatele. Výzva pak musí být uveřejněna po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek. Uchazeči o veřejné zakázky tak získají jednotný přístup ke všem vyhlašovaným zakázkám ve zjednodušeném podlimitním řízení. Zadavatel je pak povinen přijmout a hodnotit nabídku dodavatele, který nebyl vyzván přímo zadavatelem, ale o vyhlášení soutěže se dozvěděl na profilu zadavatele. Veřejné profily zadavatelů veřejných zakázek urychlí a zjednoduší proces zadávání veřejných zakázek a zároveň zvýší transparentnost tendrů.

Dosud platila povinnost zadavatele předat nebo zaslat zadávací dokumentaci v listinné nebo elektronické podobě u otevřeného řízení do 6-ti dnů u zjednodušeného podlimitního řízení ve lhůtě 2 dní ode dne doručení žádosti dodavatele. Uvedené lhůty platí nyní nadále u poskytování zadávací dokumentace v elektronické podobě. V případě předání zadávací dokumentace v listinné podobě má zadavatel nově uloženou povinnost předat dokumentaci bezodkladně, prakticky okamžitě po obdržení žádosti ze strany dodavatele. Tento požadavek však zadavatele dostává do obtížně situace, kdy se na zadavatele obrátí několik dodavatelů najednou s žádostí o poskytnutí zadávací dokumentace a administrativní kapacity zadavatele budou omezené a zadávací dokumentace obsáhlá, což v případě stavebních prací je dosti obvyklé.

Novela odstranila rovněž omezení pro dodavatele spočívající v nutnosti dodržení doby dvanácti, respektive pěti dnů před uplynutím lhůty pro podání nabídek, v níž bylo nutno písemnou žádost o poskytnutí zadávací dokumentace doručit zadavateli. Po uplynutí této

[11]Profil zadavatele je konkrétní adresa elektronického nástroje v internetové síti, který zadavatel používá k uveřejňování informací týkajících se jeho zakázek a který umožňuje dálkový přístup

lhůty zadavatel nebyl povinen zadávací dokumentaci poskytnout. Nově může dodavatel požádat o poskytnutí zadávací dokumentace prakticky kdykoliv, přičemž však platí, že čím později ji získá, tím menší časový prostor bude mít pro zpracování nabídky.

Další úpravou vycházející vstříc dodavatelům je umožnění podání nabídky všem dodavatelům bez rozdílu, v podstatě i těm, kteří o poskytnutí zadávací dokumentace zadavatelé nepožádali anebo si ji nevyzvedli. Dodavatele tedy mohou své nabídky podávat, aniž o zadávací dokumentaci projevili zájem či nikoliv.

Další změna se týká problematiky dodatečných informací k zadávacím podmínkám. Dříve bylo nutno požádat zadavatele písemně v případě rozporů či nejasností o dodatečné informace ve lhůtách stanovených v zákoně. Nyní již nejsou dodavatele omezování při požadování dodatečných informací žádnými lhůtami. Opět platí, čím dříve požádá, tím více času má dodavatel na řádnou přípravu své nabídky. Určitých změn doznal i způsob, jakým zadavatel je povinen reagovat na žádost dodavatele o dodatečné informace. Zde došlo k určitému zjednodušení pro zadavatele. Podle nového znění je zadavatel povinen dodatečné informace dodavateli odeslat, nikoli tedy doručit, jak tomu bylo dosud.

V oblasti prokazování splnění kvalifikace opět dochází ke změnám. Novinkou je zařazení tří zcela nových základních kvalifikačních předpokladů. Nově bude dodavatel splňovat základní kvalifikační předpoklady, které mimo ty původní, předloží formou čestného prohlášení seznam svých společníků nebo členů (v případě právnické osoby), dále seznam zaměstnanců nebo členů statutárních orgánů, kteří v posledních třech letech pracovali u zadavatele a byli v pozici s rozhodovací pravomoci pro rozhodování o veřejných zakázkách a také ten, který (v případě akciové společnosti s akciemi na jméno) předloží aktuální seznam akcionářů. V případě, že ale zákon ukládá dodavateli předložení seznamu osob, které původně pracovaly u zadavatele a rozhodovaly o veřejných zakázkách, není jasné, jaký bude důsledek toho, že se v uvedeném seznamu objeví. Zákon totiž takovým osobám nezakazuje po skončení jejich pracovního poměru začít pracovat pro dodavatele a stejně tak ani dodavatelům není zakázáno přijmout do pracovního poměru takovou osobu. Pokud tedy bude v seznamu zaměstnanců a členů statutárního orgánu dodavatele figurovat osoba působící původně u dodavatele, nezbylo zadavateli tuto skutečnost vzít na vědomí, aniž by mohl vůči takovémuto dodavateli jakkoli zakročit. Vzhledem k tomu, že z práva o získání veřejné zakázky tak byla náhle vyloučena celá skupina akciových společností a svým způsobem byla tato skupina diskriminována, bylo novelou-zákonem č.423/2010 Sb. ze dne 7.12.2010 toto ustanovení zrušeno.

Změna zákona upravila možnost prokázání určité části kvalifikace, kterou není schopen prokázat dodavatel, prostřednictvím tzv. subdodavatele. Změna se projevila v tom, že dodavatel je nově povinen veřejnému zadavateli předložit též doklady prokazující splnění základního kvalifikačního předpokladu v bodě, který se vztahuje k prohlášení, že subdodavatel není veden v rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek a dále pak doklady prokazující splnění profesního kvalifikačního předpokladu tj. Výpis z obchodního rejstříku či jiné obdobné evidence, pokud je v ní subdodavatel zapsán.

Pro dodavatele vyplývá další příznivá změna z novelizovaného znění, podle něhož dodavatel nadále předkládá zadavateli prosté kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Dosavadní právní úprava byla postavena na základě předkládání originálů nebo úředně ověřených kopií těchto listin, pokud zadavatel v zadávacích podmínkách nestanovil mírnější režim. Uvolnění režimu předkládání kvalifikačních dokladů bude nepochybně znamenat vítané snížení administrativní zátěže převážné většiny účastníků zadávacího řízení, přičemž pouze na žádost zadavatele bude vítězný dodavatel povinen předložit originály nebo úředně ověřené kopie dokladů, kterými prokazoval splnění kvalifikace. Zadavatel je v tomto případě pouze formálně ověří, jejich shodu s originálem a poté vrátí dodavateli.

Dílčího upřesnění se dočkala úprava problematiky posuzování kvalifikace. Podle nově doplněných ustanovení je veřejný zadavatel povinen o posouzení kvalifikace pořídit protokol, v němž uvede identifikační údaje dodavatelů, jejichž kvalifikace byla posuzována, seznam dodavatelů, kteří prokázali splnění kvalifikace a seznam dodavatelů, kteří splnění kvalifikace neprokázali, s uvedením důvodu.

Protokol o posouzení kvalifikace má nově stanovenou přesnou podobu. Dalším prvkem zvyšujícím transparentnost posuzování kvalifikace je veřejnému zadavateli nově stanovena povinnost umožnit všem dodavatelům, jejichž kvalifikace byla posuzována, nahlédnout do protokolu o posouzení kvalifikace a pořídit si z něj výpis nebo jeho opis. Tuto povinnost je veřejný zadavatel povinen splnit bezodkladně po posouzení kvalifikace, což samozřejmě zlepšuje pozici těch dodavatelů, kteří by případně nebyli se způsobem posouzení kvalifikace srozuměni a hodlali se proti některým úkonům zadavatele bránit námitkami.

Úpravy se dočkalo také omezování počtu zájemců v užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním a soutěžním dialogu. V případě omezování počtu zájemců prostřednictvím náhodného výběru losem je nově stanoveno, že losování se provádí prostřednictvím mechanic-

kých, elektromechanických, elektronických nebo obdobných zařízení a za účasti notáře, který osvědčuje regulérnost losování. Účast notáře je dalším krokem ke zvýšení transparentnosti zadávacích řízení. Další zvýšení průhlednosti procesu omezování počtu zájemců přináší ustanovením, podle kterého je zadavatel povinen umožnit zájemcům zkontrolovat před zahájením losování zařízení a prostředky sloužící k losování. Rovněž o tomto procesu je pořizován protokol, do něhož mohou oprávněni zájemci nahlížet a zároveň si z něj udělat opis nebo výpis.

Novelizace se dotkla i zákonem uloženého zákazu účasti subdodavatelů v zadávacích řízeních. Před novelou platilo, že dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení, nesměl být současně subdodavatelem jiného dodavatele v tomtéž zadávacím řízení. Vzhledem k tomu, že tento zákaz měl dopad na poměrně široký okruh subjektů spolupracujících s dodavatelem, jim prakticky znemožňoval podat v zadávacím řízení vlastní nabídku. Nová úprava přináší určité zmírnění v tom smyslu, že nadále může dodavatel, který v zadávacím řízení podal vlastní nabídku, být současně subdodavatelem jiného dodavatele, který rovněž podal vlastní nabídku, pokud ovšem nebylo prostřednictvím takového subdodavatele prokázáno splnění kvalifikace.

V předchozí novele zákona o veřejných zakázkách byla provedena změna v tom smyslu, že komise pro otevírání obálek mohla po provedení kontroly úplnosti každé nabídky sdělit přítomným uchazečům vedle identifikačních údajů dotčeného uchazeče a informace o tom, že nabídka je úplná, také informaci o nabídkové ceně. Zadavatelům bylo touto úpravou dáno na výběr, zda-li při otevírání obálek také uvádět i nabídkovou cenu či nikoli. S ohledem na posilování transparentnosti zadávacího řízení, došlo od 15. září 2010 k další změně, kdy byla zadavateli stanovená povinnost sdělit při otevírání a kontrole úplnosti nabídky též informaci o nabídkové ceně. Povinné zveřejňování nabídkové ceny ovšem i nadále nebude v praxi vnímáno jako dostatečný počin zveřejňování v případech, kdy jsou nabídky hodnoceny podle tzv. ekonomické výhodnosti, neboť v těchto případech cena tvoří pouze jedno z dílčích hodnotících kritérií a ostatní hodnotící kritéria se uchazeči vždy nedozví.

Problém, který se často vyskytuje v zadávacích řízeních a bývá i důvodem k podání námitek ze strany dodavatelů jsou nevhodně zvolená dílčí hodnotící kritéria v případech, kdy je základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky. Tato novela se snaží přinést nad rámec dosavadní právní úpravy další vodítko určené zadavatelům pro stanovení adekvátních dílčích hodnotících kritérií, když upřesňuje stanovení dílčích hodnotících kritérií tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Transparentnost procesu posuzování

a hodnocení nabídek je posílena tím, že uchazeči jsou nadále oprávněni nejen nahlížet do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek a pořizovat si z ní výpis nebo opis, ale navíc mají možnost požadovat od zadavatele též pořízení kopie této zprávy.

Poslední novinkou je poměrně důležitá změna úpravy doručování písemností. Podle novelizovaného znění lze písemnosti doručovat mimo jiné též prostřednictvím datové schránky, přičemž navíc platí, že tomuto způsobu doručování má být při doručování písemnosti podle zákona o veřejných zakázkách zásadně dávaná přednost.

Změny zákona o veřejných zakázkách, které byly až dosud přijaty, v podstatě přispívají ke zvýšení transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, zlepšují možnosti obrany dodavatelů proti netransparentním a diskriminačním postupům zadavatelů a odstraňují některé zbytečné formální požadavky a nejasnosti dosavadní úpravy.

1.5 Připravovaná novela zákona o veřejných zakázkách[12]

V současné době je předložen v pracovní verzi návrh paragrafového znění novely zákona o veřejných zakázkách, který vznikl na základě obdržených podnětů včetně podnětů Národní ekonomické rady vlády a Platformy pro transparentní veřejné zakázky. Ve své práci se zaměřím jen na nejpodstatnější změny, které jsou připravovanou novelou sledovány.

Do zásad postupu zadavatele je nově stanoven zákaz omezování účastí dodavatelů, kteří mají sídlo v členském státě EU a ostatních státech, které mají s Českou republikou či EU uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce.

Jednou z nejpodstatnějších změn je snížení limitu pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Dle nynější právní úpravy činí pro podlimitní veřejnou zakázku na dodávky a služby předpokládaná hodnota 2 miliony korun bez DPH, dle nové úpravy by to bylo 2x méně, tzn. 1 milion korun bez DPH. Pro stavební práce se původně jednalo o předpokládanou hodnotu od 6 milionů korun bez DPH, nyní se navrhuje hodnotu snížit také na 1 milion korun bez DPH, což je ovšem 6x méně než bylo dosud.

[12] http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP/Novela-o-zakazkach/Navrh-zakona

Další zcela novým pojmem je v novele uveden pojem *Významná veřejná zakázka*. Zde se jedná o takovou zakázku, kterou zadává určitý zadavatel na veřejnou zakázku, která představuje určitou předpokládanou hodnotu. V zákoně jsou zadavatelé rozdělení do 5-ti skupin podle velikosti území, adekvátně k nim jsou vymezeny v jednotlivých skupinách také výše předpokládaných cen veřejné zakázky. Uvedu příklad první a poslední skupiny. V případě zadavatele, kterým je stát, se za významnou veřejnou zakázku považuje ta veřejná zakázka, která je vyšší než 300 milionů korun, u poslední je zadavatelem obec do 25 000 obyvatel a za významnou veřejnou zakázku se považuje ta, která je vyšší než 20 milionů korun.

Novela navrhuje zcela vypustit soutěžní dialog jako druh zadávacího řízení včetně všech navazujících ustanovení v zákoně.

Podstatná změna je navržena i u jednacího řízení bez uveřejnění a užšího řízení, kde se navrhuje zcela vypustit ustanovení týkající se omezení počtu zájemců pro účast v užším řízení nebo jednacím řízení bez uveřejnění.

U zjednodušeného podlimitního řízení zákonodárci navrhují ještě další zpřísnění uveřejňování zadávaných veřejných zakázek a to tím způsobem, že zadavatel bude povinen k odeslání písemné výzvy pěti zájemcům, navíc pak uveřejnit výzvu na profilu zadavatele a dále uveřejnit výzvu k zadání veřejné zakázky i ve věstníku veřejných zakázek[13].

Jisté upřesnění doznalo i ustanovení o lhůtách. Navíc je zde navrženo doplnění prodloužení lhůty v případě, kdy dojde v průběhu zadávacího řízení ke změně zadávacích podmínek, které by mohly rozšířit okruh možných dodavatelů. V tomto případě by zadavatel byl povinen prodloužit lhůtu o celou původní délku lhůty pro podání žádosti o účast nebo pro podání nabídek.

Poskytování zadávací dokumentace dodavatelům se zřejmě po poslední schválené novele neosvědčilo, proto je v novém návrhu sjednoceno předání zadávací dokumentace v listinné či elektronické podobě dodavateli v otevřeném řízení do 3 dnů, v případě zjednodušeného podlimitního řízení max. do 2 dnů ode dne doručení písemné žádosti dodavatele, což bude ku prospěchu věci jak ze strany zadavatelů, tak i dodavatelů.

[13] Věstník veřejných zakázek = dříve Informační systém veřejných zakázek

Pro dodatečné informace k zadávacím podmínkám je navržena opět lhůta, do které je dodavatel povinen doručit zadavateli písemnou žádost o dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Jedná se o lhůty 6 nebo 4 pracovní dny (podle typu zadávacího řízení). Dodatečné informace zadavatel pak odešle nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne doručení žádosti.

V požadavcích veřejného zadavatele na kvalifikaci je navržena dosti podstatná změna, kdy dodavatel splní kvalifikaci, když prokáže splnění základních, profesních a technických kvalifikačních předpokladů. Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady by se podle navržené úpravy již neprokazovaly, dodavatel by pouze dokládal čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti plnit veřejnou zakázku. K této úpravě bylo přistoupeno zřejmě z důvodu, kdy zadavatele ve svých zadávacích podmínkách pro prokázání splnění ekonomických a kvalifikačních předpokladů, stanovovali požadovanou výši obratů, kterých některé firmy nedosahovaly a cítily se být diskriminovány. Nemyslím, že je vhodné institut prokázání ekonomické a finanční způsobilosti nahradit pouze čestným prohlášením, kdy firmy v době ekonomické krize jsou za účelem získání zakázky schopny čestně prohlásit cokoli. Navrhovala bych spíše, požadované výše obratu limitovat, např. maximálně dvojnásobkem předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Znovu je navrhovaná změna v základních kvalifikačních předpokladech, kdy se opět navrhuje vypustit ustanovení, která byla doplněná novelou č.179/2010 Sb., týkající se předložení seznamu statutárních orgánů nebo členů statutárních orgánů, kteří v posledních 3 letech pracovali pro zadavatele a aktuálního seznamu akcionářů s podílem akcií vyšším než 10%. Takto časté a neustálé změny dělají problémy jak zadavatelům, tak dodavatelům, zejména v menších firmách, kde nemají zřízeno oddělení, které by se věnovalo jen veřejným zakázkám. V rámci zadávacího řízení pak zadavatele zjišťují velké procento chyb, kterých se především v prokazování splnění základních kvalifikačních předpokladů dodavatelé dopouštějí. Navrhovaný zákon pak v dalším ustanovení, týkající se obsahu nabídky, vkládá právě jako součást nabídky doložení výše uvedených seznamů, které byly původně obsaženy v základních kvalifikačních předpokladech.

Nově je navrženo při otevírání obálek s nabídkami komisi kontrolovat pouze, zda-li je nabídka zpracována v požadovaném jazyku a zda-li je návrh smlouvy podepsán osobou oprávněnou. Kontrola, jestli nabídka obsahuje všechny součásti požadované zákonem či zadavatelem v zadávacím řízení se vypouští. V praxi by toto mělo urychlit proces otevírání

obálek s nabídkami, neboť podrobnou kontrolu úplnosti předložené nabídky provede komise v rámci provádění hodnocení.

Úplně novým pojmem je *Seznam hodnotitelů*. Jedná se osoby odborně způsobilé hodnotit nabídky, které budou Ministerstvem vedeny v seznamu na dobu tří let s možností zápisu opakovaně. Hodnotitelé pak budou ministerstvem navrhování do hodnotících komisi u významných veřejných zakázek.

Dalším doplněním je oprávnění hodnotící komise na žádost uchazeče prodloužit lhůtu, a to v případech, kdy byl uchazeč vyzván ke zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny nebo k podání písemného vysvětlení k nejasnostem v podané nabídce.

Navrhovanou novelou je v části uzavírání smluv doplněno ustanovení, kdy práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy, kterou uzavřel zadavatel s vybraným uchazečem, zadavatel nesmí podstatným způsobem změnit. Co je považováno za podstatnou změnu obsahu smlouvy je taxativně vyjmenováno v připravované úpravě. Nově je uvedeno i právo zadavatele na odstoupení od smlouvy v případě, že byl dodavatelem uveden v omyl, který vedl nebo mohl vést k výběru nabídky dodavatele jako nejvhodnější.

Oznámení o výsledku zadávacího řízení bude zadavatel povinen do 15 dnů od uzavření smlouvy odeslat k uveřejnění. Nově bude zadavatel povinen zrušit zadávací řízení v případě, kdy po posouzení nabídek zbývají k hodnocení méně než tři nabídky.

Pro zadavatele po schválení této novely přibude další činnost ve formě vyhotovení písemné zprávy zadavatele o každé veřejné zakázce. Dosud se tyto vyhotovily pouze u nadlimitní veřejné zakázky. Přesný obsah písemné zprávy opět uvádí připravovaný zákon. Písemnou zprávu bude zadavatel povinen uveřejnit ve věstníku veřejných zakázek do 15 dní od uzavření smlouvy.

V oblasti rozsahu a podání námitek je nově umožněno podat námitky v případě zjednodušeného podlimitního řízení do 5-ti dnů ode dne, kdy se o domnělém porušení zákona úkonem zadavatele dozví nebo proti oznámení o výběru nejvhodnější nabídky veřejné zakázky. Stěžovatel, který nevyužije možnosti podání námitky, pak už není oprávněn podat podnět k Úřadu v téže věci.

Podstatně je navrženo zvýšit pokuty za správní delikty. Návrh je zvýšit pokutu z 5% na 10% ceny zakázky, nebo rozpětí do 10 milionů zvýšit na 20 milionů korun. Rovněž se zvý-

šení pokut týká i správních deliktů dodavatelů. Tam je to ze sazby 10 milionů zvýšeno na 20 milionů a z 1 milionu na 2 miliony korun.

Velkou administrativní zátěž pro dodavatele pak přinese nově navrhovaná ustanovení o uveřejňování. Podle nového bude zadavatel povinen uveřejnit na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně jejich změn a dodatků. Zadavatel uveřejní celé její znění do 15 dnů. Povinnost se nebude vztahovat na zakázky malého rozsahu. Zadavatel bude rovněž na svém profilu uveřejňovat ekonomické odůvodnění přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady a odůvodnění stanovení předmětu veřejné zakázky a způsobu hodnocení vzhledem k potřebám zadavatele. Součástí odůvodnění ještě bude muset být prohlášení o tom, že zadavateli je známo alespoň pět dodavatelů na trhu odpovídajícímu charakteru a rozsahu veřejné zakázky, kteří splňují kvalifikační předpoklady, nebo vzhledem k charakteru předmětu veřejné zakázky neexistuje na trhu odpovídajícímu charakteru a rozsahu veřejné zakázky alespoň pět dodavatelů, kteří splňují kvalifikační předpoklady.

Veřejný zadavatel (ČR nebo státní příspěvková organizace) předloží ekonomické zdůvodnění významné veřejné zakázky ke schválení vládě. Veřejný zadavatel (ÚSC nebo příspěvková organizace) předloží ekonomické zdůvodnění významné veřejné zakázky ke schválení zastupitelstvu. Schválení vládou nebo zastupitelstvem je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení.

Nový pojem *Odpovědná osoba*, představuje osobu v pracovněprávním vztahu k zadavateli, která se podílí na tvorbě zadávacích podmínek, rozhoduje o vyřízení námitek, zadává či ruší veřejnou zakázku, vykonává funkci člena hodnotící komise a posuzuje a hodnotí nabídky. Odpovědná osoba bude muset absolvovat vzdělávací program, který stanoví ministerstvo. Bez náhrady se ruší část *Ochrana důvěrných informací*. Dobu pro uchovávání dokumentace o veřejné zakázky je navrženo prodloužit z pěti na deset let.

1.6 Dílčí shrnutí

Závěrem teoretické části bych chtěla upozornit na některá negativa zákona, která jsou z pozice zadavatele vnímány. Z novely č.179/2010 Sb. byla sice ze strany dodavatelů přivítaná změna ustanovení týkající se poskytování zadávací dokumentace, kterou uvedená novela ukládá bezodkladné předání zadávací dokumentace v listinné podobě, ale praxe ukazuje, s ohledem na minimální časový prostor pro přípravu zadávací dokumentace, že je

výhodnější předávat zadávací dokumentace dodavatelům v elektronické podobě nebo zpřístupňovat zadávací dokumentaci prostřednictvím dálkového přístupu, kde zůstala zachována lhůta 2 dny od dne doručení žádosti. Objektivnost tohoto negativa potvrzuje i skutečnost, že v připravované novele zákona o veřejných zakázkách je lhůta opět navrhována sjednotit pro předání zadávací dokumentace, jak v listinné, tak elektronické formě, pro otevřené řízení na tři dny a pro zjednodušené podlimitní na dny dva.

V praxi se rovněž při zadávání veřejných zakázek prozatím zvlášť neosvědčil ani institut doručování písemnosti prostřednictvím datové schránky.

V navrhované novele rovněž postrádá smysl druh užšího zadávacího řízení, kdy do dalšího kola by bez dalšího omezování postupovali všichni uchazeči, kteří v prvním kole prokázali splnění kvalifikaci. V praxi nebude tento druh zadávacího řízení využíván, neboť v otevřeném řízení probíhá zadávací řízení jednokolově a také se všemi, kteří v rámci řízení prokázali kvalifikaci (ti, kteří splnění kvalifikace neprokáží, jsou z dalšího procesu vyloučení) a v mnohém kratším časovém horizontu.

Z připravované novely lze předpokládat, že snížením limitu pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na 1 milion korun, kdy zejména u veřejných zakázek na stavební práce se převážná část přesune do režimu zadávání formou zjednodušeného podlimitního řízení, což sice přinese zvýšení transparentnosti při zadávání a velké množství hlásicích se dodavatelů, na druhou stranu však bude představovat velkou administrativní zátěž pro zadavatele.

Schválením této novely, kdy se razantně sníží limity pro zadávání zakázek malého rozsahu, se určitě předejte oblíbeným trikům, kdy zadavatel rozseká velkou zakázku na několik malých, aby nemusel vypisovat soutěž. Ovšem snížením limitu pro veřejné zakázky na stavební práce na 1 milion korun, přinese pro zadavatele neúměrné administrativní zatížení. Řešením by bylo snížit limit předpokládané hodnoty na stavební práce o polovinu na 3 miliony Kč bez DPH a stanovit závaznou metodiku, která by určovala postup, jakým zakázky pod tímto limitem zadávat.

Rozhodně by se měl systém veřejných zakázek v Česku zpřísnit a doplnit opatření pro zvýšení transparentnosti veřejných zakázek. Z hlediska ekonomické efektivnosti by ale hranice pro zakázky malého rozsahu měla být stanovena úměrně tomu, aby přínosy plynoucí z nárůstu konkurenčních procesů převýšily dodatečný nárůst administrativních nákladů spojených se zadávacím řízením.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

2 ZAKÁZKY MALÉHO ROZSAHU A JEJICH TRANSPARENTNOST

2.1 Veřejná zakázka malého rozsahu

Veřejná zakázka malého rozsahu je taková, kde dodávky, nákupy zboží nebo stavební práce, nedosahují cenové hranice stanovené zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. V případě veřejné zakázky na dodávky nebo služby je tato hranice 2 miliony korun bez DPH, na stavební práce je tato hranice stanovena na 6 milionů korun bez DPH. Veřejné zakázky nad tyto uvedené finanční limity jsou již zadávány dle zákonem přesně stanovených procesních postupů.

Oblast zadávání zakázek malého rozsahu postrádá v současně platném zákoně podrobnější úpravu procesních povinností a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů odkazuje pouze na nutnost dodržovat základní principy veřejného zadávání – transparentnost, rovné zacházení a nediskriminaci. Tato skutečnost poskytuje na jedné straně prostor pro přizpůsobení se potřebám jednotlivých typů zadavatelů a druhů poptávaného zboží nebo služeb, ale na druhé straně vytváří prostor pro manipulaci s výsledky veřejné soutěže. Zadavatelé si absenci procesních povinností vykládají tak, že mohou zakázku zadat prakticky z volné ruky. Zadávání veřejných zakázek je pak velmi náchylné ke korupci z důvodu, že zástupci zadavatele přijetím úplatku a následným zmanipulováním veřejné zakázky zvýší svůj příjem, přičemž náklady, které vzniknou snížením efektivnosti veřejných výdajů, nesou daňoví poplatníci. Tato skutečnost snižuje pravděpodobnost efektivního výsledku, neboť v takovém případě není zadávání zakázek malého rozsahu pozitivně ovlivňováno otevřeností a transparentností jednotlivých soutěží a konkurenčním procesem na nabídkové straně. Pokud vezmeme v potaz celkový objem zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v roce 2008, který je odhadován na 140 miliard Kč, může absence těchto pozitivních vlivů představovat značné ztráty finančních prostředků.[14]

[14] Zadávání zakázek malého rozsahu, prosinec 2009, Trancparency Internacional – Česká republika, Praha, s.5

2.2 Transparentnost

Transparentnost označuje požadavek na průhledné a veřejně přístupné jednání ze strany státu. Instituce a postupy moderních společností jsou stále složitější, takže mohou skrývat různé nepoctivosti a různá zneužití, jejichž činitelům pochopitelně záleží na tom, aby je co možná skryli. V našem případě se jedná o postupy veřejných institucí a úřadů, kde je třeba přísně oddělovat veřejný zájem od soukromých zájmů lidí, kteří jej mají uskutečňovat. Na možnosti zneužití svěřených prostředků lidmi, kteří s nimi zacházejí, stojí všudypřítomný jev korupce. Proti korupci se v soukromých i veřejných institucích sice bojuje různými kontrolami, ty však vždy vyvolávají otázku, kdo bude kontrolovat kontrolory. Nejúčinnější formou kontroly je tak kontrola veřejností, která ovšem vyžaduje právě transparentnost institucí a jejich postupů. Požadavek transparence je tak nejúčinnějším prostředkem boje proti korupci[15]. V praxi obvykle znamená, že postupy mají být co možná jednoduché a srozumitelné i neodborníkům, že o každém rozhodování a zacházení se svěřenými prostředky mají existovat jasné doklady, které mají být veřejně přístupné.

Prosazování transparentnosti ve veřejných záležitostech je hlavním cílem mezinárodní organizace Transparency International[16], která pravidelně zveřejňuje mezinárodní srovnání ohledně transparence obchodního, finančního i veřejného života (CPI)[17]. Podle hodnocení roku 2010 se Česká republika mezi 180 hodnocenými zeměmi umístila na 53. místě s hodnocením 4,6 (podle stupnice 0-10, kde 0 znamená vysokou míru korupce a 10 označuje zemi téměř bez korupce), tedy o jeden stupeň hůře než v předchozím roce (viz. tabulka Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997-2010). Česko v rámci EU za-

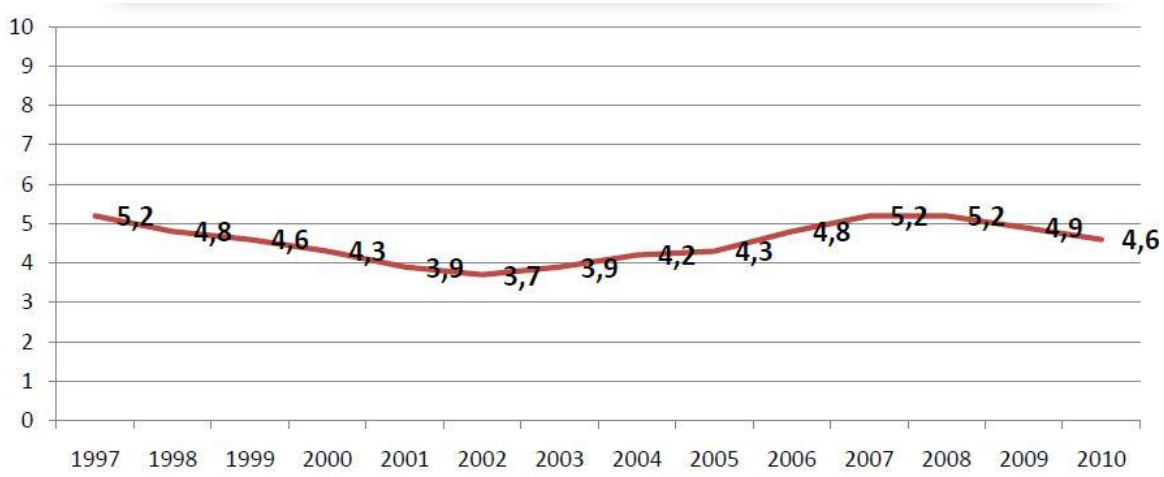
[15] DANČÍK,B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 285 s.

[16] Transparency International (TI) je mezinárodní nezisková nevládní organizace bojující proti korupci, kterou definuje jako zneužití postavení k vlastnímu prospěchu.

[17] (CPI-Corruption Perception Index) Index vnímání korupce seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Jde o složený index, vycházející z výsledků průzkumů, které se vztahují ke korupci, odrážejí názory odborníků a představitelů podnikatelské sféry a zajišťují je různé nezávislé a renomované instituce.

ostává za západními státy i svými sousedy. Řadí se k více než dvěma třetinám zemí, které mají hodnotu indexu nižší než pět. Mezi nejméně zkorumpované země světa se v roce 2010 řadily Dánsko, Nový Zéland, Singapur, Finsko a Švédsko. Tento výsledek odráží politickou stabilitu, dlouhodobou kontrolu a regulaci střetů zájmů a fungující veřejné instituce.[18]

Obrázek 1 - Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997 - 2010[19]



Zdroj: Transparency International

Transparentní a jednoznačné vyhlášení požadavků na poptávané práce, dodávky či služby umožní potencionálním uchazečům vypracování kvalitnějších nabídek, které budou odpovídat potřebám zadavatele. Veřejné zakázky zadávané transparentním způsobem přispívají ke zvýšení efektivnosti ekonomických zdrojů prostřednictvím zvyšování konkurence a rozpočtovými úsporami veřejného sektoru. Netransparentní zadávání veřejných zakázek může vést k tomu, že zakázka bude cenově vyšší a statky budou vyrobeny s vyššími než minimálními náklady.

Vysoká transparentnost vede v řadě případů k růstu počtu nabízejících subjektů, což má většinou za následek zostření konkurenčního boje. Zpravidla to přináší snížení nákladů,

[18] http://www.transparency.cz/pdf/CPI2010_tabulka%20CZ.pdf

[19] http://www.transparency.cz/pdf/CPI2010_Vyvoj_indexu_CPI_1997-2010.pdf

delší záruční období nebo zkvalitnění servisních služeb. Úspory z transparentního zadávání veřejných zakázek mohou být v řadě případů velmi značné.

S otázkou transparentností zadávání veřejných zakázek úzce souvisí také princip nediskriminace. Tím rozumíme předpoklad, že v rámci zadávání veřejných zakázek by neměly být diskriminovány osoby ani podle právnické formy ani podle geografického umístění. Díky vstupu zahraničních subjektů do procesu zadávání veřejných zakázek, jsou podniky nuceny s ohledem na konkurenční tlak, investovat do nových technologií tak, aby nebyla ohrožena jejich konkurenceschopnost a odvozeně také životaschopnost. Neefektivní producenti pak nejsou schopni prosadit se na zahraničních trzích a stávají se více existenčně závislí na zvýhodněních na trhu veřejných zakázek, což má charakter nepřímé státní pomoci[20].

Pozitivním efektem transparentního zadávání veřejných zakázek je také snižování transakčních nákladů nabízejících. Jedná se o náklady, které nabízejícím vznikají v souvislosti s účastí na vyhlášených soutěžích o veřejné zakázky. Převážnou část těchto nákladů tvoří náklady spojené s vyhledáváním informací o vyhlášených veřejných zakázkách, jejich podmínkách, formulářích apod. Čím méně jsou tyto informace přístupné, tím vyšší náklady musí soukromé subjekty vynaložit na jejich vyhledávání. V některých případech jsou informace potřebné pro správné vypracování nabídky dostupné jen v sídle zadavatele, což znevýhodňuje žadatele se sídlem mimo něj. Transakční náklady jsou pak vymezovány také geografickou pozicí zadavatele a nabízejícího.

Velikost nákladů má pak dopad na míru konkurenceschopnosti mezi nabízejícími v rámci zadávání veřejné zakázky. Zejména v případě malých podniků může velikost nákladů zabraňovat jim v účasti na veřejných soutěžích. Dalo by se říci, že čím nižší transparentnost, tím vyšší transakční náklady vytlačují z procesu veřejné soutěže malé případně střední podniky a posiluje konkurenční pozici velkých firem. Důsledkem pak bývá obecné snížení míry konkurence, což může vést ke zvýšení ceny veřejné zakázky a snížení objemu zakázek vykonávaných malými a středními firmami, což může snížit jejich ekonomický rozvoj a zprostředkovaně také zaměstnanost.

[20] http://www.transparency.cz/pdf/vz_studie_text.pdf

Oblast veřejných zakázek je často zmiňována v souvislosti s korupcí. Transparentní zadávání veřejných zakázek má pak pozitivní dopad na míru korupce ve státě. Zvyšování transparentností při zadávání veřejných zakázek omezuje možnost subjektivního a zmanipulovatelného rozhodování úředníků zadavatele. Čím více je transparentnější ve smyslu přesných pravidel a informací, tím obtížnější je pro úředníky přijímat sporná rozhodnutí. S transparentností zadávacího procesu roste pravděpodobnost, že si některých z uchazečů všimne problematického kroku a upozorní na něj. Roste tak předpoklad jeho odhalení a zároveň klesá motivace úředníků se ke korupčnímu jednání uchylovat[21].

2.3 Volba druhu zadávacího řízení

Volba druhu zadávacího řízení se odvíjí od předpokládané hodnoty veřejné zakázky[22]. Při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky nesmí zadavatel přistoupit k jejímu rozdělení na menší části s cílem vyhnout se režimu složitějšího typu zadávacího řízení nebo se dostat do režimu zakázek malého rozsahu. Je pouze na zadavateli, aby při existenci sporu dovedl dokázat, že výši předpokládané hodnoty určil objektivně.

Rozlišení veřejných zakázek dle předpokládané hodnoty, pak zákon o veřejných zakázkách 137/2006 Sb., rozeznává tři typy veřejných zakázek[23]:

- Veřejné zakázky malého rozsahu
- Podlimitní veřejné zakázky

---

[21] DANČÍK,B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 290 s.

[22] Zákon č.137/2006 Sb. *o veřejných zakázkách*, §13, definuje předpokládanou hodnotu zadavatelem stanovené výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.

[23] SERAFÍN, P., DVOŘÁK, D. Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví. 1. Vyd. Praha: ARCH, 2009. 19-20 s.

- Nadlimitní veřejné zakázky

Finanční limity nastavené pro odlišení nadlimitních a podlimitních VZ jsou do českého práva převzaty z Nařízení Komise (ES) 1177/2009 a provedeny nařízením vlády č.474/2009 Sb.[24] Finanční limity pro odlišení VZ malého rozsahu od podlimitních veřejných zakázek jsou dány národní legislativou.

Ustanovení § 13, odst. 3 zákona o veřejných zakázkách zakazuje, aby zadavatel rozdělil předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod zákonné finanční limity pro zadávání nadlimitních nebo podlimitních veřejných zakázek. Závazná metodika pro zadávání veřejných zakázek vydaná Ministerstvem pro místní rozvoj ČR[25] uvádí, že při vymezení jediné VZ je třeba vždy přihlédnout k souvislostem:

- věcným
- geografickým
- časovým a
- popřípadě skutečnosti, že předmět plnění VZ tvoří jeden funkční celek (např. nemocniční areál), a to ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce.

Současně je třeba vzít do úvahy rovněž předvídatelnost plánovaného plnění, tedy zda lze na zadavateli objektivně požadovat, aby předvídal jaké plnění a za jaký objem bude požadovat například v určitém časovém horizontu. Například výměnu oken ve dvaceti bytových domech v rámci jednoho roku, které jsou od sebe vzdáleny v okruhu cca 1 km a které jsou spravovány jediným zadavatelem, je třeba z hlediska naplnění uvedených souvislostí považovat za jedinou veřejnou zakázkou a sčítat předpokládané hodnoty prací a dodávek souvisejících s výměnou oken u všech bytových domů. Při vymezení veřejné zakázky je rovněž možné vyjít ze schváleného rozpočtu či plánu.

---

[24] http://www.compet.cz/legislativa/verejne-zakazky/ceska-republika/

[25] *Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.* [online]. c2010. http://www.portal-vz.cz/Dokumenty/Ke-stazeni?id=e51ac299-f163-4a36-b7bb-1069723ad86b

Po stanovení předpokládané ceny se zadavatel musí rozhodnou, kterou ze zadávacích metod zvolí. Obecně si může vybrat z otevřeného řízení a z užšího řízení. Vedle těchto dvou nejtransparentnějších metod však existují ještě další tři metody, u kterých však jejich použití není striktně vymezeno zákonem, ale je pouze na rozhodnutí zadavatele, jaký způsob zadání zvolí. V tomto případě zákon o veřejných zakázkách nedefinuje zadávací postupy. Zadavatel může zakázku zadat dle svého uvážení, přičemž by ale měl respektovat principy transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení. V praxi to znamená, že je možné tyto zakázky zadávat z volné ruky.

MMR doporučuje, aby zadavatele pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu vypracovali vnitřní směrnici, která by relativně rozsáhlý cenový interval rozdělila do několika menších cenových úseků. S růstem ceny veřejné zakázky by bylo nutné její zadání postupně otevírat většímu počtu nabízejících a procesy více formalizovat. Zadavatelé zadávají v tomto typu veřejných zakázek až 58% veřejných zakázek[26]. Ve většině případů jsou tyto zakázky zadávány bez jakékoliv soutěže a konkurence, čímž je snížena pravděpodobnost dosažení nejnižší možné ceny. Bylo by proto vhodné vybudovat efektivní kontrolní mechanismy, které by zadavatele vedly k objektivnímu posouzení a ke sledování hlavního cíle, kterým je uspokojení potřeby s co nejmenšími náklady.

Vzhledem k minimální legislativní upravenosti jsou tyto zakázky ve většině případů zadávány bez jakékoliv soutěže a konkurence, což snižuje pravděpodobnost dosažení nejnižší možné ceny. Tento problém je u některých zadavatelů řešen striktně vymezeným postupem zadávání v určité platné vnitřní směrnici či nařízení. Ovšem i tyto metodiky obsahují ustanovení, která zadávání veřejných zakázek malého rozsahu nastavují příliš široké mantinely pohybu a umožňují tak vzniku nekalých praktik.

2.4 Analýza zadávání veřejných zakázek malého rozsahu na úrovni měst v okrese Karviná

Zadávání veřejných zakázek představuje jedno z míst, kde může docházet a dochází ke značným ztrátám při vynakládání veřejných prostředků. Důvodem mohou být jak korupční praktiky, tak i nepochopení logiky celého institutu veřejných zakázek. Jednou z oblastí,

[26] KUBÍČEK, J.:*Zákon o veřejných zakázkách a činnosti obecních úřadů*. Veřejná správa. 2007, č. 29, str. 23.

která k výše uvedeným problémům přispívá a kde dochází ke značným ztrátám, jsou zakázky malého rozsahu.

V rámci této části práce budu analyzovat míru transparentnosti zadávání veřejných zakázek na úrovni pověřených obcí 3. stupně v okrese Karviná. V prvé řadě bych porovnala poměr zadaných veřejných zakázek malého rozsahu a zakázek zadaných dle zákona podle finanční hodnoty. Dále bych zhodnotila přístup k zadávání zakázek malého rozsahu analýzou aktuálně platných metodik a směrnic jednotlivých obcí. Ke srovnání jsou vybrány uvedené obce, kterými jsou Bohumín, Český Těšín, Havířov, Karviná, Orlová, kde mají pro tento druh veřejné zakázky své směrnice zpracovány.

Pro sběr informací pro tuto část práce bylo čerpáno z webových zdrojů jednotlivých měst, z informací z různých statistik, přehledů vydávaných těmito územně samosprávnými celky a především doloženými informacemi, o které jsem požádala dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

2.4.1 Poměr objemu veřejných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle § 21[27] zákona o VZ

V následujících pěti tabulkách zobrazují objemy veřejných zakázek na stavební práce zadávané jako zakázky malého rozsahu a zakázky zadávané podle zákona na radnicích největších měst v okrese Karviná. Na základě toho chci upozornit na vysoké procento zadaných zakázek malého rozsahu, u kterých pak převládá neprůhlednost a někdy také může existovat propojení stavebních firem s některými místními politiky a úředníky.

[27] § 21 upravuje druhy zadávacího řízení pro zakázky s vyššími finančními limity: otevření řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog, zjednodušené podlimitní řízení. Pro tyto druhy zadávacích řízení je v zákoně stanoven přesný postup a podmínky pro průběh zadávacího řízení.

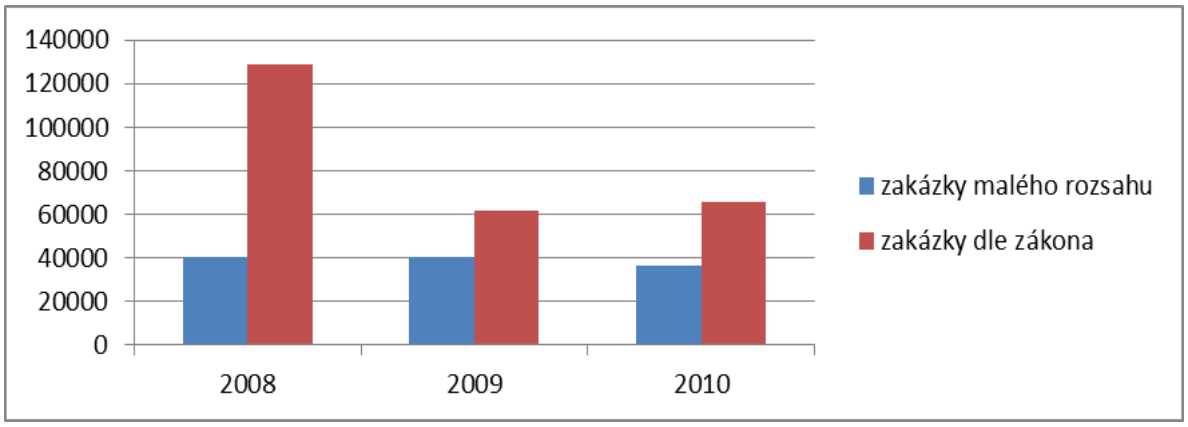
Tabulka 1-5 Přehled finančních objemů veřejných zakázek v tis. Kč a v procentech malého rozsahu a veřejných zakázek na stavební práce zadávaných dle § 21 zákona o VZ v pověřených obcích okresu Karviná za léta 2008 – 2010

Bohumín

Tabulka 1 - Bohumín – finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010

Bohumín		zakázky malého rozsahu		zakázky dle zákona	
	2008	40.627	24%	129.053	76%
	2009	40.431	40%	61.875	60%
	2010	36.695	36%	65.421	64%

Obrázek 2 - Bohumín – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010



Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací Městského úřadu Bohumín

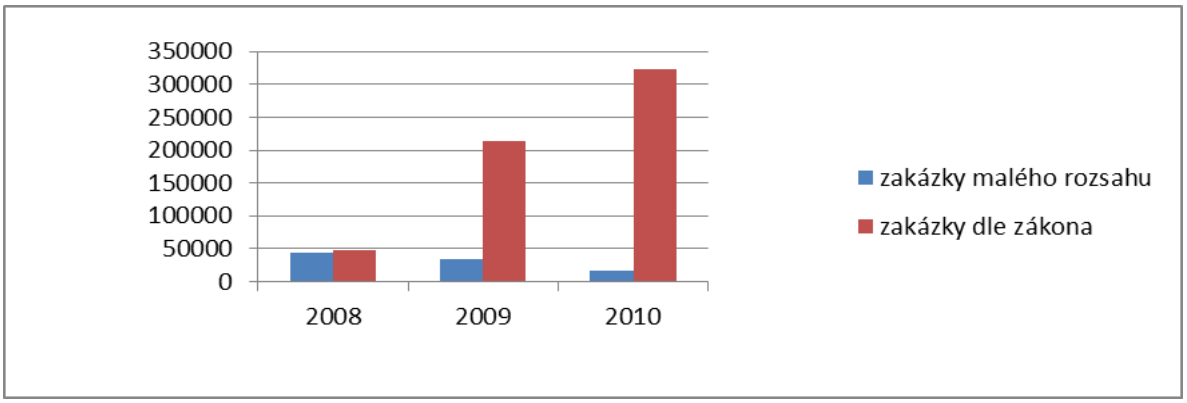
V městě Bohumín byly veřejné zakázky na stavební práce za období 2008-2010 zadávány z větší části formou zadávacího řízení dle zákona o VZ. Za sledované období bylo zadáno z celkového objemu 33 % jako zakázek malého rozsahu, 67 % zakázek dle zákona o veřejných zakázkách.

Český Těšín

Tabulka 2 - Český Těšín – finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010

Český Těšín		zakázky malého rozsahu		zakázky dle zákona	
	2008	44.846	48%	48.722	52%
	2009	35.060	14%	213.630	86%
	2010	17.674	5%	322.595	95%

Obrázek 3 - Český Těšín – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010



Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací Městského úřadu Český Těšín

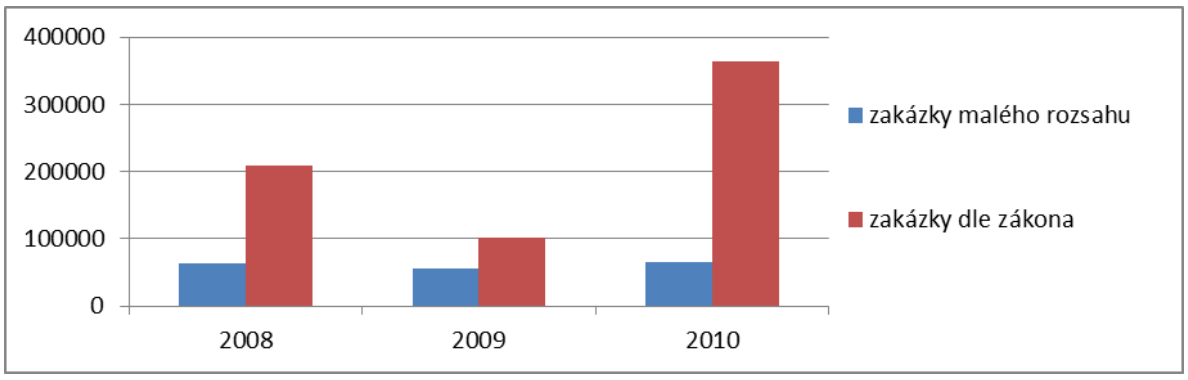
V městě Český Těšín byly veřejné zakázky na stavební práce s výjimkou roku 2008 zadávány z velké části formou zadávacího řízení dle zákona o VZ. Za sledované období bylo zadáno z celkového objemu 22 % jako zakázek malého rozsahu, 78 % zakázek dle zákona o veřejných zakázkách.

Havířov

Tabulka 3 - Havířov - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010

Havířov		zakázky malého rozsahu		zakázky dle zákona	
	2008	63.533	30,5%	208.212	69,5%
	2009	55.692	55%	100.973	45%
	2010	66.058	18%	363.186	82%

Obrázek 4 - Havířov – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010



Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací Magistrátu města Havířova

V městě Havířov byly veřejné zakázky na stavební práce s výjimkou roku 2009 zadávány převážně formou zadávacího řízení dle zákona o VZ. Za sledované období bylo zadáno z celkového objemu 34,5 % jako zakázek malého rozsahu, 65,5 % zakázek dle zákona o veřejných zakázkách.

Karviná

Tabulka 4 - Karviná - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010

Karviná		zakázky malého rozsahu		zakázky dle zákona	
	2008	78.048	53%	69.320	47%
	2009	61.688	15%	361.479	85%
	2010	114.436	39%	178.725	61%

Obrázek 5 - Karviná – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010

Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací Magistrátu města Karviná

V městě Karviná byly veřejné zakázky na stavební práce také s výjimkou roku 2008 zadávány převážně formou zadávacího řízení dle zákona o VZ. Za sledované období bylo zadáno z celkového objemu 36 % jako zakázek malého rozsahu, 64 % zakázek dle zákona o veřejných zakázkách.

Orlová

Tabulka 5 - Orlová - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010

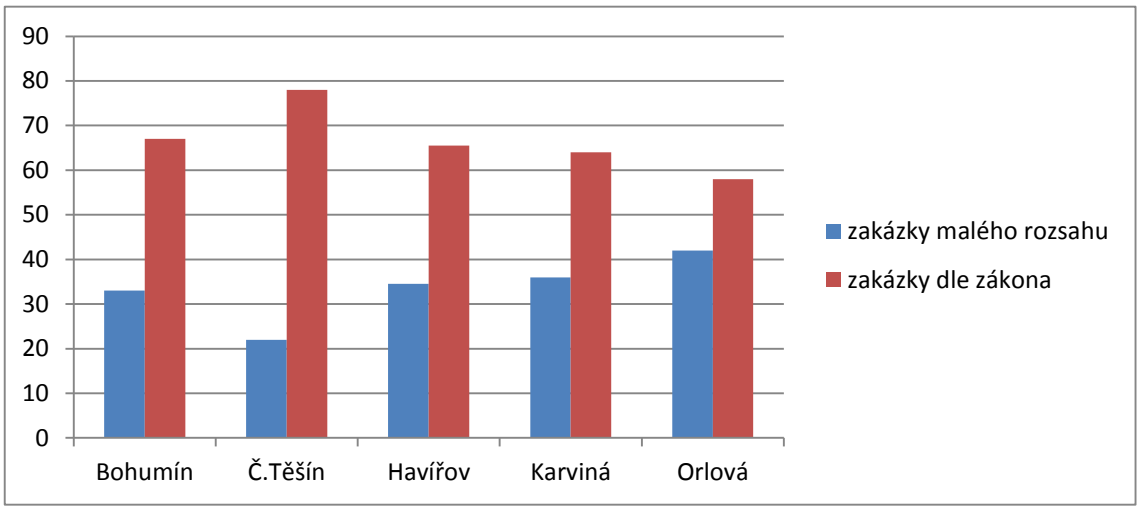
Orlová		zakázky malého rozsahu		zakázky dle zákona	
	2008	52.053	32%	112.984	68%
	2009	53.349	51%	51.068	49%
	2010	25.431	44%	32.740	56%

Obrázek 6 - Orlová – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010

Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací Městského úřadu Orlová

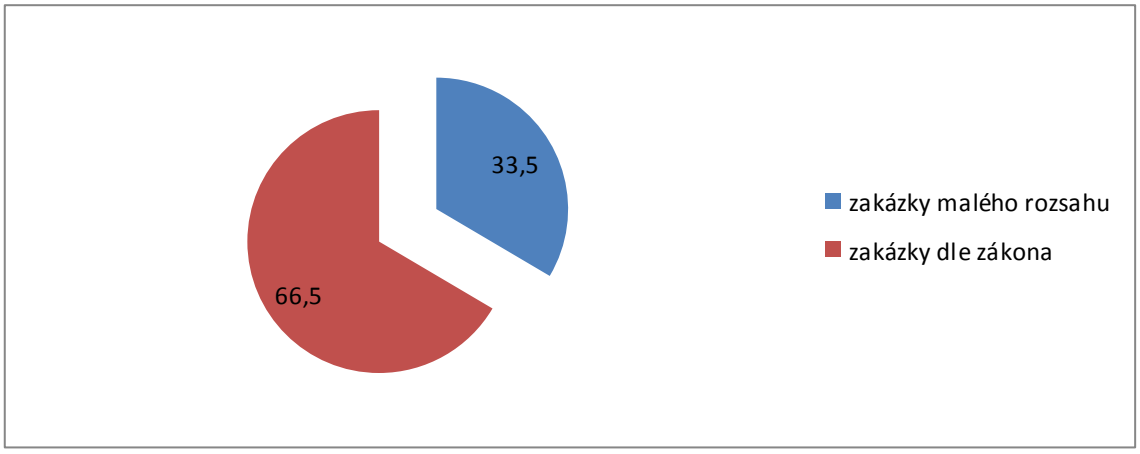
V městě Orlová byly veřejné zakázky na stavební práce s výjimkou roku 2009 zadávány převážně formou zadávacího řízení dle zákona o VZ. Za sledované období bylo zadáno z celkového objemu 42 % jako zakázek malého rozsahu, 58 % zakázek dle zákona o veřejných zakázkách.

Obrázek 7 - Srovnání poměru zadávaných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle § 21 zákona o VZ v jednotlivých městech okresu Karviná



Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací pověřených obcí 3. stupně okresu Karviná

Obrázek 8 - Procentuální rozdělení zadávaných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle zákona o VZ ve sledovaných městech okresu Karviná



Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z informací pověřených obcí 3. stupně okresu Karviná

2.4.2 Dílčí shrnutí

Jak vyplývá z výše uvedených tabulek, 33,5% z celkového objemu veřejných zakázek jsou zakázky malého rozsahu zadávané formou, jejichž postup není zákonem upraven. Zadavatel je pouze povinen se při jejich zadání řídit třemi základními principy, které jsou transparentnost, nediskriminace a rovné zacházení. Obecně lze říci, že tyto zakázky lze zadávat i tzv. z volné ruky. Tento způsobem určitým způsobem snižuje administrativní zátěž zadavatelů a zvyšuje jejich flexibilitu. Na druhé straně je však hlavním negativem současné podoby zakázek malého rozsahu především nízká transparentnost zadávání a z toho plynoucí omezení konkurenčních tlaků. Zadavatelé poměrně často nevypisují otevřené výběrové řízení, ale hledají různé okleštěné formy. Někteří zadavatelé stále „uměle“ rozdělují zakázky na menší investiční části, což jim umožňuje vyhnout se povinnosti vyhlašovat otevřenou soutěž. V případě prokázání pochybení však není důsledně vyvozována osobní odpovědnost. Veřejné zakázky malého rozsahu nemohou být navíc ani přezkoumány, a to ani z hlediska dodržení základních zásad. To neznamená, že by Úřad nepřezkoumával žádné veřejné zakázky formálně označené zadavatelem jako zakázky malého rozsahu. Přezkoumává pouze ty situace, kdy zadavatel podle zákona nesmí dělit předmět veřejné zakázky za účelem vyhnutí se přísnějším postupům a má podle zásad v § 13 a násl. zákona o veřejných zakázkách sčítat stejné či obdobné předměty veřejných zakázek minimálně za jedno účetní období. Zkoumá skutečnost, zda zadavatel správně stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky malého rozsahu.

Stanovením nižších limitu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu by přispělo k využívání otevřených způsobů zadávacího řízení, tím více by se do soutěže hlásilo firem, došlo k zostření konkurenčního boje, k omezení možnosti korupčního jednání a ve finále i poklesu ceny zakázky[28].

„Z hlediska ekonomické efektivnosti by hranice pro zakázky malého rozsahu měla být stanovena tak, aby potenciální přínosy plynoucí ze zapojení konkurenčních procesů převýšily dodatečný nárůst administrativních nákladů“[29].

Limity pro veřejné zakázky malého rozsahu jsou v komparaci s právními úpravami v jiných zemích poměrně vysoké a nepochybně by bylo vhodné snížit horní hranici pro veřejné zakázky malého rozsahu. Z mého pohledu se jako optimální hranice jeví limit 1 mil. Kč bez DPH pro služby a dodávky a 3 mil. Kč bez DPH pro stavební práce. Jednalo by se o snížení o 50 % ve srovnání s dnešní platnou právní úpravou. Tato hranice by zabezpečovala skutečnost, že náklady na zadávací řízení vyváží otevřenější soutěž o veřejné zakázky. V takovém případě by převažovaly klady, vyplývající z omezení korupce a snížení ceny, nad zápory, kterými by mohly být neadekvátní administrativní náklady.

2.5 Směrnice a metodiky pro zadávání veřejných zakázek

Jako specifickou výjimku lze charakterizovat vyloučení zakázek malého rozsahu z působnosti zákona o VZ. V tomto případě, byť se jedná o veřejné zakázky, nejsou tyto veřejné zakázky zadávány v režimu zákona. Zadavatel je pouze povinen dodržet základní zásady uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách[30]. Protože zákon problém malého rozsahu neupravuje, je vhodné jejich řízení v organizaci veřejného zadavatele regulovat vnitřní směrnici, která by zakázky malého rozsahu rozdělila dle předpokládané hodnoty do několika skupin.

---

[28] PAVEL, J. Jak určit optimální hranici finančních limitů? Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“, Kolektiv autorů, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, Brno, 2007. 117 s. ISBN 978-80-7375-083-1

[29]PAVEL, J. Zakázky malého rozsahu v České republice, Praha, 2009. 13 s. ISBN: 978-80-87123-12-6

[30] Zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace

V následující částí je možno vidět přehled, ve kterých větších městech v okrese Karviná jsou vytvořené vnitřní směrnice, jaká jsou stanovena pevná pravidla pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a od jaké minimální předpokládané hodnoty daná pravidla platí.

Tabulka 6 - Přehled zásad pro zadávání VZ malého rozsahu v pověřených obcích okresu Karviná a minimální hodnota, od které začíná jejich platnost

Město	**Zásady pro zakázky malého rozsahu**
Bohumín	*Do 200 tis.* přímo, rozhodne vedoucí odboru *Nad 200 tis. do 500 tis. Kč* zajišťující odbor, osloví min.3 zájemce, 3-členná komise, rozhodne a smlouvu podepíše starosta *Nad 500 tis. do 2.000 tis. u dodávek a služeb, do 6.000 tis. u stavebních prací* – zajišťující odbor předloží Městské radě ke schválení obsah zadání, seznam obesílaných firem, jmenný seznam hodnotící komise, vyzvat min.5 zájemců, o výběru nejvhodnější nabídky rozhodne a smlouvu podepíše starosta
Český Těšín	*Do 100 tis.* přímo, rozhodne vedoucí odboru *Nad 100 tis. do 500 tis. Kč* zajišťující odbor, rozhodne a smlouvu podepíše starosta *Nad 500 tis. do 2.000 tis. u dodávek a služeb, do 6.000 tis. u stavebních prací* – zajišťující odbor předloží Městské radě ke schválení obsah zadání, Městská rada rozhodne o výběru nejvhodnější nabídky a smlouvu podepíše starosta
Havířov	Dle směrnice funkci zadavatele plní vedoucí odboru, ředitel PO, porada vedení Magistrátu nebo Rada města podle výše předpokládané hodnoty, ta není předem ve směrnici rozdělena do finančních limitů, ale o příslušném zadavateli rozhodne Rada města podle předpokládané hodnoty VZ. V případě zadávaní VZ : *a)vedoucím odboru* – přímo, na základě zjištění ceny obvyklé v místě plnění, *b)poradou vedení Magistrátu* – vedoucí odboru předloží ke schválení obsah zadání, okruh obeslaných firem, složení komise, pověření k podpisu člena porady vedení, o výběru rozhodne porada vedení, smlouvu podepíše pověřeny člen porady *c)Radou města* – vedoucí odboru předloží ke schválení obsah zadání, okruh obeslaných firem, složení komise, pověření k podpisu, o výběru nejvhodnější nabídky rozhodne Rada města(RM), smlouvu podepisuje pověřeny člen RM

Město	**Zásady pro zakázky malého rozsahu**
Karviná	*Do 200 tis. Kč* přímo, zajišťuje správce*, podpis si může vyhradit tajemník nebo uvolněný funkcionář *Nad 200 tis. do 2.000 tis. u dodávek a služeb do 6.000 tis. u stavebních prací* Oslovení min.3 zájemců – zajistí správce, o výběru nejvhodnější nabídky rozhodne spolu s tajemníkem nebo uvolněným funkcionářem, smlouvu s vybraným dodavatelem podepíše příslušný uvolněný funkcionář nebo tajemník správce* = vedoucí odboru, ředitel MP nebo ředitel PO
Orlová	*Do 300 tis.* přímo, rozhodne vedoucí odboru *Nad 300 tis. do 2.000 tis.Kč ,* min.5 zájemcům, vedení města schválí seznam obeslaných firem, u zakázky nad 1.000 tis..Kč se výzva zveřejní i na internetových stránkách města, hodnocení v rámci odboru, smlouvu do 500 tis.Kč podepisuje vedoucí odboru, do 2.000 tis..Kč starosta, *VZ od 2.000 tis..do 6.000 tis.Kč* výzva 5-tizájemcům+zveřejnění na stránkách města, hodnotící komise doporučí vítěze, schválí MR, starosta podepisuje smlouvu *Od 500 tis. Kč bez DPH* využívána elektronická aukce

Zdroj: Vlastní zpracování, čerpáno z vnitřních směrnic pověřených obcí 3. stupně okresu Karviná

Všechna sledovaná města mají vytvořenou vnitřní směrnici. Ve směrnicích je stanoven postup pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. V případě města Havířova, nejsou přímo stanoveny finanční limity pro různé způsoby zadávání zakázek malého rozsahu, ale jsou uvedení různí zadavatelé, kteří podle předpokládané finanční hodnoty veřejné zakázky zadávací řízení realizují, na základě rozhodnutí Rady města Havířova. Ve vnitřních směrnicích jsou opomenuty lhůty pro podání nabídek v případě zadávání zakázek malého rozsahu. Pouze ve Směrnici města Havířova byla stanovena minimální lhůta, a to 7 dní ode dne odeslání výzvy.

Vnitřní směrnice pro zadávání zakázek malého rozsahu neobsahují definice základních pojmů, protože předpokládají, že jsou určeny pro zaměstnance, kteří se v této problematice orientují. Všechny směrnice s výjimkou města Havířova obsahují způsob rozdělení finančních limitů na dva až čtyři intervaly předpokládaných hodnot. Pro každý tento interval jsou určena specifická pravidla zadávacího řízení. Zadávání veřejných zakázek malého

rozsahu je z hlediska pověřených osob zadavatele ve většině sledovaných postupů zajišťováno decentralizovaně, prostřednictvím věcně příslušných odborů.

V dnešní době je díky informačním technologiím zadavatelům umožněno oslovit více potencionálních dodavatelů a tím získat kvalitnější plnění za lepší cenu. Zveřejňování oznámení o vyhlášení zadávacího řízení však není povinné a většina zadavatelů zakázky v nejnižších finančních limitech ani nezveřejňují. U těchto nízkých limitů se zadavatelé spokojí pouze s průzkumem trhu a oslovením jednoho nebo více dodavatelů. Ne ve všech případech je stanovena povinnost provést alespoň písemný záznam. V toleranci spodních finančních limitů bývá celý proces nákupu nebo zadání svěřen jedné osobě zadavatele bez ustanovení hodnotící komise. Zveřejnění zadávacího řízení pro zakázky malého rozsahu s finančním limitem nad 1.000 tis. Kč mělo stanoveno ve své směrnici pouze město Orlová. Povinný obsah výzvy k podání nabídky pak stanovují převážně všechny směrnice v případech vyšších finančních limitů. Určení hodnotících kritérií pak jen některé, např. město Bohumín a Havířov. U veřejných zakázek vyššího finančního limitu pak z převážné části města počítají se stanovením hodnotící komise, která bývá schvalována Radou města nebo tajemníkem či vedením města. Všechny sledované interní předpisy uvádějí rozhodující orgán pro konečné přidělení zakázky. Jedná se o statutární orgán nebo jím pověřenou osobu. Přestože žádná z vnitřních směrnic neuvádí povinnost vyrozumět účastníky o výsledku zadávacího řízení, předpokládám z vlastní zkušenosti, že takto činí bez rozdílu všichni.

Uzavření smluvního vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem je také součástí všech uvedených směrnic. Ve většině případů uzavírá smlouvy primátor či starosta, pokud se jedná o zakázky velmi malého rozsahu, postačí zadavateli písemná objednávka, kterou podepisují vedoucí odboru zajišťující zadání veřejné zakázky.

Přestože jsou zadavatelé zákonem o zadávání veřejných zakázek vázáni zajistit alokaci veřejných prostředků v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, v podstatě žádná ze směrnic tuto skutečnost neodráží. To platí zejména pro zakázky s nejnižšími finančními limity, kde se zadavatel spokojí s průzkumem trhu a nerealizuje poptávkové řízení.

2.5.1 Veřejné zakázky zadávané podle § 21 zákona o VZ

Ve všech případech, kdy je zadávaná veřejná zakázka podle zákona, činí všechny rozhodovací úkony zadavatele městská rada, která rozhoduje:

- o schválení záměru zadat příslušnou veřejnou zakázku,
- na návrh příslušného odboru jmenuje komisi pro otevírání obálek a hodnotící komisi včetně náhradníků; rozhoduje o tom, zda funkci komise pro otevírání obálek s nabídkami bude plnit hodnotící komise, nebo zda budou ustanoveny dvě samostatné komise,
- rozhoduje o zrušení zadávacího řízení,
- rozhoduje o vyloučení nebo odmítnutí uchazečů nebo zájemců,
- rozhoduje o stanovení počtu zájemců u užšího řízení a následně rozhoduje o výběru a odmítnutí zájemců v rámci takto stanoveného počtu,
- rozhoduje o výběru nejvhodnější nabídky,
- rozhoduje o námitkách.

Veškeré písemnosti, které jsou vyhotoveny v návaznosti na usnesení Rady města, podepisuje primátor, případně starosta.

2.5.2 Navrhovaná pravidla pro výběrová řízení ve vnitřních směrnicích

- Stanovení finančních limitů

Zadavatelé by si mohli ve svých směrnicích snížit finanční limit, od kterého se budou zakázky zadávat postupem stanoveným pro podlimitní veřejné zakázky. Jen ty nejmenší, maximálně do 50 tis. Kč, by bylo možné skutečně zadávat přímo nebo řešit přímým nákupem v obchodu. Zakázky vyšší hodnoty pak zadávat prostřednictvím výzvy k podání nabídky třem a více dodavatelům a zároveň zveřejnit na internetových stránkách zadavatele. V případě schválení připravované novely bude pak finanční limit pro zakázky malého rozsahu snížen na 1 milion korun bez DPH.

- Příprava a zahájení zadávacího řízení

Směrnice by měla obsahovat přesný postup pro zadání zakázek malého rozsahu konkrétně pro každý finanční interval. Popsat způsob zadání a zveřejnění výzvy, stanovit rozsah a obsah zadávací dokumentace. Vymezit povinné součástí výzvy k podání nabídky, která by měla obsahovat: název zakázky, údaje o zadavateli a jeho kontaktní osobu, definování předmětu veřejné zakázky, termín pro podání nabídky, specifikování požadavků na prokázání kvalifikace, určení způsobu hodnocení (nejnižší nabídková cena, ekonomická výhodnost), hodnotící kritéria, v případě ekonomické výhodnosti určit systém stanovení vah, informace o zadávací dokumentaci, termín otevírání obálek s nabídkami a informaci o tom,

zda-li je otevírání obálek veřejné pro uchazeče, kteří nabídku podali, případně další podmínky podle rozsahu a složitosti zakázky.

- Průběh zadávacího řízení

Obsahem směrnice by měl být jasný a podrobný návod pro hodnocení nabídek. Hodnotící komise by měla být minimálně z jedné třetiny tvořena z osob, které rozumí problematice předmětu poptávané zakázky. Počet členů komise by měl být lichý a její členové by neměli být podjati ve vztahu k dodavatelům, kteří se účastní soutěže o veřejnou zakázku. Komise by měla provést nezávislý výběr v souladu se zadávacími podmínkami a zadavateli doporučit nejvhodnější nabídku. O celém průběhu otevírání a vyhodnocování nabídek by měl být vytvořen záznam s uvedením, jak se nabídky hodnotily a k jakému závěru komise dospěla.

- Ukončení zadávacího řízení

Vnitřní předpis by měl přesně stanovit, kdo bude o přidělení veřejné zakázky rozhodovat a to i s ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Buď přímo statutární orgán, nebo osoba jim určena. Rozhodujícím faktorem by měl být závěr hodnotící komise. Pokud by zadavatel chtěl rozhodnout v rozporu se závěry hodnocení komise, byl by povinen své rozhodnutí písemně zdůvodnit a to doložit ke spisu zadávacího řízení. Všichni uchazeči, kteří nabídku podali, měli by být vyrozuměni o výsledku zadávacího řízení. Zadavatel by jim měl oznámit, zda jim byla zakázka přidělena či nikoliv a zdůvodnit výběr vítězného uchazeče. S ohledem na transparentnost by bylo vhodné výsledky veřejné zakázky zveřejňovat na internetových stránkách města. Směrnice by měla rovněž obsahovat informaci, kdo bude a v jakých případech veřejné zakázky podepisovat uzavření smlouvy. V případě, že by došlo ke zrušení zakázky, měl by interní předpis stanovit postup zadavatele v případě, že chce zrušit zakázku, buď na základě vlastního rozhodnutí, nebo na podnět komise. Zrušení zakázky by mělo být vždy řádně odůvodněno a oznámeno všem uchazečům.

- Archivace dokumentace o zadávacím řízení

Vnitřní směrnice by měla stanovit pravidla pro uchovávání související dokumentace pro účely kontroly realizované podle zákona č.320/2001 Sb., o finanční kontrole, nebo i kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem. Zadavatel by měl mít jednu centrální evidenci všech veřejných zakázek. Zadávání zakázek prostřednictvím více odborů může vést k nepřehlednosti.

2.5.3 Dílčí shrnutí

Samotná procedura zadávání veřejných zakázek není vůbec jednoduchá a navíc její složitost postupně vzrůstá. Je to proces, který je poměrně složitý na přípravu a administraci. Snahou zákonodárců je sice poskytnout zadavatelům veřejných zakázek dostatek možností výběru nejvhodnějšího dodavatele, ale zároveň je omezit tak, aby nedocházelo k porušování základních zásad postupu zadavatele, tj. zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V případě porušení zákona o veřejných zakázkách se zadavatel vystavuje riziku sankce.

V souvislosti se zakázkami malého rozsahu vznikají dva zásadní problémy. Prvním je podstatné snížení transparentnosti. Pokud je veřejná zakázka zadávaná jednou ze standardních metod definovaných v zákoně o veřejných zakázkách, jsou informace o průběhu řízení k dispozici v Informačním systému veřejných zakázek. V případě zakázek malého rozsahu tomu však není, přitom přes ně prochází velká část prostředků vynaložených veřejným sektorem na nákup zboží, služeb a stavebních prací.

Druhým problémem je kontrola. Pokud je zakázka realizována v režimu zakázek malého rozsahu, vztahuje se na ni výjimka ze zákona o veřejných zakázkách, což v praxi znamená, že zde není prováděna kontrola dozorovým orgánem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Případní neúspěšní nabízející se následně nemají ke komu odvolat. Výjimkou je situace, kdy by zadavatel záměrně rozdělil podlimitní zakázku na několik zakázek malého rozsahu, aby se tak vyhnul použití standardních zadávacích metod.

Jednou z možnosti, jak předejít pochybením souvisejícím s procesem zadávání veřejných zakázek, je nastavení takových vnitřních směrnic, které vymezují a určují jednoznačná pravidla. Zadavatel veřejné zakázky by měl mít vypracovanou vnitřní směrnici zaměřenou na oblast veřejných zakázek. Ta by měla vycházet z platné legislativy, jiných pravidel vztahujících se k zadávání veřejných zakázek a interních potřeb zadavatele, a měla by být průběžně aktualizována. Povinností veřejného zadavatele by bylo pak směrnici v praxi používat, na což by dohlížel správně nastavený kontrolní mechanismus ve vhodné kombinaci preventivních a monitorovacích kontrol. Systém vnitřních předpisů by měl vyřešit,

jakým způsobem veřejný zadavatel zajistí řádný, efektivní a kontrolovatelný proces zadávání veřejných zakázek[31].

Pro posílení principu transparentnosti lze ještě doporučit, aby zadavatel směrnici o veřejných zakázkách v části, ve které upravuje postup pro zadání veřejných zakázek malého rozsahu, zveřejnil např. na své internetové adrese, aby tak všichni dodavatelé měli možnost seznámit se s tím, jak se u konkrétního zadavatele zadávají veřejné zakázky malého rozsahu.

[31] SIXTA, Jan., Proces zadávání veřejných zakázek očima veřejného zadavatele, In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost právní úpravy v EU a v ČR“, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, s.130

3 HODNOTÍCÍ KRITÉRIA V ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍCH

3.1 Proces volby hodnotících kritérií

Při zpracování zadávací dokumentace je zadavatel povinen určit základní hodnotící kritérium pro zadání veřejné zakázky. Hodnotící kritéria jsou měřítka stanovená zadavatelem s ohledem na cíle a předmět veřejné zakázky. Jejich smyslem je objektivizovat proces výběru ekonomicky nejpřínosnější nabídky a maximalizovat tak společenský prospěch. Z hlediska hodnocení a výběru veřejných zakázek je podstatná jejich klasifikace na kritéria maximalizační (užitková) a minimalizační (nákladová). Mezi základní hodnotící kritéria dle zákona o veřejných zakázkách patří ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena. Veřejný zadavatel je ve výběru mezi těmito dvěma druhy limitován pouze v případě soutěžního dialogu, v rámci kterého je oprávněn zadat veřejnou zakázku pouze na základě ekonomické výhodnosti nabídky. Rozhodnutí o výběru hodnotícího kritéria závisí na zadavateli[32]. Prvním krokem tohoto procesu je vytvoření rozvahy o použití jednotlivých kritérií s ohledem na předmět, cíle, druhu a složitosti konkrétní veřejné zakázky. Rozhodujícím faktorem pro výběr druhu hodnocení je vypovídací výše nabídkové ceny ve vztahu k očekávaným vlastnostem plnění veřejné zakázky.

3.1.1 Nejnižší nabídková cena

Výběr podle nejnižší nabídkové ceny je jednokriteriálním hodnocením nabídek, kdy nejvýhodnější je ta nabídka, která má za předpokladu předem stanovených podmínek nejnižší nabídkovou cenu, tzn. pokud je pro zadavatele důležitá pouze cena plnění nebo celková ekonomická výhodnost plnění. V případě, že je zadavatel schopen specifikovat své požadavky na předmět veřejné zakázky a obchodní podmínky pro realizaci takovým způsobem, že nebude nezbytné ponechávat prostor pro soutěž mezi určitými parametry nabízeného plnění nebo smluvních podmínek, je vhodné použít právě základní hodnotící kritérium nejnižší nabídkové ceny. Možnost použití výběru na základě nejnižší nabídkové ceny je garantováno při naplnění parametrů předmětu veřejné zakázky. Parametry musí uchazeč zahrnout do nabízeného plnění veřejné zakázky. Úroveň nabízeného plnění veřejné zakáz-

[32] OCHRANA, F., Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. 1. Vyd. Praha: Ekopress, 2008. 33 s. I

ky lze také podrobně vymezit tím, že zadavatel v zadávací dokumentaci jasně vymezí technické podmínky veřejné zakázky, předmět veřejné zakázky, rozsah kvalifikace, základní kvalifikační předpoklady, ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady a technické kvalifikační předpoklady. Pokud je při splnění těchto, případně dalších předpokladů garantováno nabízené plnění veřejné zakázky, může se použít kritérium nejnižší nabídkové ceny. Cílem zadavatele je v tomto případě zvýšení míry hospodárnosti, tedy pokles ceny předmětu plnění při zachování jeho užitné hodnoty.

3.1.2 Ekonomická výhodnost nabídky

Vícekriteriálním hodnocením se rozumí stanovení více kritérií pro hodnocení nabídek. V zákoně o veřejných zakázkách je tato forma hodnocení nazývaná ekonomická výhodnost nabídky. Pokud se zadavatel rozhodne použít toto hodnocení výhodnosti nabídky, stanovuje vždy dílčí kritéria, která se vztahují k předmětu a cíli veřejné zakázky. Součástí dílčích hodnotících kritérií musí být vždy nabídková cena. Jejich správné stanovení má klíčový význam pro hodnocení a výběr nabídek. Tyto hodnotící kritéria je možno rozdělit podle dvou typů, a to kritéria typu kvantitativního a kvalitativního.

- Kvantitativní - objektivní kritéria jsou taková, která jsou přímo vyhodnotitelná (cena, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení).
- Kvalitativní - subjektivní kritéria jsou taková, která se vztahují k dané nabídce jako celku a je to taková vlastnost, která se nedá přímo měřit (kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti). Aby bylo možné stanovit, do jaké míry byla naplněna vlastnost kvality, musíme najít způsob, jak danou kvalitativní vlastnost změřit. Podstatné vlastnosti kvality se mění podle míry intenzity, a proto této skutečnosti můžeme využít k tomu, abychom nalezli pravidlo umožňující měření intenzity kvalitativních vlastností.

Jedním z nich je měření intenzity dané vlastnosti na bodové stupnici.

Tabulka 6 - Příklad bodové stupnice

Stupně	Hodnocení	Body
1	kvalita dokonalá	100
2	kvalita velmi dobrá	75
3	kvalita dobrá	50
4	kvalita špatná	25
5	kvalita nevyhovující	0

Zdroj: vlastní zpracování

Se získanými hodnotami pak pokračujeme při dalším hodnocení[33]. Hodnotícími kritérii naopak nemohou být údaje vztahující se k uchazečům o veřejnou zakázku, neboť tyto parametry jsou zadavatelem přezkoumávány v rámci posuzování splnění kvalifikačních předpokladů pro plnění veřejné zakázky. Hodnocení dle ekonomické výhodnosti nabídky pak probíhá dle stanovených dílčích kritérií, kterým zadavatel přiřadí váhu v procentech.

V případě stanovení výběru podle ekonomické výhodnosti nabídky musí zadavatel nezbytně určit též alespoň jedno další kritérium, než je nabídková cena. Při stanovení dalších dílčích kritérií musí zadavatel dbát na vymezení základních, rozhodujících požadavků tak, aby celkový počet kritérií byl přiměřený rozsahu veřejné zakázky a umožňoval přehledné a jednoznačné hodnocení nabídek. Zákon pouze demonstrativně uvádí možná dílčí kritéria, která lze rozdělit na číselně vyjádřitelná a taková, která nelze číselně vyjádřit. Dílčí hodnotící kritéria musí respektovat základní zásady transparentnosti a nediskriminace a odpovídat charakteru a složitosti veřejné zakázky. Proto je povinností zadavatele, aby poskytl v zadávacích podmínkách[34]relevantní, přesné a úplné údaje o způsobu hodnocení nabídek, které by mohli uchazeči zohlednit při rozhodování o své účasti v zadávacím řízení a při

[33] OCHRANA, F., Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. 1. Vyd. Praha: Ekopress, 2008. 36-39 s.

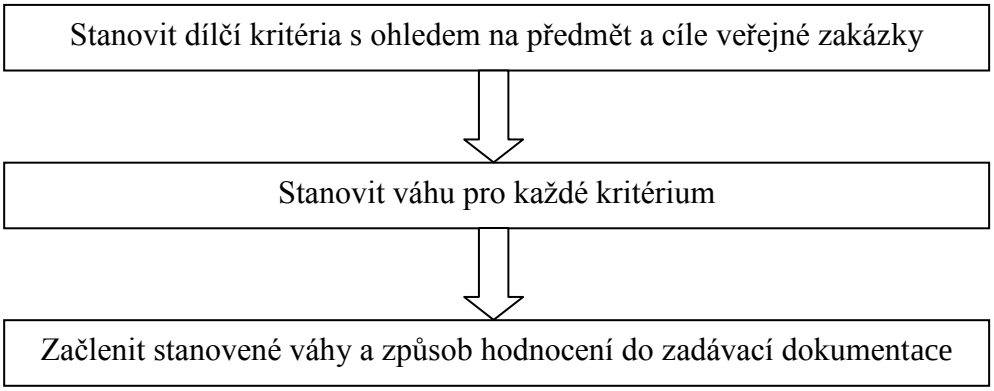
[34] § 44 zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zadávací dokumentace

následné přípravě svých nabídek. U kvalitativních kritérií, která nelze číselně vyjádřit, také uvést postup a způsob, jakým budou jednotlivé nabídky hodnoceny (porovnávány).

U hodnocení nabídek na základě základního kritéria ekonomické výhodnosti nabídky je nutné určit také procentuální váhy u jednotlivých dílčích hodnotících kritérií. Zákon připouští i možnost, že procentuální váhy mohou být u dílčích hodnotících kritérií shodné. Ve výjimečných případech umožňuje zákon uvedení dílčích hodnotících kritérií v sestupném pořadí, aniž by k jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím byly zadavatelem přiřazeny procentuální váhy. Tento postup může zadavatel použít pouze v případě, že není schopen objektivně stanovit váhu dílčích hodnotících kritérií. Nestanovení procentuálních vah lze považovat za velmi problematické z pohledu zadavatele, který se vystavuje jednak riziku, že nebude schopen prokázat skutečnost, že nebylo možné přiřadit dílčím kritériím procentuální váhy a také, že může být napaden některým z uchazečů z nedodržení zásady transparentnosti a nediskriminace při samotném procesu hodnocení.

Zadavatel specifikuje dílčí hodnotící kritéria primárně v oznámení nebo ve výzvě o zahájení zadávacího řízení. Pokud to není možné, pak takto učiní v zadávací dokumentaci nebo dokumentaci soutěžního dialogu, přičemž tento dokument je rovněž základním prostředkem pro specifikaci bližších a podrobnějších údajů o způsobu a procesu hodnocení nabídek. Zadavatel je také oprávněn tyto údaje blíže specifikovat ve výzvě k podání nabídky, v případě užšího řízení a řízení bez uveřejnění, ve výzvě k jednání při jednacím řízení s uveřejněním, ve výzvě k potvrzení zájmu o účast v řízení zahajovaném na základě pravidelného předběžného oznámení nebo v dokumentaci soutěžního dialogu.

Postup zadavatele:



3.2 Kvalifikace dodavatelů

Kvalifikaci je v zákonu o veřejných zakázkách věnována zvláštní pozornost. Prostřednictvím kvalifikace zadavatel zjišťuje, zda je nabídka právně a ekonomicky podložena a zda je dodavatel způsobilý splnit předmět veřejné zakázky. Kvalifikace dodavatelů a technické specifikace jsou uvedeny odděleně. Dodavatelům je zároveň daná možnost prokázat splnění části kvalifikace prostřednictvím výpisu ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů nebo i prostřednictvím certifikátu vydaného v rámci systému certifikovaných dodavatelů. Zákon v souladu s evropskou zadávací směrnici rozlišuje čtyři základní druhy kvalifikačních předpokladů pro veřejné zadavatele. Veřejný zadavatel nemůže požadovat splnění žádných jiných kvalifikačních předpokladů, které nejsou uvedeny v zákonu. Dodavatelé musí předem vědět, jaké zadavatel požadavky na splnění kvalifikace má a jaké doklady pro její prokázání bude požadovat. Podrobná specifikace těchto požadavků bývá uvedena v kvalifikační nebo zadávací dokumentaci. Veřejný zadavatel je povinen omezit rozsah požadované kvalifikace pouze na informace a doklady bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky.

Požadavky veřejného zadavatele na kvalifikaci musí splňovat následující:

- Musí být stanoveny na základě příslušného ustanovení v zákoně
- Vztahují se k předmětu veřejné zakázky
- Není požadovaná kvalifikace nad rozsah předmětu veřejné zakázky

Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady a technické kvalifikační předpoklady nemohou být předmětem hodnotících kritérií. V případě, že zadavatel v zadávacích podmínkách vymezil minimální limit pojistného plnění pojistitele, není možné, aby byl tento limit předmětem hodnocení. Mohlo by být pouze kritériem pro omezení počtu zájemců v užším nebo jednacím řízení s uveřejněním.

V zákoně jsou rozlišeny dva druhy kvalifikačních předpokladů. Prvním je povinně vyžadovaná kvalifikace, kterou je zadavatel povinen vyžadovat u všech podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. Jsou to základní a profesní kvalifikační předpoklady. Druhým je kvalifikace stanovena zadavatelem v závislosti k povaze předmětu veřejné zakázky. Jde o technické, ekonomické a finanční předpoklady.

Žádný z ekonomických a finančních předpokladů, ani žádný z technických kvalifikačních předpokladů nemůže být hodnotícím kritériem. Kvalifikační předpoklady nemohou být

hodnotícím kritériem v žádném ohledu, tedy ani v případě, kdy zadavatel prokázání určitého kvalifikačního předpokladu v řízení nepožaduje, ani kdyby určitá úroveň kvalifikačních předpokladů byla stanovena jako limit pro prokázání kvalifikace, a hodnoty, které by dodavatel uvedl nad rámec stanoveného limitu, by byly předmětem hodnocení.

V oblasti zadávání veřejných zakázek obecně platí, že skutečnosti vztahující se k osobě uchazeče, na jejichž základě lze posuzovat jeho způsobilost, mají být brány v úvahu při posuzování kvalifikačních kritérií. Tato kritéria slouží zadavateli k tomu, aby byly v další fázi zadávacího řízení hodnoceny nabídky pouze těch uchazečů, u kterých bylo prostřednictvím posuzování kvalifikací ověřeno, že jsou způsobilí řádně splnit veřejnou zakázku. V další fází hodnocení již nejde o posuzování kvality uchazečů, ale kvality plnění, které je uchazečem nabízeno. Jedním ze základních pravidel zajišťující transparentnost zadávacího řízení je oddělení těchto dvou fází zadávacího řízení, na fázi posuzování způsobilosti uchazeče a na fázi hodnocení jednotlivých nabídek. Kvalifikační předpoklady, tj. ekonomická, finanční a technická způsobilost proto zásadně nemají být předmětem hodnocení veřejné zakázky[35].

Zadavatel musí vždy pečlivě zvažovat formulaci daného kritéria a způsob, jakým ho nastaví. Podstatné je, aby bylo nastaveno tak, aby bylo zcela nepochybné, že jeho účelem je opravdu určit míru kvality předmětu plnění, kterou jednotliví uchazeči nabízejí. Není možné nastavit určitý ukazatel jako hodnotící kritérium, byl-li již hodnocen v rámci kvalifikací uchazeče.

3.2.1 Příklad z praxe

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dospěl rozhodnutím č.j.ÚOHS-S32/2009/VZ-3933/2009/540/JSI k závěru, že zadavatel Statutární město Ústí nad Labem porušil při zadávání veřejné zakázky „Revitalizace městského centra – I. etapa, Ústí nad Labem“ zákon, když jako jedno z dílčích kritérií hodnocení nabídek dle jejich ekonomické výhodnosti zvolil i kritérium „Reference odborných zakázek, jejich kvalita, způsob provedení a zajištění“, které nevyjadřuje ekonomickou výhodnost, ale kvalifikace uchazeče.

---

[35] JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 361 s.

Jde-li o veřejné zakázky na stavební práce, prokazuje uchazeč nebo zájemce technickou způsobilost seznamem nejvýznamnějších stavebních prací provedených za posledních 5 let s připojenými osvědčeními vyhotovenými objednatelem o řádném provedení nejdůležitějších staveb.

Zadavatel v části oznámení zadávacího řízení a v zadávací dokumentaci vymezil dílčí kritéria hodnocení a jejich váhy následovně:

1. Počet uzlových bodů harmonogramu a výše sankce při jejich neplnění – 40%
2. Celková nabídková cena – 30%
3. Reference odborných zakázek, jejich kvalita, způsob provedení a zajištění – 20%
4. Záruční podmínky – 10%

Z uvedených skutečností vyplývá, že zadavatel v daném případě zařadil mezi dílčí kritéria hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti i reference, kterým přiřadil hodnotící váhu 30%. Postupem zadavatele tedy došlo k tomu, že byla zaměněna kritéria posouzení kvalifikace uchazečů s kritérii stanovenými pro hodnocení nabídek. Z ustanovení zákona vyplývá, že zadavatel musí vymezit v oznámení otevřeného řízení jak požadavky na kvalifikaci uchazečů, tak uvést i základní kritéria hodnocení včetně vah u dílčích kritérií hodnocení, přičemž však nesmí být požadavky na kvalifikaci uchazečů zaměňovány s dílčími kritérii pro zadání veřejné zakázky. Posouzení a vyhodnocení kvalifikace musí zadavatel provést samostatně od hodnocení nabídek. Pokud se zadavatel rozhodne, že bude nabídky hodnotit podle kritéria ekonomická výhodnost nabídky, je povinen stanovit taková dílčí kritéria, která se výhradně týkají nabídky a její ekonomické výhodnosti, tzn. její kvality.

Úřad v rozhodnutí uvedl, že zadavatel v daném případě stanovil jako dílčí kritérium ekonomické výhodnosti nabídky i kritérium „Reference odborných zakázek, jejich kvalita, způsob provedení a zajištění“, které však svým obsahem spadá mezi kritéria kvalifikace a nikoliv mezi dílčí kritéria hodnocení nabídek. V důsledku postupu zadavatele tak byla zaměněna kritéria posouzení kvalifikace uchazečů s kritérii stanovenými pro hodnocení nabídek. Jak vyplývá z příslušných ustanovení zákona, zadavatel musí v oznámení otevřeného řízení vymezit jak požadavky na kvalifikaci uchazečů, tak uvést i základní kritéria

hodnocení, přičemž náležitosti týkající se požadavků na kvalifikaci uchazečů nesmí být zaměňovány s kritérii hodnocení, neboť hodnocení kvalifikace musí zadavatel provést samostatně a nezávisle na hodnocení nabídek. Z příslušných zákonných ustanovení vyplývá, že posouzení kvalifikace uchazečů či zájemců se vždy vztahuje ke konkrétnímu uchazeči či zájemci. Jedná se tedy o hodnocení jejich způsobilosti plnit veřejnou zakázku. Pokud dojde zadavatel k závěru, že uchazeč není schopen veřejnou zakázku splnit, pak musí být takový uchazeč v užším řízení vyloučen. Kritéria kvalifikace tak nemůžou vyjadřovat ekonomickou výhodnost jeho nabídky podané v daném zadávacím řízení. K tomu Úřad podotkl, že uvedené porušení zákona je natolik závažné, že pokud by nebyla uzavřena smlouva, jednalo by se o důvod ke zrušení zadávacího řízení. Kritérium kvalifikace je totiž zadavatel povinen vyhodnotit u každého z uchazečů ještě před omezením počtu uchazečů a odesláním výzvy k podání nabídky.

3.3 Hodnocení nabídek

Vlastní proces posuzování a hodnocení nabídek upraveny v zákoně je vyvrcholením zadávacího řízení, neboť jeho výsledek podstatnou měrou ovlivňuje zadavatele při vydání rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky. Hodnocení nabídek je zásadní etapou celého zadávacího řízení, kterého se zúčastní pouze ty nabídky, které podal uchazeč splňující požadované kvalifikační předpoklady. Hodnocení musí probíhat podle jednotlivých kritérií hodnocení jasně a srozumitelně definovaných zadavatelem v zadání veřejné zakázky. Při hodnocení nabídek je komise povinna v souladu se zákonem a objektivním způsobem postupovat dle stanovených hodnotících kritérií. Zároveň je povinna zohlednit všechna dílčí hodnotící kritéria i podkritéria a váhu jednotlivých dílčích hodnotících kritérií. Při hodnocení je přitom hodnotící komise povinna postupovat transparentním způsobem a s výjimkou § 101[36] zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nezvýhodňovat žádného z uchazečů. Pod pojmem hodnocení nabídek se skrývá myšlenková činnost hodnotící komise. Zákon bližší postup hodnotící komise při hodnocení nabídek nestanoví.

Způsob hodnocení nabídek doznal s účinností zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, některých změn a to zejména, když byla zrušena vyhláška č.240/2004 Sb., o infor-

[36] Zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením

mačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti. Tato vyhláška stanovovala závazný způsob vyhodnocení nabídek dle kritéria ekonomické výhodnosti[37]. Hodnotící komise používala bodovací stupnici v rozsahu 0 až 100 a každé jednotlivé nabídce byla přidělována dle dílčího kritéria bodová hodnota, která odrážela úspěšnost předmětné nabídky v rámci dílčího kritéria. Pro číselně vyjádřitelná kritéria, pro která má nejvhodnější nabídka maximální hodnotu kritéria, kupříkladu výše smluvní pokuty, doba záruky, získala hodnocena nabídka bodovou hodnotu, která vznikla násobkem 100 a poměru hodnoty nabídky k hodnotě nejvhodnější nabídky. Pro číselně vyjádřitelná kritéria, pro která má nejvhodnější nabídka minimální hodnotu kritéria, například cena nabídky, doba provádění prací, získala hodnocena nabídka bodovou hodnotu, která vznikla násobkem 100 a poměru hodnoty nejvhodnější nabídky k hodnocené nabídce. Pro kritéria, která nebylo možné vyjádřit číselným údajem, sestavila komise pořadí od nejvhodnější po nejméně vhodnou a pořadí nejvhodnější nabídce 100 bodů a každé následující nabídce přiřadila takové bodové hodnocení, které vyjadřovalo míru splnění dílčího kritéria ve vztahu k nejvhodnější nabídce.

V dříve platné vyhlášce způsob hodnocení zohledňoval nabízené hodnoty ve vztahu k hodnotě nejvýhodnější nabídky dle dílčího kritéria, čímž objektivizoval srovnávací proces. Jednalo se o postup poměrně jednoduchý a přitom i objektivní, co se týká srovnávání hodnocených údajů. Nyní její použití závisí na rozhodnutí zadavatele, neboť v celém zákoně není zmínka jaký způsob hodnocení má zadavatel zvolit. Vzhledem k tomu, že hodnotících metod je celá řada a zadavatel nemusí uveřejnit způsob hodnocení předem, uchazeči tak nemohou své nabídky přizpůsobit formě hodnocení. Zadavatel tak má prostor manipulovat s pořadím nabídek pouze použitím různých metod hodnocení[38].

---

[37] § 8 odst.3 vyhlášky č.240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti

[38] Kavřík, L., Efektivnost veřejných zakázek, In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost právní úpravy v EU a v ČR“, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, s. 36

3.3.1 Příklad z praxe

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodl Č. j. ÚOHS-S119/2009/VZ-8085/2009/520/DŘ ve věci spáchání správního deliktu při zadávání veřejné zakázky „Realizace stavby Bike & Ride Černošice – předpolí mokropeského nádraží“, kterého se dopustil zadavatel - Město Černošice tím, že výzva k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikace neobsahovala požadavky na prokázání splnění kvalifikace, a dále nepostupoval v souladu se zákonem, neboť „Protokol o hodnocení došlých nabídek“ neobsahoval popis hodnocení nabídek u dílčího hodnotícího kritéria „Technická úroveň nabízeného plnění“ a dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného plnění“, tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu.

Výzva k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikace byla spolu se zadávací dokumentací zaslána 6 uchazečům. Text výzvy k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikace byl zároveň podle dokumentace k předmětné veřejné zakázce uveřejněn na úřední desce zadavatele a rovněž na jeho internetových stránkách. Spolu s výzvou však nebyla uveřejněna rovněž zadávací dokumentace, která obsahovala jednu z požadovaných náležitostí výzvy k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikace. V zadávací dokumentaci k předmětné veřejné zakázce jsou jako dílčí hodnotící kritéria uvedena nabídková cena (70 %), technická úroveň nabízeného plnění (15 %) a kvalita nabízeného plnění (15 %).

Hodnotící komise po podrobném posouzení všech nabídek konstatovala, že technická úroveň nabízeného plnění a kvalita nabízeného plnění dosahuje u všech přijatých nabídek úrovně odpovídající požadavkům zadavatele a v hodnocení těchto ukazatelů jsou přijaté nabídky srovnatelné, a proto komise přiřadila v těchto dvou hodnotících kritériích všem nabídkám stejný počet váhových bodů. Rozhodujícím kritériem se pak stala výše nabídnuté ceny.

Úřad po přezkoumání a zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o veřejné zakázce, vyjádření zadavatele a na základě vlastního zjištění došel k závěru, že zadavatel při zadávání šetřené veřejné zakázky nepostupoval v souladu se zákonem, když výzva k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikace neobsahovala požadavky na prokázání splnění kvalifikace, a dále nepostupoval v souladu se zákonem, neboť zpráva o posouzení a hodnocení nabídek neobsahuje údaj o tom, jak byly nabídky hodnoceny v rámci dílčích hodnotících kritérií „technická úroveň nabízeného plnění“ a „kvalita nabízeného plnění“.

V souladu se zákonem, rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky a mohou jimi být vedle nabídkové ceny zejména kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. Hodnotící komise pak podle stanovených hodnotících kritérií provede hodnocení nabídek. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je základním dokumentem z hlediska přezkoumatelnosti postupu hodnotící komise, resp. zadavatele. Hodnotící komise uvede ve zprávě zákonem požadované náležitosti, přičemž je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost zejména údajům o hodnocení nabídek v rámci dílčích hodnotících kritérií, která nejsou matematicky vyjádřitelná, popisu způsobu hodnocení jednotlivých nabídek s uvedením náležitého odůvodnění. Tento dokument slouží nejen zadavateli, aby mohl přezkoumat postup hodnotící komise, ale také uchazečům, pro které je základním zdrojem informací o celém procesu posuzování a hodnocení nabídek. Z těchto důvodů je zpráva o posouzení a hodnocení nabídek stěžejním dokumentem při přezkumném procesu. Hodnocení nabídek je klíčovým prvkem v procesu výběru nejvhodnější nabídky, a proto je na něj kladen velký význam, a to nejen ze strany dodržení formálního postupu, ale i co do objektivity hodnocení. Hodnocení musí být tudíž zadavatelem zpracováno dostatečně transparentně, musí být průhledné a průkazné.

Jestliže se jedná o dílčí kritérium, které nelze vyjádřit číselně, musí zadavatel o to více věnovat pozornost popisu hodnocení nabídek, musí uvést údaje o tom, jak byly nabídky hodnoceny v rámci dílčích hodnotících kritérií. Aby zpráva o posouzení a hodnocení nabídek byla transparentní, musí obsahovat údaj o tom, jakým způsobem byly jednotlivé nabídky hodnoceny v rámci dílčích kritérií, která nelze vyjádřit číselně, tj. takové údaje, z nichž bude vyplývat, proč právě v daném kritériu získala konkrétní nabídka daný počet bodů a jak se tedy lišila od ostatních nabídek, které k tomuto kritériu měly uvedeny hodnocené údaje.

Hodnotící komise v daném případě v protokolu neuvedla, jakým způsobem byly jednotlivé nabídky z hlediska dílčích hodnotících kritérií „Technická úroveň nabízeného plnění“ a „Kvalita nabízeného plnění“ hodnoceny. Pouze konstatovala, že hodnocení v rámci těchto dílčích kritérií byly nabídky srovnatelné. Postup, jakým k tomuto závěru hodnotící ko-

mise došla, nebylo možné z žádného dokumentu k veřejné zakázce nijak dovodit. Provedené hodnocení je tedy nepřezkoumatelné, neboť nelze přezkoumat důvody, které vedly členy hodnotící komise k uvedeným závěrům při hodnocení nabídek, a nelze potom ani vyloučit možnost, že tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

3.3.2 Klady a zápory hodnocení výběru podle ekonomické výhodnosti nabídky

Při výběru způsobu hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti nabídky je hodnotící komise povinna hodnotit nabídky a stanovit jejich pořadí podle jednotlivých dílčích hodnotících kritérií a jejich vah, které jim zadavatel přidělil. Každá veřejná zakázka je odlišná a zadavatel musí volit hodnotící kritéria a jejich počet tak, aby mu umožnila vybrat nejvhodnější nabídku podle jeho konkrétních požadavků. Přesné a jednoznačné stanovení kritérií v zákoně by vedlo k tomu, že by takto nastavené požadavky při některých typech zakázek nevyhovovaly a neumožňovaly zadavateli kvalifikovaný výběr. V řadě případů však zadavatele volí nevhodná kritéria. Nesprávné je uvedení požadavků, které jsou zadavatelem už stanoveny v zadávacích podmínkách, např. „splnění kvalifikačních předpokladů“, „dodržení termínu zahájení plnění“, „platební podmínky“. Uchazečům musí být jasné, co zadavatel preferuje, a proto je chybou používat nepřesné a nejasné označení, jako „celková výhodnost nabídky“, „komplexnost nabídky, „výhodnost smlouvy o dílo“ apod. Zadavatel by také neměl přeceňovat význam některých požadavků, kterými jsou „délka záruky“, „smluvní sankce“ nebo „doba plnění“, která bývají některými uchazeči nereálně nabízená a není možné je pak právně vymoci. V každém případě při určování vah jednotlivých kritérií by měli zadavatele přikládat nejvyšší váhu nejdůležitější podmínce – nejnižší nabídkové ceně. Zadavatelé často některá kritéria přeceňují a váhy vždy neodpovídají jejich danému významu. V podmínkách zadávací dokumentace veřejné zakázky by měly být co nejblíže specifikovány požadavky, které nejsou konkrétně definovány v zákoně tak, aby nemohlo dojít k vyložení určitého kritéria více způsoby. Nejvhodnější by bylo rozvést a blíže specifikovat, co se bude konkrétně při hodnocení sledovat. Zákon o veřejných zakázkách neobsahuje institut, který by omezoval hodnoty některých nabízených dílčích hodnotících kritérií. V některých případech se pak stává, že jsou nabízeny nepřiměřeně výhodné hodnotící hodnoty, např. výše smluvní pokuty nebo délka záruční doby, které mohou zcela zkreslit ekonomickou výhodnost nabídky v porovnání s jinými, pokud zadavatel toto omezení v zadávacích podmínkách sám nestanoví. Uchazeč pak nabízí záruku na dílo v délce, která může přesáhnout i dobu životnosti celého díla.

3.3.2.1 Navrhovaný postup pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek na stavební práce podle ekonomické výhodnosti nabídky

- *Stanovení vhodných kritérií odpovídajících charakteru předmětu plnění*

Např. nabídková cena, doba provádění prací, doba záruky, výše smluvní sankce za nedodržení stanovených termínů apod. Dílčím kritériem nemůže být údaj vztahující se k osobě uchazeče, jako jsou např. reference či odborná způsobilost uchazeče.

- *Přesné specifikování hodnotících kritérií*

Např. nabídková cena bude hodnocena jako částka v korunách bez DPH, doba provádění prací bude stanovena v týdnech ode dne předání staveniště, doba záruky bude stanovena v počtech měsíců ode dne předání a převzetí díla, výše smluvních sankce bude stanovena jako částka v korunách bez DPH za každý den nedodržení termínů apod.

- *Stanovení váhy odpovídající významu kritéria*

Např.	Nabídková cena	70%
	Doba provádění prací	15%
	Doba záruky	10%
	Výše smluvní sankce	5%

- *Omezení minimálních a maximálních nabízených hodnot*

Nastavit limity minimálních a maximálních hodnot, aby nedocházelo k jejich nabízení, jako hodnot nepřiměřených, nesplnitelných a někdy i nevymožitelných. Např. stanovit minimální dobu provádění stavebních prací tak, aby mohly být dodrženy jednotlivé technologické postupy při jejich provádění, nebo stanovení maximální doby záruky tak, aby byla reálná a nepřekračovala dobu životnosti stavby apod.

3.3.3 Klady a zápory hodnocení výběru podle nejnižší nabídkové ceny

V případě základního hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny zadavatel hodnotí celkovou výši nabídkové ceny, ale za předpokladu, že je předmět plnění jednoznačně vymezen, aby uchazeč byl schopen objektivně zpracovat svou nabídku a stanovit výši nabídkové

ceny. V praxi, kdy je zadavatel schopen striktně a jasně nastavit v zadávacím řízení ostatní podmínky týkající se doby provádění, délky záruční doby, stanoví výši sankce za nedodržení termínu realizace, se výběr tohoto hodnotícího kritéria jeví jako výhodnější. Kritérium nejnižší nabídkové ceny je proto zadavateli často používané, neboť neklade vysoké nároky na hodnocení a výběr nabídek. Jeho použití je založeno na využití kritéria hospodárnosti, tj. nejnižší ceny, za níž lze dosáhnout potřebného standardu pořizovaného předmětu plnění. Nevýhodou tohoto způsobu hodnocení jsou obavy zadavatelů před neseriozními uchazeči, kteří uvádějí nereálně nízké ceny. V těchto případech je pak hodnotící komise povinna vyžádat si od dodavatele její zdůvodnění ve lhůtě tří dnů a dodavatel je povinen ve stanovené lhůtě svou nabídkovou cenu odůvodnit. Na základě toho pak hodnotící komise posoudí, zda-li dojde k vyloučení takového uchazeče. Smyslem tohoto institutu je zajistit, že cenová nabídka uchazeče je reálná a nejedná se o úmyslně podhodnocenou cenu s cílem získání veřejné zakázky. Nabídková cena by měla pokrýt alespoň přímé náklady stavby, neboť v opačném případě hrozí nebezpečí, že práce budou provedeny nekvalitně nebo dojde k dodatečnému jednání o navýšení ceny.

Právní úprava mimořádně nízké nabídkové ceny však vyvolává interpretační potíže při stanovení, zda nabídková cena příslušného uchazeče je mimořádně nízká či nikoliv a zda je uchazečem řádně odůvodněna. Stanovení této hranice v zadávacím řízení veřejné zakázky může být obtížně, a proto nezbývá než se poučit z odkazů na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a soudní judikaturu. Institut mimořádně nízké nabídkové ceny má sloužit jako obrana zadavatele v případech, kdy uchazeč s cílem zvítězit v zadávacím řízení předloží cenu, za kterou není možno zakázku realizovat. V takovém případě pak existuje nebezpečí, že taková zakázka nebude z důvodu finančních potíží takového uchazeče realizována, případně musí být (v rozporu se zákonem) dodatečně navyšována. V praxi se může jednat o uchazeče, který je ve finančních potížích a tímto způsobem se snaží vyhnout konkurzu.

3.3.3.1 Navrhovaný postup pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek na stavební práce podle nejnižší nabídkové ceny

- *Jednoznačně a přesně vymezit předmět plnění*

Stanovit pevně dobu provádění stavby, dobu požadované záruky na dílo, určit výši smluvní sankce za nedodržení stanovených termínů, přesně nadefinovat všechny obchodní podmínky, aby byla nabídková cena dobře smluvně zajištěna.

- *Stanovit nákladovou cenu*[39] *stavebního díla*

Zadavatel si je takto schopen ověřit nejnižší nabídkovou cenu z pohledu reálnosti stavbu za nabízenou cenu provést. Zadavatel mívá k dispozici pouze rozpočtovou cenu, kterou dokládá projektant společně s vypracovanou dokumentací a která je stanovena na základě Oceňovacích programů používaných ve stavebnictví např. URS, CROSS, RTS apod. Tato cena však bývá většinou cenou maximální a zadavateli slouží pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Nákladová cena by mohla sloužit i jako podpůrný nástroj při využití institutu mimořádně nízké nabídkové ceny.

[39] Nákladová cena je cena stanovená na základě přímých vstupů od výrobců materiálů, kalkulací montážních položek vybraných firem. Cena obsahuje pouze nutný náklad na přímý materiál a mzdy montážních pracovníků, dále nutnou dopravu materiálu ke stavbě a na staveništi a energie. Cena neobsahuje rezervy na finanční náklady, správní režie zhotovitele, zisk zhotovitele a ostatní nepřímé náklady stavby obvykle do odbytové ceny díla započítávány. Tato cena je nejnižší reálnou cenou pokrývající pouze přímé náklady.

ZÁVĚR

Problematika zadávání veřejných zakázek je velmi rozsáhlé téma, které není možné v této práci zcela vyčerpávajícím způsobem postihnout. První část mé práce byla zaměřena na vývoj a dosavadní právní úpravu zadávání veřejných zakázek v ČR a také na připravovanou novelu zákona o veřejných zakázkách. Hlavním účelem novely je obecně minimalizovat nedostatky zjištěné při dosavadní aplikaci zákona o veřejných zakázkách, posílit jeho transparentnost, zjednodušit, zpřesnit a zefektivnit zadávání veřejných zakázek a také posílit pravomoc orgánu dohledu (ÚOHS) nad zadáváním veřejných zakázek. V praxi však nelze nikdy dosáhnout ideálního stavu a odstranit všechny nedostatky. Navrhované změny tady uvítají spíše dodavatelé, neboť pro zadavatele bude znamenat další administrativní zátěž. V konečném důsledku však novelou připravované změny zajistí větší transparentnost, posílí konkurenční prostředí mezi zhotoviteli, což povede k realizaci plnění předmětu veřejné zakázky za výhodnějších finančních podmínek.

Druhou část práce jsem věnovala míře transparentnosti při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, které není vázáno žádnými zákonnými procesními povinnostmi a zákon o veřejných zakázkách odkazuje pouze na nutnost dodržovat základní principy veřejného zadávání – transparentnost, rovné zacházení a nediskriminace. Analyzovala jsem situaci v oblasti veřejných zakázek malého rozsahu v okrese Karviná z pohledu poměru zadávaných zakázek malého rozsahu a zakázek, jejichž zadání podléhá zadávacímu procesu ze zákona. Z výsledků průzkumu jsem došla k závěru, že třetina veřejných zakázek malého rozsahu je zadávaná formou, jejíž zadávací proces zákon neupravuje. S ohledem na připravovanou novelu, však dojde v této oblasti ke zlepšení, neboť finanční limity, od kterých bude zadávací řízení upraveno zákonem, jsou navrženy podstatně snížit. V současné době mají všechna sledovaná města vytvořenou vnitřní směrnici, kde je stanoven postup pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Podle předpokládaných finančních limitů dělí veřejné zakázky na několik stupňů, které mají stanovená konkrétní pravidla zadávacího řízení. Slabinu spatřuji v nedokonalostech vnitřních směrnic, které sice řeší obecně postupy zadávacích řízení, podrobněji se však už nezabývají stanovením lhůt, způsoby oznámení a zveřejnění, vedením centrální evidence zadaných veřejných zakázek, archivaci apod. V práci jsem se snažila vytvořit pravidla, která by měla interní směrnice obsahovat.

V poslední části práce jsem hodnotila aspekty ovlivňující průběh zadávacího řízení a hodnocení podaných nabídek. Efektivnost fungování institutu veřejných zakázek je závislá i na dostatečné míře konkurence na straně nabídky. Počet podaných nabídek je přitom ovlivňován celou řadou faktorů. Jedná se například o nastavení kvalifikačních předpokladů a definici předmětu plnění. Příliš přísné nároky na dodavatele a úzce specifikovaný předmět plnění pak vedou k jednoznačné redukci počtu nabízejících. V práci jsem nastínila možný postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek na stavební práce s ohledem na výběr jednotlivých druhů hodnotících metod.

Je v zájmu veřejnosti, aby žádný uchazeč o veřejnou zakázku nebyl nějakým způsobem diskriminován, neboť taková diskriminace vede ke snížení konkurence a tím i potenciálně k případné vyšší realizační ceně. Proto je žádoucí institut, který bude chránit rovné příležitosti uchazeče o veřejnou zakázku ve veřejné soutěži.

Závěrem se dá konstatovat, že při realizaci veřejných zakázek je nutné začít klást větší důraz na principy rovných příležitostí pro uchazeče o zakázky, zajistit jejich nediskriminaci a vytvořit podmínky pro účinnější veřejnou kontrolu. Přirozeně je nutné zadavatele neustále vzdělávat a zvyšovat jejich kompetentnost, a to i ve vztahu ke korupčním rizikům či způsobům předcházení pokusům o jejich diskreditaci. Je nutné posílit a především uplatňovat veškerá opatření, která mohou působit protikorupčně. Základem je učinit zákon o veřejných zakázkách reálně vymahatelný, zvyšovat transparentnost, zajistit efektivní externí i veřejnou kontrolu a klást důraz na neustálé vzdělávání zadavatelů i dodavatelů.

Důkladnou teoretickou a praktickou znalost této problematiky je nutno pokládat za potřebnou a žádoucí, neboť jen správnou aplikací zákona budou peníze daňových poplatníků vynaloženy efektivně a transparentně.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie:

[1] DANČÍK,B. et al. Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9

[2] JURČÍK, R. Zadávání veřejných zakázek a udělovaní koncesí v ČR a EU. 12.vydání. Praha: C.H.BECK, 2007, 570 s. ISBN 978-80-7179-575-9

[3] KRENK, M. Zadávání veřejných zakázek. 1. Vyd. Praha: Galén, 2005. 171 s. ISBN 80-7262-343-5

[4] OCHRANA, F. Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. 1. Vyd. Praha: Ekopress, 2008. 153 s. ISBN 978-80-86929-46-0

[5] PAVEL, J. Zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Praha: Transparency International – Česká republika, 35 s. ISBN 978-80-87123-12-6

[6] SERAFÍN, P., DVOŘÁK, D. Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví. 1.vyd. Praha: ARCH, 2009. 256 s. ISBN 978-80-86905-51-8

Sborníky:

[7] KAVŘÍK, L. Efektivnost veřejných zakázek, In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost právní úpravy v EU a v ČR“, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, s. 36, ISBN 978-80-7375-083-1

[8] LOCHMANOVÁ, L. *Ideová, právní a ekonomická východiska novely zákona o veřejných zakázkách.* In Sborník s konference „Ekonomické znalosti pro tržní praxi“, Olomouc: Lešingrová Romana, 2009, s. 231.

[9] PAVEL, J. Jak určit optimální hranici finančních limitů? Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“, Kolektiv autorů, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, Brno, 2007, s.224, ISBN 978-80-7375-083-1

[10] SIXTA, J. Proces zadávání veřejných zakázek očima veřejného zadavatele, In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost právní úpravy v EU a v ČR“, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, s.130, ISBN 978-80-7375-083-1

Časopisy:

[11] KUBÍČEK, J. *Zákon o veřejných zakázkách a činnosti obecních úřadů*. Veřejná správa. 2007, č. 29, 23 s.

Internetové zdroje:

[12] Město Bohumín. [online]. [cit. 2011-04-13]. Dostupné z: http://www.mesto-bohumin.cz/cz/radnice/verejne-zakazky/

[13] *Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.* [online]. c2010. [cit. 2011-03-12]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/Dokumenty/Ke-stazeni?id=e51ac299-f163-4a36-b7bb-1069723ad86b

[14] Ministerstvo pro místní rozvoj. [online]. [cit. 2011-03-07]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP/Novela-o-zakazkach/Navrh-zakona

[15] Portál E-ZAKÁZKY. [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: http://www.e-zakazky.cz

[16] Transparency International – Česká republika. [online]. [cit. 2011-03-07] . Dostupné z: http://www.transparency.cz

[17] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ČR. [online]. [cit. 2011-03-28]. Dostupné z: http://www.compet.cz/legislativa/verejne-zakazky/ceska-republika/

[18] Závěrečná zpráva NERV. [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf

Zákony:

[19] Zákon č.199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

[20] Zákon č.40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

[21] Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

EU Evropská unie

DPH Daň z přidané hodnoty

ÚOHS Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

VZ Veřejná zakázka

ES Evropská společenství

CPI Index vnímání korupce

MR Městská rada

MP Městská policie

PO Příspěvková organizace

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1 - Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997 - 2010 36
Obrázek 2 - Bohumín – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010 42
Obrázek 3 - Český Těšín – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010 43
Obrázek 4 - Havířov – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010 43
Obrázek 5 - Karviná – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010 44
Obrázek 6 - Orlová – srovnání objemů zadávaných veřejných zakázek v letech 2008-2010 45
Obrázek 7 - Srovnání poměru zadávaných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle § 21 zákona o VZ v jednotlivých městech okresu Karviná 45
Obrázek 8 - Procentuální rozdělení zadávaných zakázek malého rozsahu a zakázek zadávaných dle zákona o VZ ve sledovaných městech okresu Karviná 46

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 - Bohumín – finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010 42
Tabulka 2 - Český Těšín – finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010 42
Tabulka 3 - Havířov - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010 43
Tabulka 4 - Karviná - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010 44
Tabulka 5 - Orlová - finanční objemy veřejných zakázek v letech 2008-2010 44
Tabulka 6 - Příklad bodové stupnice 57

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1- VEŘEJNÉ ZAKÁZKY – ROK 2011 (Portál veřejného zadavatele)..... 78
Příloha 2 – FINANČNÍ LIMITY od 1. 1. 2010 pro nadlimitní veřejné zakázky 79

Příloha 1- VEŘEJNÉ ZAKÁZKY – ROK 2011 (Portál veřejného zadavatele)

Zdroj: http://www.mesto-bohumin.cz/cz/radnice/verejne-zakazky/

Příloha 2 – FINANČNÍ LIMITY od 1. 1. 2010 pro nadlimitní veřejné zakázky

Nové finanční limity pro veřejné zakázky a koncesní řízení platné od 1.1.2010

Nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009 mění od 1. 1. 2010 eurové finanční limity ve směrnicích 2004/17/ES a 2004/18/ES. Eurové finanční limity jsou na české koruny přepočítávány sdělením Komise (ES) č. 2009/C 292/01.

druh veřejné zakázky/koncese	**finanční limity platné do 31. 12. 2009**	**finanční limity platné od 1. 1. 2010**
veřejné zakázky na dodávky a služby zadávané:		
- Českou republikou a státními příspěvkovými organizacemi	**3 782 000 Kč**	**3 236 000 Kč**
- územně samosprávnými celky, jeho příspěvkovými organizacemi a "jinými právnickými osobami (§ 2 odst. 2 písm. d) zákona)"	**5 857 000 Kč**	**4 997 000 Kč**
- sektorovými zadavateli	**11 715 000 Kč**	**10 020 000 Kč**
- veřejné zakázky na stavební práce	**146 447 000 Kč**	**125 451 000 Kč**
- koncese na stavební práce	**146 447 000 Kč**	**125 451 000 Kč**

Zdroj: http://www.portal-vz.cz