UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Eliška Podroužková

Vybrané problémy veřejných zakázek v České republice

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Zdeněk Hraba, Ph.D.

Katedra: Teorie národního hospodářství

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 1. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 181 511 znaků včetně mezer.

…….

Eliška Podroužková

V Praze dne 26. 2. 2019

Poděkování

Děkuji vedoucímu své diplomové práce panu JUDr. Ing. Zdeňku Hrabovi, Ph.D. za čas, který mi věnoval, a za ochotu, vstřícnost a odborný přístup. Zároveň bych ráda poděkovala své rodině za její pomoc a podporu, kterou mi poskytovala během psaní diplomové práce a v průběhu studia. Dále bych chtěla poděkovat přátelům za cenné rady a doporučení.

Obsah

Úvod 1
1 Vývoj právní úpravy veřejných zakázek 3
1.1 Počátky právní regulace 3
1.2 Zákonná úprava veřejných zakázek po roce 1989 5
1.2.1 Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek 5
1.2.2 Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách 7
1.3 Současný zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a právní předpisy Evropské unie 8
2 Základní pojmy 12
2.1 Zařazení ZZVZ do právního systému 12
2.2 Definice dle ZZVZ 13
2.2.1 Veřejná zakázka 13
2.2.2 Zadavatel a dodavatel 14
2.2.3 Zadávací řízení 15
2.2.4 Zadávací podmínky 16
3 Vybrané problémy veřejných zakázek 17
3.1 Principy 3E 17
3.1.1 Hospodárnost v širším slova smyslu 19
3.1.2 Problémy spojené s principy 3E 22
3.2 Veřejné finance 25
3.2.1 Veřejný rozpočet 27
3.2.2 Problémy spojené s výdaji z veřejných rozpočtů 30
3.3 Transparentnost 35
3.3.1 Korupce 37
3.3.2 Zakázané dohody 43

3 .4 Problematické aspekty zadávacích podmínek 46
3 .4 .1 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky 47
3 .4 .2 Části VZ 50
3 .4 .3 Ekonomická kvalifikace 53
3 .4 .4 Nabídková cena a platba za splnění veřejné zakázky 55
3 .4 .5 Pravidla pro hodnocení nabídek 57

3 .5 Finanční limity 61
3 .5 .1 Problémy spojené s finančními limity 64

3 .6 Mechanismy přezkumu 66
3 .6 .1 Problematická ustanovení ZZVZ o dohledu ÚOHS 67

Závěr 70
Seznam zkratek 73
Seznam použitých zdrojů 74

Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá vybranými problémy veřejných zakázek, které se objevují v praxi zadavatelů a dodavatelů v České republice (dále jen „ČR“). Právo veřejných zakázek sleduje zadání takové veřejné zakázky, která bude odpovídat požadavkům zadavatele a zároveň dojde k efektivnímu, účelnému a hospodárnému vynaložení veřejných prostředků z veřejných zdrojů, které jsou označovány jako principy 3E.

Základním právním předpisem veřejných zakázek je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Úprava ZZVZ vychází z mnohaletého vývoje veřejných zakázek v ČR a z legislativy Evropské unie (dále jen „EU“). Předmětem ZZVZ je stanovení procesních pravidel, podle kterých má zadavatel povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek. Vedle ZZVZ existují i další právní normy, které jsou zadavatelé povinni respektovat. Jedná se o zákony, které udělují správním orgánům pravomoc přezkumu postupu zadavatele a dále o zákony, které konkretizují ekonomické zásady, jejichž dodržováním lze dosáhnout cíle právní úpravy veřejných zakázek.

Z předchozího odstavce vyplývá, že veřejné zakázky obsahují stránku právní a stránku ekonomickou. Ekonomická racionalita zadávání veřejných zakázek je nejdůležitější složkou zadávacího postupu, protože jejím prostřednictvím je dosaženo samotné podstaty práva veřejných zakázek zadat veřejnou zakázku v souladu s principy 3E. ZZVZ je procesním nástrojem, který by měl svými pravidly podpořit zadavatele v řádném postupu při zadávání veřejných zakázek. Oblast veřejných zakázek proto není oborem čistě právním, ale je podstatně propojena s oblastí ekonomie.

Tato diplomová práce se orientuje na právní a ekonomické hledisko zadávání veřejných zakázek. Popisuje problémy související s nesprávným postupem zadavatelů, jehož důsledkem je neefektivita, neúčelnost nebo nehospodárnost zadávacího procesu a zadání veřejné zakázky. Problematické aspekty jsou popsány obecně a zároveň jsou demonstrovány některé konkrétní případy. Diplomová práce se nevěnuje popisu jednotlivých procesních institutů uvedených v ZZVZ, ale pracuje s nimi při určení rizik zadávacího procesu a následně při navržení možných zlepšení.

Záměrem této diplomové práce je definovat základní problémy veřejných zakázek, které jsou příčinou neekonomického nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů. Výsledkem diplomové práce bude navržení řešení daných problémů, aby došlo ke zvýšení efektivity zadávání veřejných zakázek.

Diplomová práce je členěna do tří částí.

První část je věnována vývoji právní úpravy veřejných zakázek a rozděluje jej do třech kapitol. Cílem této části je poskytnout přehled přijatých právních předpisů na území ČR, jejich základní charakteristiku a důvody přijetí. Úvodní část se také soustředí na některá úskalí, která byla příčinou pozdější změny této regulace. Tuto část zakončuje nástin současné situace v ČR a přehled účinných právních norem na úrovni EU.

Druhá část diplomové práce popisuje postavení práva veřejných zakázek v právním systému a souhrn klíčových zákonných definic plynoucích ze ZZVZ. Tato část by měla být základním východiskem dalšího textu.

Záměrem ústřední třetí části diplomové práce je určit oblasti problémů veřejných zakázek souvisejících s alokací veřejných zdrojů z veřejných rozpočtů, demonstrovat některé konkrétní problémy, které z problematického oblasti vyplývají, dále vyvodit hrozící následky a navrhnout řešení, které umožní rizikům předejít. Tato část popisuje principy 3E, které nejsou v ZZVZ zakotvené, ale jsou kriticky důležité pro hospodárné nakládání s vyčleněnými prostředky zadavatele. Hlavní část diplomové práce dále obsahuje problémy vztahující se k veřejným rozpočtům, transparentnosti veřejných zakázek a aspektům zadávací dokumentace. Závěr této části přibližuje problematiku finančních limitů veřejných zakázek a problémy spojené s mechanismy přezkumu. Text v jednotlivých kapitolách této části je členěn na rozbor daného tématu a na úsek, který upozorňuje na související problémy a navrhuje, jak by jim bylo možné předejít.

Následující text vychází z odborných publikací, názorů expertů a účinné legislativy. Základem pro definice problémů je rozsáhlá analýza problematických částí předchozího zákona, která je obsažena v důvodové zprávě k ZZVZ. Konkrétní problematika je vyložena na základě srovnání pohledů autorů a předchozí a účinné právní úpravy. Nabízené řešení vychází z pravidel uvedených v ZZVZ, ve směrnicích EU a v příbuzných právních předpisech. Navržené změny také vyplývají z představ odborníků o možném zlepšení zadávacího procesu a ze stanovisek uvedených v rozsudcích soudů a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Text je doplněn grafy a schématy, které souvisí s problematikou.

1 Vývoj právní úpravy veřejných zakázek

1.1 Počátky právní regulace

Úprava zadávání veřejných zakázek má v Evropě dlouholetou tradici. Dle Jurčíka se za první regulaci práva veřejných zakázek považuje francouzská úprava ve stavebním řádu z roku 1535.[1]

Za první právní úpravu zadávání veřejných zakázek na našem území můžeme považovat právní předpisy rakouské monarchie. Tyto předpisy obsahovaly základní prvky zadávacího procesu, které se uplatňují i v současné době. Schelleová uvádí, že na území Rakouska-Uherska byla oblast veřejných zakázek regulována zpočátku v širším kontextu soutěžního práva. První samostatná úprava platná pro území Předlitavska byla přijata vládním nařízením č. 61/1909 ř. z. z roku 1909. Obsahovala pravidla pro práce a dodávky zadávané státem nebo státem ovládanými právnickými osobami. Vládní nařízení rozlišovalo mezi dodávkami a pracemi veřejně rozepisovanými, s vyloučením veřejnosti (tzv. veřejná soutěž) a bez rozepsání (tzv. z volné ruky). Uveřejnění oznámení o veřejných rozpisech probíhalo prostřednictvím zemských novin a příslušných úředních publikací tehdejšího obchodního ministerstva. Neotevřené listinné nabídky byly na podacím místě opatřeny podacím záznamem. Účastníci soutěže byli oprávněni se účastnit otvíracího jednání komise. Byly jim sděleny identifikační údaje všech účastníků, a zda se jedná o dodávky nebo práce. Výsledná nabízená cena se nesdělovala. Vládní nařízení v sobě zahrnovalo první dělení druhů veřejných zakázek, rozlišovalo několik typů zadávacího řízení a zajišťovalo publicitu veřejných zakázek a procesu otevírání nabídek.[2]

Druhá etapa historie zadávání veřejných zakázek započala vznikem samostatné Československé republiky. Podle Schelleové byly právní předpisy o veřejných zakázkách rakouské monarchie recipovány Československou republikou zákonem č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční norma). Již v roce 1920 došlo na základě zmocnění zákonem č. 337/1920 Sb. ke sjednocení právní úpravy vládním nařízením č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (dále jen „vládní nařízení“). Tvůrci vládního nařízení se do značné míry inspirovali

[1] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 1. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.
[2] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-04]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

rakouskou právní úpravou, když rozlišovali mezi zadáváním prostřednictvím veřejné soutěže, omezené soutěže a zadáním z volné ruky (s vyloučením soutěže).[3] Jurčík dodává, že účelem přijetí vládního nařízení bylo zabezpečit efektivitu hospodaření s veřejnými prostředky pomocí zajištění konkurence a odstranění korupce a nekvalitního plnění veřejných zakázek.[4]

Prvorepubliková právní úprava se mj. zabývala právními instituty, které se objevují i v současné právní regulaci. Mezi tyto instituty patřila hodnotící kritéria. Hlavním hodnotícím kritériem byla dle ustanovení § 22 vládního nařízení nabídková cena. Měla být vybrána nejpříznivější nabídka ze třech nejnižších nabídkových cen, avšak mělo být také zohledněno kritérium přednosti zadání dodávek či prací drobným živnostníkům nebo místním živnostníkům. V případě nezdaru druhého pokusu výběrového řízení se přistoupilo k zadání z volné ruky se stejnými podmínkami jako v předchozích pokusech. Dalším institutem, který je upraven i v současné legislativě, je změna závazku ze smlouvy. Vládní nařízení v ustanovení § 11 umožňovalo zvětšení nebo zmenšení dodávek nebo prací o stanovené procentuální množství bez nutnosti změny ceny.

Regulace veřejných zakázek sestávala z více právních předpisů, které vládní nařízení doplňovaly. Dle Schelleové se uplatňoval zákon č. 115/1934 Sb., o pletichách při zadávání veřejných dodávek a prací ze dne 19. června 1934, který definoval zločin pletich a stanovil za jeho spáchání trest odnětí svobody nebo peněžitý trest. Dle tehdejších názorů se pletich dopouštěl i kartel, pokud nepřiznal existenci kartelové dohody mezi soutěžícími stranami a došlo tak ke klamání zadavatele a porušení dobrých mravů. Významnou součástí regulace veřejných zakázek byl proto zákon č. 141/1933 Sb., o kartelech a soukromých monopolech (kartelový zákon). Nadále se k veřejným zakázkám přistupovalo jako k součásti soutěžního práva. V souvislosti s dobrými mravy hospodářské soutěže se na oblast veřejných zakázek uplatňoval i zákon č. 111/1927 Sb., o ochraně proti nekalé soutěži.[5]

Z uvedeného vyplývá, že již v době první republiky byla věnována pozornost zneužití zadávání veřejných zakázek. Právní úprava definovala některé trestní aspekty veřejných zakázek a problematiku kartelů, které jsou nadále aktuálními otázkami soudobé právní úpravy.

---

[3] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-04]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

[4] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 1. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

[5] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-04]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

Vývoj zadávání veřejných zakázek před novodobou právní úpravou zakončuje období socialismu. Z článku Schelleové vyplývá, že vládní nařízení z první republiky bylo zrušeno v rámci tzv. právnické dvouletky zákonem č. 99/1950 Sb., o hospodářských smlouvách a státní arbitráži.[6] K situaci v oblasti veřejných zakázek uvádí Jurčík, že: „*Za trvání socialismu, kdy neexistovalo tržní hospodářství, byly zakázky přidělovány státním podnikům v rámci centrálně řízeného hospodářství, právní úprava zadávání proto nebyla nutná. Veřejné zakázky byly přidělovány státním podnikům, které měly monopolní postavení. Veřejné soutěže by za situace, kdy existovaly pevně stanovené ceny, které byly v některých případech dotované, neměly větší význam.*“[7] Přijetím hospodářského zákoníku v roce 1964 došlo k úpravě možností soutěže. Tento právní předpis velmi omezeně upravoval veřejnou soutěž, veřejný příslib a užší soutěž.[8]

Podle zmíněných názorů byl mezi lety 1948 až 1989 právní rámec zadávání veřejných zakázek značně omezen, což korespondovalo s konceptem plánovaného hospodářství. Hospodářský zákoník nemohl stanovit dostatečná pravidla pro řádné zadávání veřejných zakázek, pokud neexistovaly další podmínky zaručující konkurenci nebo hospodárnou alokaci veřejných prostředků.

1.2 Zákonná úprava veřejných zakázek po roce 1989

Prvotní právní regulací byl formou podzákonných právních předpisů a metodických pokynů vydán zadávací řád staveb, kterým se řídilo zadávání staveb hrazených z veřejných financí. V roce 1992 došlo usnesením vlády č. 458/1992 k rozšíření oblasti působnosti na všechny předměty veřejných zakázek.[9]

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

Prvním porevolučním zákonem v oblasti veřejných zakázek byl zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1995. Nutnost přijetí zákonné

---

[6] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-04]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

[7] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 3. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

[8] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-04]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

[9] Tamtéž.

právní úpravy dle Jurčíka vyplývala zejména z přistoupení ČR k Evropské dohodě a z jejího požadavku na zadávání veřejných zakázek na základě nediskriminace a vzájemnosti. Inspirací pro zákonodárce se stal především modelový zákon o zadávání zboží, staveb a služeb Komise OSN pro obchodní právo (UNCITRAL), evropské směrnice a platné národní zákony týkající se oblasti veřejných zakázek. Podle autora byla z modelového zákona Komise OSN přijata poněkud nešťastně koncepce zákona, která neodpovídala koncepci zadávacích směrnic EU.[10] Zřejmě z tohoto důvodu byl zákon mnohokrát novelizován, aby došlo k nápravě nesouladu s právními předpisy EU a k nápravě problémů aplikace tohoto zákona v praxi.

Dle důvodové zprávy k první z novel se zejména v praktické aplikaci objevily podstatné nedostatky, které bylo třeba odstranit. Jednalo se především o potřebu zvýšit finanční limity, podle kterých byla stanovena povinnost postupovat dle zákona. Změny proběhly ve zjednodušení prokazování kvalifikace, kdy uchazeči až na oprávnění k podnikání osvědčovali splnění kvalifikace čestným prohlášením. Také se zavedla možnost uplatnit námitky uchazečem ve všech druzích zadávacího řízení.[11]

Další z novel přinesla transformaci téměř celého znění zákona. Dle důvodové zprávy bylo hlavním důvodem přijetí dosažení vyššího stupně slučitelnosti národní úpravy s unijními předpisy a zjednodušení procesních postupů. Ke klíčovým změnám patřilo vymezení negativní působnosti zákona, nové definice pojmů a zveřejňování pravomocných rozhodnutí ÚOHS. Byly zpřesněny kvalifikační předpoklady, způsob hodnocení nabídek, podávání a projednávání námitek podávaných proti úkonům zadavatele a přezkoumávání rozhodnutí zadavatele a ukládání sankcí.[12]

Nicméně ani tyto významné změny nebyly dostatečné pro splnění požadavků EU. Jak uvádí ve svém článku Schelleová: „*K dosažení plné slučitelnosti měl být ovšem vypracován zcela nový zákon, který měl důsledně harmonizovat zadávací řízení s ustanovením směrnic ES a rovněž upravit povinnost publikovat vyhlášení soutěže v Official Journalu*.“[13]

---

[10] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 3 -4. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

[11] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 148/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200900a.htm

[12] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-02-10]. S. 13–14. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =3 &CT=152&CT1=0

[13] SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: *Právní labyrint* [online]. 30. 7. 2015 [cit. 2018-02-10]. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

1.2.2 Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Druhým zákonem přijatým na poli veřejných zakázek byl zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který plně transponoval evropské směrnice. Dle názoru Jurčíka byl přijímán ve spěchu v důsledku obav z nemožnosti čerpání financí ze strukturálních a dalších fondů EU po vstupu ČR do EU. Již krátce po jeho přijetí se objevovaly hlasy pro jeho novelizaci. Zákon trpěl mnoha podstatnými vadami. Jednalo se především o nesoulad právních pojmů zákona s ostatní právní úpravou, nekvalitní legislativně technickou konstrukci zákona, mezerovitost, o částečnou neslučitelnost zákona s legislativou EU a jejím vývojem.[14] Z těchto důvodů se záhy začal vytvářet nový zákon, který byl o dva roky později přijat.

Hlavním účelem třetího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách bylo reflektovat nové zadávací směrnice EU z roku 2004 (konkrétně 2004/18/ES a 2004/17/ES). Cílem těchto směrnic bylo zvýšení efektivity a jasnosti pravidel v oblasti veřejných zakázek a zajištění hospodářské soutěže a vytváření konkurence.[15]

Jurčík uvádí, že tento zákon obsahoval mnohé novinky, kam se řadilo např. právo zadavatele vyzvat dodavatele k doplnění kvalifikace, oprávnění ÚOHS zakázat plnění z uzavřené smlouvy na veřejnou zakázku v případě porušení práva zadavatelem nebo rozšíření možnosti uplatnit námitky i proti zadávacím podmínkám.[16] Zákon ve svém ustanovení § 149 upravil také podmínky elektronického zadávání.[17] Zákonné znění § 21 obsahovalo druhy zadávacího řízení, ke kterým nově patřil mimo otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění ještě soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Hodnotícím kritériem byla stanovena dle znění § 78 odst. 1 tohoto zákona stejně jako u předcházejícího zákona ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena.

Avšak i tento zákon měl své problematické části. Jako nezdařilé se jevilo např. ustanovení § 69 odst. 3 tohoto zákona, kdy v případě souběhu uchazeče se subdodavatelem byly všechny nabídky, v nichž daný subdodavatel figuroval, vyřazeny. V důsledku této nedokonalosti mohla nastat situace, kdy uchazeč uvedl ve své nabídce jiné

---

[14] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 9 -15. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.
[15] Tamtéž.
[16] Tamtéž.
[17] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 849–857. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

dodavatele jako své subdodavatele, aby jim zamezil podat vlastní nabídku a předešel tak možné konkurenci.[18]

Dle mého mínění lze tuto právní úpravu se všemi přijatými novelami považovat za relativně zdařilou. Svým zněním odpovídala platným směrnicím, rozšířila pravomoci ÚOHS, umožnila elektronizaci zadávání veřejných zakázek a poskytovala zadavatelům podobně široké možnosti zadávání jako současně platný zákon. Důkazem úspěšnosti tohoto právního předpisu by mohla být také doba, po kterou byl účinný.

1.3 Současný zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a právní předpisy Evropské unie

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek je účinný od 1. října 2016. Reaguje na podrobnou analýzu zadávání veřejných zakázek podle předchozího zákona č. 137/2006 Sb. obsaženou v důvodové zprávě a navrhuje způsoby řešení zjištěných problémů. Mezi základní problémy, které byly identifikovány v původním zákoně, patřila administrativní náročnost procesu, složitost právní úpravy, obcházení zákona, pomalé rozhodování ÚOHS a nedostatečné podklady pro přezkum zadávacího řízení. Z těchto základních problémů vyvstávaly další a jsou v důvodové zprávě podrobně popsány.[19]

K novým institutům práva veřejných zakázek ZZVZ nově zařadil např. zásadu přiměřenosti, možnost vést tržní konzultace, novou koncepci hodnotících kritérií nebo vyhrazené změny závazku ze smlouvy.[20] Nový právní předpis předpokládá devět variant zadávacího řízení. Mezi ně patří zjednodušené podlimitní řízení, otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem, řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Poměrně krátká doba účinnosti ZZVZ se nejvíce projevuje v rozhodovací praxi dohledových orgánů a v nejistotě při postupu zadavatelů. Zatím neexistuje dostatečné množství rozhodnutí ÚOHS a správních soudů, ve kterých by byly reflektovány nové instituty a změny plynoucí ze ZZVZ. Malý počet rozhodnutí může vést k právní nejistotě dodavatelů,

---

[18] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. S. 957–961. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

[19] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 170-172. [cit. 2018-12-06]. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[20] HEJNÁ, Veronika. Nejvýznamnější změny v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek. In: *Finance.cz* [online]. 21. 10. 2016. [cit. 2018-12-06]. Dostupné z: https://firmy.finance.cz/477557-zadavani-verejnych-zakazek/

kteří v určitých případech nemohou kvůli této absenci předvídat, jak bude v jejich případě rozhodnuto. V rámci kontinuity právních rozhodnutí je však možné usuzovat, jak budou rozhodovací orgány postupovat podle nové právní regulace. Ke komplexnosti v rozhodovací praxi dojde až dlouhodobější aplikací ZZVZ.

Evropská unie věnuje právu veřejných zakázek velkou pozornost. Z předchozího textu vyplývá, že jednou z podmínek vstupu ČR do EU byla náležitá právní úprava veřejných zakázek na národní úrovni. [21] V roce 2014 vydala EU tři nové směrnice regulující zadávání veřejných zakázek. V návaznosti na tyto směrnice byl v ČR přijat současný ZZVZ.

V ZZVZ jsou transponovány směrnice č. 2014/24/EU, 2014/25/EU a 2014/23/EU. Podle 2. bodu odůvodnění směrnice č. 2014/24/EU byly tyto směrnice měněny, „*aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů, zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách, a aby zadavatelé měli možnost lépe využívat veřejných zakázek na podporu společných společenských cílů. Je rovněž třeba vyjasnit základní pojmy a koncepty, aby se zajistila právní jistota, a začlenit do současných pravidel určité aspekty související s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.*“[22] Podle Rafaje a Fričové patřilo k dalším důvodům reformy zejména přijetí Dohody o veřejných zakázkách (Government Procurement Agreement) na úrovni Světové obchodní organizace mezi některými členskými státy a stanovení takových pravidel, která zvýší schopnost unijních podniků prosadit se.[23]

Směrnici č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES lze považovat za základní unijní předpis, ze kterého vycházejí národní úpravy veřejných zakázek v členských státech. Obsahuje rozsáhlé odůvodnění reformy veřejných zakázek. Dle Dvořáka se úprava této směrnice vztahuje pouze na přeshraniční veřejné zakázky veřejných zadavatelů, které dosahují finančních limitů obsažených v čl. 4 této směrnice. Tyto finanční limity jsou výrazně vyšší než limity, které uvádí ZZVZ, a spadají dle ZZVZ do kategorie nadlimitních veřejných zakázek. Právní úprava v ČR nad rámec rozsahu pravidel směrnice zařazuje i úpravu podlimitních veřejných zakázek a zakázek malého rozsahu a řadu procesních ustanovení, které zpřesňují zadávací postup.[24]

---

[21] Bod 1.2.1 této diplomové práce.

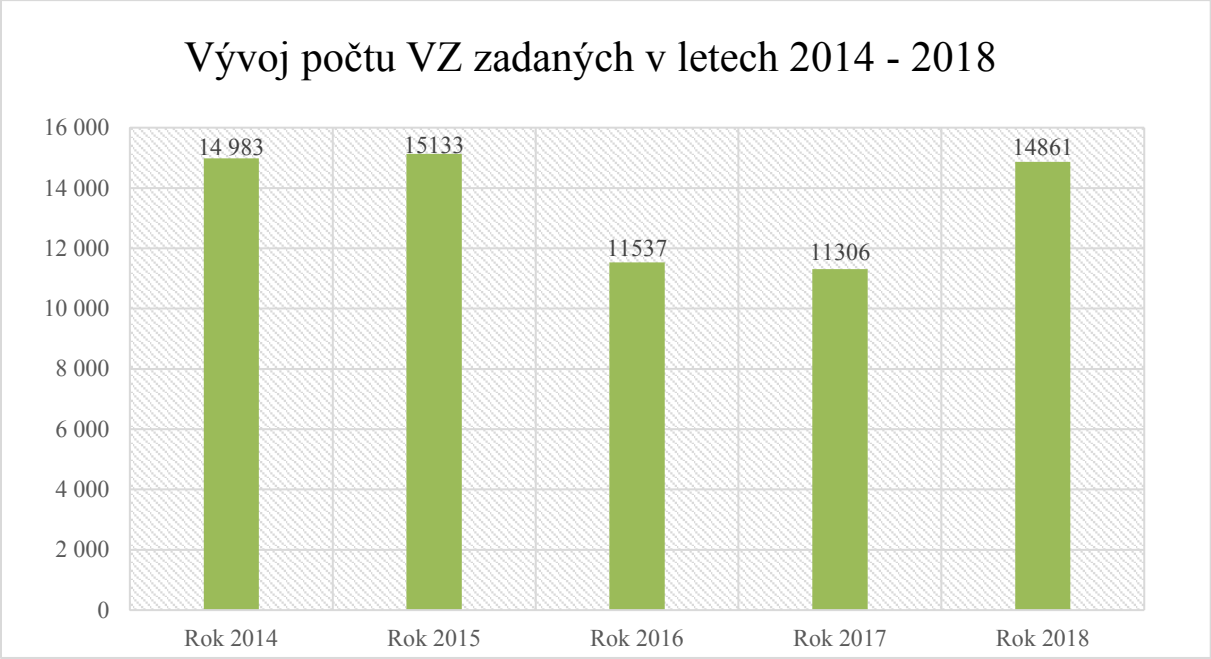
[22] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Čl. 2 odůvodnění směrnice.

[23] RAFAJ, Petr a FRIČOVÁ, Vítězslava. Vybrané instituty práva veřejných zakázek v judikatuře Soudního dvora EU a jejich úprava v nových zadávacích směrnicích. In: *Bulletin-advokacie.cz* [online]. 23. 9. 2015 [cit. 2018-12-06]. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/vybrane-instituty-prava-verejnych-zakazek?browser=full

[24] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 6. ISBN 978-80-7400-651-7.

Tuto směrnici doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.

Graf č. 1



Zdroj dat: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle limitu*. [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. [cit. 2019-01-12] Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=5b59819c-e85f-44db-b17d-a7f213126ad9

Výše uvedený graf č. 1 uvádí počet veřejných zakázek, které byly v daných letech zadány. Z uvedených údajů je patrný pokles počtu zadaných veřejných zakázek v letech 2016 a 2017. Domnívám se, že příčinou poklesu počtu veřejných zakázek v těchto letech mohlo být přijetí ZZVZ v roce 2016 a pozvolná adaptace na novou právní úpravu. Dvouletou dobou od účinnosti ZZVZ uplynul dostatečný čas, aby se zadavatelé přizpůsobili na nová procesní pravidla a zadali srovnatelný počet veřejných zakázek jako za účinnosti předchozího zákona. Uvedené údaje vychází z podkladů Věstníku veřejných zakázek a neobsahují veškeré zadané veřejné zakázky malého rozsahu, které povinnosti uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek nepodléhají.

Vzhledem k nedávnému přijetí nové právní úpravy je obtížné posoudit, do jaké míry se podařilo napravit nedostatky, které obsahovaly předchozí právní předpisy. Je nesporné, že ZZVZ obsahuje mnohé instituty, které zjednodušují postup zadavatelům i dodavatelům

a výrazně snižují dobu i náklady, kterou musí obě strany veřejné zakázce věnovat. Jedná se např. o možnost zadavatele posuzovat splnění podmínek účasti pouze u vybraného dodavatele dle § 39 odst. 4 ZZVZ. Zadavatel určí, která z více nabídek zvítězila podle stanovených hodnotících kritérií a jen u této nabídky posuzuje další podmínky účasti dodavatele. Institutem, který šetří čas dodavatelům, může být možnost prokazovat splnění podmínek účasti prostými kopiemi dokladů dle ustanovení § 45 odst. 1 ZZVZ. Dále lze konstatovat, že ZZVZ rozšířilo možnosti zadávacích postupů, které mohou přispět k efektivnímu zadávání veřejných zakázek. Tyto nové instituty však musí být metodicky ukotveny, aby mohly být správně využívány.

S ohledem na krátkou účinnosti ZZVZ předpokládám, že se některé právní otázky týkající se výkladu a použití ZZVZ projeví až v souvislosti s narůstajícím počtem vyřešených případů správních soudů a ÚOHS dle nového právní úpravy.

2 Základní pojmy

2.1 Zařazení ZZVZ do právního systému

ZZVZ je právním předpisem smíšené povahy. Dvořák se za použití teorií pro určení soukromého a veřejného práva (teorie mocenská, organická a právního regulování) přiklání k názoru, že ZZVZ je právním předpisem soukromoprávního charakteru s určitými veřejnoprávními prvky. Autor argumentuje vzájemným rovným vztahem mezi zadavatelem a dodavatelem. Zadavatel vstupuje do právního poměru vzniklého na základě zadávacího řízení bez ohledu na jeho případnou veřejnoprávní formu. Strany mohou rovnou měrou ovlivňovat vznik, podobu a trvání právního poměru, byť je tato možnost ovlivnění omezena zejména v oblasti výběru smluvního partnera, obsahu a formy právního jednání. Omezení vyplývá z účelu zákona, který požaduje hospodárné vynakládání veřejných finančních zdrojů.[25]

K soukromoprávnímu postavení se vyjádřil i ÚOHS: „*v případě kontraktace veřejných zakázek se jedná o soukromoprávní vztah, neboť zde nelze nalézt žádný prvek vrchnostenského charakteru, dle něhož by mělo být jednání zadavatele v zadávacím řízení posuzováno jako státně-mocenské. Úkony zadavatele v zadávacím řízení mají tedy soukromoprávní povahu a zadavatel ve vztahu k dodavateli vystupuje v zadávacím řízení jako subjekt soukromého práva, oba subjekty (jak dodavatel tak zadavatel, ač je jindy v postavení orgánu veřejné moci) tedy mají při uzavírání smlouvy rovné postavení*.“[26]

Karfíková dochází ke stejnému názoru jako výše zmíněné názory. Svá tvrzení zdůvodňuje zpracováním tématu v publikacích obchodního práva. Autoři těchto publikací považují oblast veřejných zakázek za zvláštní právní režim vedoucí k uzavření soukromoprávních smluv, který je specifický pro vynakládání veřejných prostředků. Autorka se také vyjadřuje k veřejnoprávním aspektům postavení ZZVZ. Klíčové je pojetí zadávacího řízení z pohledu správního práva jako formálního procesu stanoveného veřejným právem. Ke správnímu právu lze zařadit také správní dozor nad zadáváním veřejných zakázek, který přísluší ÚOHS. K finančnímu právu mají veřejné zakázky vztah především pro rozdělování veřejného peněžního fondu zadavatelem. Úzký vztah je založen u rozpočtového práva zabývající se převážně veřejnými rozpočty, kdy veřejné zakázky představují výdaje veřejných rozpočtů.[27]

---

[25] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 10–11. ISBN 978-80-7400-651-7.
[26] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 2. května 2012, č. j.: ÚOHS-S555/2011/VZ-3888/2012/540/ZČa, 38. bod.
[27] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 309-310. ISBN 978-80-7552-935-0.

Podle zmíněných názorů je právo veřejných zakázek zařazováno mezi obory práva soukromého s přesahem do práva veřejného. Cílem jednání stran je uzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem. Strany mají zásadně stejné postavení. Předpokládá se smluvní svoboda. Omezení týkající se formalizovaného postupu, jehož cílem je nejvhodnější výběr smluvní strany, vychází z veřejnoprávní složky ZZVZ. Předmět plnění veřejné zakázky se hradí z veřejných zdrojů. Smyslem omezení je zajištění hospodárnosti vynaložených peněžních prostředků, které vyžaduje přísnější podmínky procesu zadávání.

2.2 Definice dle ZZVZ

Pro účely srozumitelnosti dalšího textu uvádím výklad základního pojmosloví, které je užíváno v ZZVZ a v této diplomové práci.

2.2.1 Veřejná zakázka

Podle Transparency International „*veřejná zakázka představuje způsob zajištění veřejné služby soukromým subjektem*.“[28] Veřejnou zakázkou („public procurement“) rozumí Arrowsmith stanovený postup veřejného sektoru při pořizování zboží a služeb. Hlavním smyslem tohoto postupu je uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.[29]

V ZZVZ pojem veřejná zakázka není definován. Předchozím formulacím však odpovídá definice zadání veřejné zakázky. Zadání veřejné zakázky je v ustanovení § 2 ZZVZ vymezeno jako uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, na základě které má dodavatel povinnost poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Směrnice č. 2014/24/EU stanovuje definici ve stejném smyslu a navíc dodává, že se jedná o pořízení všech druhů veřejných zakázek „*bez ohledu na to, zda k němu dochází prostřednictvím nákupu, leasingu nebo jiných smluvních forem.*“[30]

V ustanovení § 2 odst. 2 ZZVZ je uveden výčet všech druhů veřejných zakázek. Patří mezi ně veřejná zakázka na dodávky, veřejná zakázka na služby, veřejná zakázka na stavební práce, koncese na služby nebo koncese na stavební práce.

---

[28] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Veřejné zakázky* [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/pravni-poradna/verejne-zakazky/

[29] ARROWSMITH, Sue. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK. Volume 1* 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 2014. S. 1. ISBN 978-0 -421-9669-1.

[30] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Čl. 4 odůvodnění směrnice.

Náležité určení druhu veřejné zakázky je podstatné zejména v případě, kdy by měly být předmětem plnění veřejné zakázky kombinace více druhů veřejných zakázek. V případě plnění obsahující dodávky i služby musí být určeny jednotlivé výše předpokládaných hodnot pro dodávky a služby. Nejvyšší předpokládaná hodnota rozhoduje o hlavním předmětu veřejné zakázky. Pokud má být zadána veřejná zakázka obsahující spolu s dodávkami nebo službami i stavební práce, musí být hlavní předmět určen dle účelu veřejné zakázky, který se posuzuje v každém konkrétním případě.[31] ÚOHS při svém rozhodování používá pravidlo integrální součásti díla: „*Podle doktrinálního výkladu pro určení, zda lze určitou dodávku podřadit automaticky pod veřejnou zakázku na stavební práce, či nikoliv, musí zadavatel posoudit, zda je konkrétní komponent integrován do díla trvale, přičemž jeho případnou demontáží by dílo přestalo plnit zamýšlenou funkci.*“[32]

2.2.2 Zadavatel a dodavatel

Ustanovení § 4 ZZVZ určuje osobní působnost zákona. Dle znění předchozího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách byly rozlišovány a výslovně pojmenovány čtyři kategorie zadavatelů.

ZZVZ používá z předchozího zákona pouze pojem veřejného zadavatele. Tím je Česká republika, která vystupuje prostřednictvím svých organizačních složek státu, a dále Česká národní banka, státní příspěvkové organizace, územně samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace a jiné právnické osoby, které splní další předpoklady stanovené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ. Mezi veřejné zadavatele se tak řadí např. také Všeobecná zdravotní pojišťovna nebo obce a kraje.

Druhou kategorií, která má povinnost ZZVZ aplikovat, jsou dotovaní zadavatelé. ZZVZ pojem dotovaný zadavatel nepoužívá, nicméně mu odpovídá definice v § 4 odst. 2 ZZVZ.[33] Dotovaného zadavatele ustanovení § 4 odst. 2 ZZVZ vymezuje jako osobu, která uhradí podlimitní nebo nadlimitní veřejnou zakázku z rozpočtu veřejného zadavatele, EU nebo cizího státu s výjimkou plnění veřejné zakázky mimo území EU

[31] HERMAN, P.; FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. S. 44. ISBN 978-80-7380-660-6.
[32] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. října 2015, č. j.: ÚOHS-S0049/2013/VZ-35499/2015/551/Opa, 73. bod.
[33] HERMAN, P.; FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. S. 18. ISBN: 978-80-7380-595-1.

a zároveň bude z uvedených rozpočtů použito více než 200 000 000 Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků.

Další kategorií je sektorový zadavatel, jemuž odpovídá definice v ustanovení § 151 odst. 2 ZZVZ v návaznosti na ustanovení § 4 odst. 3 ZZVZ.[34] Dle znění § 151 odst. 2 ZZVZ je sektorovým zadavatelem osoba při výkonu relevantní činnosti, pokud relevantní činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního práva podle ustanovení § 152 ZZVZ nebo nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo nebo nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Relevantní činností je dle ustanovení § 153 např. činnost související s poskytováním dodávek plynu nebo elektřiny nebo poštovních služeb.

Za poslední kategorii lze označit tzv. dobrovolného[35] zadavatele, kterému odpovídá definice v § 4 odst. 5 ZZVZ. Dobrovolný zadavatel je ten, který zahájil zadávací řízení, ačkoliv k tomu nebyl povinen, a to ve vztahu k tomuto zadávacímu řízení až do jeho ukončení.

Dodavatelem se rozumí každá osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací. Touto osobou může být osoba fyzická i právnická, zároveň se může jednat o soukromoprávní i veřejnoprávní osobu dle znění § 12 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“). Za dodavatele se považuje také více dodavatelů, kteří uzavřeli smlouvu o společnosti ve smyslu ustanovení § 2716 a násl. OZ a jako seskupení nemusí mít právní osobnost. Pod pojem dodavatele řadíme také pobočku dle ustanovení § 503 OZ[36] a zahraniční osobu ve smyslu znění § 3024 OZ.[37]

2.2.3 Zadávací řízení

Zadávací řízení lze definovat jako zákonný procesní postup, který musí po zvolení tohoto postupu zadavatel dodržovat. Druhy zadávacího řízení rozlišuje ustanovení § 3 ZZVZ. Otevřené řízení a užší řízení lze použít bez dalších podmínek pro všechny druhy veřejných zakázek. U ostatní druhů zadávacího řízení je třeba, aby zadavatel ověřil, zda jsou naplněny

---

[34] HERMAN, P.; FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. Str. 18. ISBN: 978-80-7380-595-1.

[35] DOLEČEK, Marek. Veřejné zakázky. In: *BusinessInfo.cz* [online]. 30. 6. 2016 [cit. 2018-12-10]. Dostupné z: https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/verejne-zakazky-ppbi-51137.html#!&chapter=1

[36] HERMAN, P., FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. S. 23. ISBN 978-80-7380-660-6.

[37] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 29-30. ISBN 978-80-7552-102-6.

veškeré podmínky pro vedení konkrétního zadávacího procesu. Zadavatel je povinen se řídit zvoleným postupem až do ukončení zadávacího řízení.[38]

Povinnost dodržovat vybraný postup potvrzuje ÚOHS ve svém rozhodnutí: „*Obecně lze konstatovat, že pokud si zadavatel před zahájením zadávacího řízení zvolí, že bude postupovat podle pravidel platných pro jednací řízení bez uveřejnění, ačkoli nebyl vůbec povinen veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacího řízení podle zákona zadávat, vztahují se na něj zákonná ustanovení platná pro zvolený druh řízení bez ohledu na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Následně se tak nemůže dovolávat pravidel platných pro zadávání veřejné zakázky malého rozsahu.*“[39]

2.2.4 Zadávací podmínky

Zadávací podmínky jsou všechna pravidla a podmínky, které zadavatel stanoví v souvislosti se zadávacím řízením. Řadí se k nim dle ustanovení § 28 odst. 1 písm. a) ZZVZ podmínky průběhu zadávacího řízení, podmínky účasti v zadávacím řízení, pravidla pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo předběžných nabídek nebo řešení, pravidla pro hodnocení nabídek a další podmínky pro uzavření smlouvy.

Z ustanovení § 36 ZZVZ plyne, že zadávací podmínky nesmí být sepsány diskriminačně. Nesmí dojít k situaci, kdy by zadávací podmínky určitým dodavatelům zajišťovaly konkurenční výhodu nebo jiným způsobem omezovaly hospodářskou soutěž. Zadavatel je povinen zadávací podmínky sdělit účastníkům a je odpovědný za jejich správnost a úplnost. Jestliže byla dle ustanovení § 36 ZZVZ část zadávací dokumentace zpracována jinou osobou než zadavatelem nebo byla část dokumentace upravena dle závěrů předběžné tržní konzultace, je zadavatel příslušnou část povinen označit a určit podílející se osobu. Zadavatel v zadávacích podmínkách může stanovit přiměřené lhůty k provedení úkonů dodavatele.

[38] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 20. ISBN 978-80-7400-651-7.
[39] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. prosince 2017, č. j.: ÚOHS-R0149/2017/VZ-36152/2017/322/LKa, 54. bod.

3 Vybrané problémy veřejných zakázek

Za hlavní cíle právní úpravy zadávání veřejných zakázek lze označit účelné vynakládání veřejných prostředků a efektivní alokaci veřejných zdrojů.[40] ZZVZ je procesním předpisem, kterým se upravuje postup zadavatele tak, aby bylo možno hlavních cílů úpravy dosáhnout. Tato dvě hlediska mohou rozlišit veřejné zakázky na stránku právní a ekonomickou. Téměř ve všech případech se tyto dvě oblasti prolínají, jsou provázané a často vzájemně podmíněné. Níže uvedené právní problémy tak budou mít zásadní dopady a souvislosti s ekonomickým základem práva veřejných zakázek.

Ekonomický rys veřejných zakázek popisuje Pavel, když uvádí, že *„hlavním cílem institutu veřejných zakázek by mělo být poskytování kvalitnějších služeb veřejnosti za nižší cenu, než je toho schopen dosáhnout veřejný sektor.“*[41] Dle Karfíkové má veřejný sektor dvě možnosti, jak tyto služby nebo zboží získat. Služby a zboží mohou být poskytovány a vyrobeny zaměstnanci subjektů veřejného sektoru nebo mohou být nakoupeny na trhu.[42] Dle Pavla by každému pořízení služby nebo zboží měla předcházet analýza, zda je pro veřejný sektor vhodnější alternativa vlastního zabezpečení potřeb zaměstnanci veřejného sektoru nebo alternativa veřejného nakupování. Tento rozhodovací proces je v obecné ekonomii nazýván jako princip „make or buy“.[43]

Ekonomická racionalita je zásadní podmínkou pro naplnění cílů úpravy veřejných zakázek. Nelze jí však dosáhnout pouze splněním zákonných podmínek ZZVZ, ale je také třeba ekonomicky zhodnotit danou situaci, aby došlo k hospodárnému vynaložení veřejných prostředků.

3.1 Principy 3E

Ekonomický prvek zadávání veřejných zakázek je obecně definován principy 3E. Principy 3E se rozumí soubor třech rozpočtových zásad, které by měly být dodržovány každou

---

[40] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 468. ISBN 978-80-7552-102-6.

[41] PAVEL, Jan. Transakční náklady a veřejné zakázky? [online]. [cit. 2018-12-12]. S. 5. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/228588667_Transakcni_naklady_a _verejne_zakazky

[42] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 308. ISBN 978-80-7552-935-0.

[43] PAVEL, Jan. Transakční náklady a veřejné zakázky? [online]. [cit. 2018-12-12]. S. 5. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/228588667_Transakcni_naklady_a _verejne_zakazky

osobou, která nakládá s veřejnými prostředky.[44] Zadavatel by je měl uplatňovat v souvislosti se všemi úkony, které provádí ve spojení se zadáváním veřejné zakázky.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 v čl. 30 odst. 1 stanoví, že nakládání s prostředky z rozpočtu musí být v souladu se zásadou řádného finančního řízení, tedy se zásadami hospodárnosti, účinnosti a účelnosti.[45] Zkratka principy 3E pochází z anglického znění nařízení „the principles of economy, efficiency and effectiveness“. Pojem „efficiency“ je v současnosti překládán jako efektivita.

Legální definici těchto pojmů v českém právním řádu lze nalézt v ustanovení § 2 písm. m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Nicméně tyto pojmy definují i předpisy na úrovni Evropské unie a metodiky MMR.

Zásadu hospodárnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 v čl. 30 odst. 2 pojímá jako existenci prostředků užívaných pro stanovenou činnost ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.[46] Dle ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole je hospodárností použití veřejných zdrojů pro naplnění daných úkolů v odpovídající kvalitě za minimální náklady. Za hospodárnou činnost se dle metodického pokynu MMR označuje postup, kdy jsou vynaloženy co nejnižší náklady na finanční, lidské a věcné zdroje a současně kvalita zdrojů odpovídá daným požadavkům a potřebám.[47]

Z výše uvedeného vyvozuji, že za hospodárný postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek lze určit takový postup, ve kterém budou vynaloženy co nejnižší náklady na finanční, lidské a věcné zdroje, budou k dispozici ve správnou dobu a v dostatečném množství a umožní provádění činností zadavatele v odpovídající kvalitě.

Zásada efektivnosti je dle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 stanovena jako ideální poměr mezi vynaloženými zdroji a získanými výsledky.[48]

---

[44] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. [cit. 2018-01-03]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 11. ISBN 978-80-904829-4 -4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[45] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Čl. 30 odst. 1.

[46] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Čl. 30 odst. 2 věta 1.

[47] Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 9. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

[48] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Čl. 30 odst. 2 věta 2.

Za efektivnost se dle § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole považuje vynaložení veřejných zdrojů, kterým bude dosažen maximální rozsah, kvalita a hodnota stanovených úkolů ve srovnání s veřejnými zdroji, které bude nutné uhradit na plnění těchto úkolů. Metodický pokyn MMR efektivní činnost definuje jako optimalizaci využití zdrojů ke tvorbě výstupů, „*tj. dosažení maximálního výstupu z daných zdrojů či dosažení daného výstupu s minimem zdrojů a při zachování kvality výstupů.*“[49]

Mám za to, že za použití výše uvedených definic může být princip efektivnost chápán jako dosažení takového stupně rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů, který bude představovat maximální výstup z použitých zdrojů.

Princip účelnosti vnímám dle čl. 30 odst. 2 věta 3. nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 [50] a současně za použití ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a metodického pokynu MMR[51] jako docílení zamýšlených cílů a účinků nezbytných pro zajištění činnosti zadavatele za použití veřejných prostředků.

3.1.1 Hospodárnost v širším slova smyslu

Kameník považuje hospodárnost z obecného hlediska jako cíl veřejného nakupování. Rozumí jí zlepšení oproti původní situaci, které může spočívat ve zvýšení kvality a snížení ceny při zachování stejné kvality nebo v obstarání více výstupů za stejnou cenu. Při naplňování principu hospodárnosti se aplikuje zásada hodnoty za peníze (anglicky „value for money“), která předpokládá „*co nejlepší využití dostupných zdrojů vzhledem k požadovaným cílům*“.[52] Pro řádné naplnění této zásady je nutné tento princip chápat v rámci celé šíře životního cyklu veřejného nákupu od nákladů na pořízení až po náklady na likvidaci.[53]

---

[49] Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 9. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

[50] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Čl. 30 odst. 2 věta 3.

[51] Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 9. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

[52] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 12. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[53] Tamtéž.

Hospodárné vynaložení veřejných prostředků je hlavním cílem zákonné úpravy veřejných zakázek a je vhodné uvažovat o možnostech jeho zlepšování. Zajištění optimální hospodárnosti veřejného nákupu možné pomocí více možností postupu zadavatele. Kameník uvádí čtyři možné varianty zlepšení hospodárnosti, mezi které řadí vyjednání odpovídajících smluvních podmínek, centralizaci nákupů, snížení transakčních a procesních nákladů a zavedení projektového řízení.[54]

Dle první varianty by si měl zadavatel vhodně zabezpečit smluvní podmínky, které by měly vycházet z konkrétních potřeb a zohledňovat možná rizika. Velkým přínosem by dle Kameníka bylo přijetí smluvních standardů. Zadavatelé by používali stejné smlouvy na obdobné předměty plnění, což by snižovalo právní nejistotu stran a transakční náklady.[55]

Dle mého mínění varianta standardizovaných smluvních podmínek nemusí vždy znamenat přínos ve snížení transakčních nákladů, jak autor textu zmiňuje. Připouštím, že existuje mnoho potřeb zadavatelů, které jsou téměř identické, a proto by byla jejich vzájemná spolupráce a možnost použití smluvních podmínek vícekrát přínosná. Smluvní vzory by pro tyto případy mohly být např. volně přístupné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“). Ovšem potřeby zadavatelů mohou být natolik rozdílné, že i v případě použití volně dostupných vzorů by bylo třeba, aby byly smluvní podmínky v konkrétním případě zrevidovány. V takových případech by zavedením standardů nemuselo dojít k poklesu transakčních nákladů.

Druhý způsob optimalizace spočívá dle Kameníka v centralizaci nákupů prostřednictvím jednoho subjektu, který poskytuje služby všem veřejným zadavatelům.[56] Výhodou tohoto postupu by mělo být „*dosažení úspor z rozsahu, koordinace nákupů stejného zboží a služeb na úrovni státu, jakož i snížení transakčních nákladů a standardizace smluvních podmínek nákupů*.“[57] Kameník však připouští, že tento způsob zadávání může omezit přístup malých a středních podniků a rozvinout monopoly na trhu s veřejnými zakázkami. Současně by mohla být rizikem jednotnost zadávacích podmínek, která by nevyhovovala konkrétním potřebám zadavatele. Tento styl zadávání je běžný v mnoha státech EU.[58]

Dle mého názoru mají centrální nákupy, které jsou ve státech EU běžnou praxí, mnoho výhod. V případě existence subjektu, jehož jedinou činností by bylo zadávání veřejných

---

[54]KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech.* Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 13-14. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf
[55] Tamtéž.
[56] Tamtéž.
[57] Tamtéž.
[58] Tamtéž.

zakázek, by mohlo dojít k zefektivnění vynakládání veřejných prostředků. Předpokladem takového subjektu by muselo být dostatečné personální vybavení s odpovídající specializací, pružná komunikace mezi subjektem a zadavateli a stanovení vzájemných práv a povinností stran pro případ odpovědnostních sporů. Zavedení centrálního nákupu by mohlo příznivě ovlivnit zadavatele, kteří zadávají minimum veřejných zakázek. Dle důvodové zprávy zaujímají nejvyšší procento zadavatelů ti zadavatelé, kteří zadali veřejnou zakázku pouze jednou. Tito zadavatelé nemají mnoho zkušeností se zadáváním a lze očekávat, že při jejich postupu zadávání vzniknou procesní chyby.[59] Existoval-li by tento subjekt, mohlo by dojít k úsporám času a vynaložené práce zaměstnanců zadavatele.

Přínos by mohl nastat i v možném zvýšení transparentnosti. K samotné realizaci zadávacího procesu by docházelo odděleně od původce rozhodnutí, čímž by se mohla významně omezit možnost politického ovlivňování procesu a korupce. Stát by mohl mít jasný přehled o stavu zadávání veřejných zakázek prostřednictvím nezkreslených informací od jednoho subjektu. O této výhodě však lze uvažovat jen za předpokladu přijetí dostatečných opatření zabezpečujících účinnost zásady transparentnosti a omezení ovlivnění.

Další Kameníkova varianta v mnohém souvisí s předchozími. Jejím cílem je snížení transakčních a procesních nákladů u veřejných zakázek, které se často opakují a mají identický předmět plnění. Toho lze docílit právě centralizovaným nákupem nebo existencí vzorů zadávacích podmínek pro jednotlivá opakovaná plnění, která by byla zadavatelům volně k dispozici a nemuseli je vytvářet.[60]

Ukazuje se, že varianta snížení procesních a transakčních nákladů je pouze konkretizací předchozích navrhovaných možností zlepšení hospodárnosti zadávání. Existence vzorových dokumentů a centralizovaný nákup mohou být pro zadavatele přínosné, ale mají své limity uvedené výše. Podle mého názoru by bylo vhodné, aby aktivitu ve zlepšování hospodárnosti zadávání veřejných zakázek převzalo MMR, které má jako ústřední orgán obor veřejných zakázek v gesci. MMR by mohlo více působit především v oblasti odborného vzdělávání zaměstnanců zadavatele, vytvářet internetovou podporu zadavatelům a publikovat metodiky a příručky pro zlepšení procesu zadávání.

---

[59] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 151-152. [cit. 2018-03-13]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[60] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech.* Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 14. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

Poslední varianta doporučuje zefektivnit řízení zadávacího procesu s využitím projektového řízení pomocí metodiky a dalších institutů.[61] Dle Hodaně lze projektové řízení definovat jako „*souhrn aktivit spočívající v plánování, organizování, řízení a kontrole zdrojů s relativně krátkodobým cílem, stanoveným pro realizaci specifických cílů a záměrů.*“[62] Projekt má jasně stanovené vzájemně podmíněné fáze, které jsou striktně dodržovány, aby se předešlo nahodilostem. Jeho cílem je efektivní dosažení výsledku.[63]

Předpokládám, že poslední navrhovaná varianta projektového řízení má potenciál zlepšit zadávací proces pouze u některých zadavatelů. U zadavatele, který provádí veřejné nákupy často, by mohla být přítomnost projektového manažera zdokonalením procesních postupů. Náklady na činnost manažera by pro četnost veřejných zakázek a potřebu rychlého a efektivního procesu nemusely být významné. Pro zadavatele zadávající minimum veřejných zakázek ročně by bylo projektové řízení pravděpodobně zbytečně nákladné.

Z předchozích názorů vyplývá, že k zefektivnění procesu zadávání by bylo nejvhodnější implementovat všechny navrhované varianty zlepšení hospodárnosti. Vytvoření smluvních standardů, zavedení centrálního nákupu a projektové řízení jsou osvědčené postupy uplatňované v zahraničí, které snižují transakční náklady a řeší problém neznalosti zadavatelů. Kroky k hospodárnosti zadávacího procesu by dle mého názoru mělo zahájit MMR, od něhož by se mohl odvíjet další postup zadavatelů.

3.1.2 Problémy spojené s principy 3E

Soubor těchto principů není upraven v ZZVZ. Důvodová zpráva k ZZVZ uvádí, že důvodem neexistence ustanovení upravující principy 3E je to, že ZZVZ upravuje samotný proces zadávání veřejných zakázek a problematika principů 3E tak do působnosti ZZVZ nespadá.[64] Dle Ochrany se principy 3E věnují obsahové stránce vynakládání veřejných

---

[61] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech.* Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 13. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[62] HODAŇ, Bohuslav. *Teorie a zkušenosti v přípravě a realizaci projektů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013. Monografie. S. 12. ISBN 978-80-244-3651-7.

[63] Tamtéž.

[64] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 248. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

prostředků.[65] Dalším důvodem absence principů 3E v ZZVZ je úprava principů v jiných právních předpisech.[66] V případě zahrnutí těchto principů do ZZVZ by se jednalo o nesystémovou a duplicitní úpravu.[67] Na internetových stránkách MMR lze dohledat celý sborník odborných textů, který má zadavatele navést tak, aby při procesu zadávání veřejných zakázek postupovali v souladu s principy 3E.[68] Jedná se o metodické pokyny k již neplatnému zákonu o veřejných zakázkách, avšak vzhledem k tomu, že se jedná o principy definované v jiných právních předpisech, soudím, že je lze přiměřeně použít i v rámci ZZVZ.

Principy 3E považuji za klíčový institut práva veřejných zakázek, který k procesnímu ZZVZ připojuje ekonomické aspekty zadávání veřejných zakázek. Tyto principy definují hlavní cíle ZZVZ a jsou směrodatné pro každého zadavatele v jeho dalším postupu. Zadavatel má povinnost se těmito principy řídit v průběhu celého zadávacího řízení, protože jinak by nenaplnil cíle přijetí zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek.

Domnívám se, že absence těchto principů a jejich definic v ZZVZ u zadavatelů může vyvolávat mylné domněnky, že dodržování principů 3E nepatří mezi jejich primární povinnosti. Uvedení těchto principů v úvodních ustanoveních ZZVZ po vzoru jiných právních předpisů by mohlo přispět ke srozumitelnosti ZZVZ a jeho cílů. Duplicita úpravy principů by mohla být vyřešena např. odkazem v daném ustanovení ZZVZ na definice obsažené v ustanovení § 2 písm. m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

V rozhodovací praxi činí neexistence úpravy principů 3E v ZZVZ problémy. Jedná se o rozdílnost v posuzování dodržení principů 3E zadavatelem dohledovými orgány. ÚOHS má základní působnost vymezenou v ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 273/1996 Sb.,

---

[65] OCHRANA, František. *Příloha č. A1 Dokumentu „Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek": Povinnost zadavatele postupovat při zadávání veřejných zakázek podle principů 3E s ohledem na ustanovení zákona o finanční kontrole* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 3 -4. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/5ca730e6-510f-4993-98ca-d2bc770c16dc/3E_vs_principy_ZVZ_A1

[66] Jedná se především o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 209/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

[67] Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 4. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

[68] Viz http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Hospodarnost-versus-transparentnost-!

o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle kterého ÚOHS vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek.

Z rozhodnutí ÚOHS vyplývá, že „*zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti tak lze považovat za cíl, jehož má být postupem podle zákona dosaženo. V tomto smyslu považuje naplnění zmíněných zásad za cíl zákona jeho důvodová zpráva, podle které je tohoto cíle dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, tedy posuzování souladu postupu zadavatele se zákonem o veřejných zakázkách, se však Úřad zabývá pouze dodržováním zásad postupu zadavatele vyjádřených v ustanovení § 6 zákona.*“[69] Toto rozhodnutí stanovilo, že ÚOHS nemůže posuzovat postup zadavatele z hlediska dodržení principů 3E. Je omezen na procesní zásady obsažené v § 6 ZZVZ. Pokud účastník řízení podá námitky pouze pro porušení principů 3E, je více než pravděpodobné, že ÚOHS vydá zamítavé rozhodnutí s odkazem na vymezenou působnost a ZZVZ.

Správní soudy tyto principy do své rozhodovací činnosti naopak zahrnují. Z rozsudku NSS ze dne 14. července 2017 je zřejmé zohlednění principů 3E: „*Postup by měl zadavatel volit úměrně předpokládané hodnotě a s ohledem na transparentnost zadání veřejné zakázky, hospodárnost, efektivnost a účelnost a administrativní náročnost postupu.*“[70]

Dle Schelleové je rozhodování dohledových orgánu nesourodé a vytváří právní nejistotu dodavatelů a zadavatelů, jejichž kroky v zadávacím řízení jsou posuzovány dle jiných východisek. Žaloba, která je obsahově totožná s námitkou podanou ÚOHS napadající nesoulad postupu zadavatele s principy 3E, může být ve správním soudnictví posouzena zcela odlišně. Při přezkumu rozhodnutí ÚOHS soudy nelze přezkoumat body, kterými se ÚOHS nezabývá a zabývat ani nemůže.[71]

Zvýšení právní jistoty subjektů ZZVZ a zajištění souladu rozhodování dohledových orgánů by mohlo být zabezpečeno uvedením principů 3E v ustanovení ZZVZ, jak bylo navrhováno výše. ÚOHS by mohl přezkoumávat postup zadavatele z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti stejně jako správní soudy. Předpokládám, že díky tomuto řešení by nemusela být měněna znění navazujících právních předpisů. Druhou variantou pro zaručení souladu rozhodovací praxe dohledových orgánů by mohla být úprava znění ustanovení

[69] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. srpna 2012, č. j.: ÚOHS-S76/2011/VZ-9818/2012/520/DŘí, 36. bod.
[70] Rozsudek NSS ze dne 14. července 2017, č. j.: 2 Afs 208/2016–52, 24. bod.
[71] SCHELLEOVÁ, Andrea. *Nejčastější problémy ve veřejných zakázkách nejen pro sektorové zadavatele*. Praha: Linde, 2014. S. 58-59. Monografie (Linde). ISBN 978-80-7201-857-4.

§ 248 ZZVZ, které upravuje působnost ÚOHS. Změna by musela obsahovat právo ÚOHS posuzovat postup zadavatele s ohledem na principy 3E definované v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

3.2 Veřejné finance

Z předchozího textu vyplývá, že veřejné finance jsou hlavním finančním zdrojem veřejných zakázek a měly by být vynakládány podle pravidel hospodárnosti, efektivity a účinnosti.

Pojem finance lze podle Hejdukové definovat jako souhrn finančních vztahů, který tvoří ekonomicky provázaný systém. Finančními vztahy rozumí peněžní vztahy související s vytvářením, rozdělováním a užíváním peněz jako prostředku směny. Finance dále člení na veřejné, soukromé a finance domácností.[72] Karfíková považuje finance za „*komplex vztahů týkající se peněz, vztahů, jejíchž jsou peníze materiálním nositelem.*“[73]

Veřejné finance jsou dle Hamerníkové specifické vztahy mezi státem a všemi ostatními ekonomickými subjekty v národním hospodářství. Jejich podstatou je jejich nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. Účelem veřejných financí je tvorba dostatečných prostředků k zajištění veřejných statků a služeb, transferů a ke stimulaci ekonomických subjektů.[74] Karfíková popisuje veřejné finance jako „*souhrn peněžních vztahů souvisejících s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů ve veřejném sektoru.*“[75] Kategorie veřejných financí v sobě zahrnuje státní finance, kam se řadí zejména příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních peněžních fondů, a místní finance související s peněžními vztahy územně samosprávných celků, veřejnoprávních osob a místních rozpočtů.[76]

S veřejnými financemi je úzce spjat veřejný sektor. Dle Hejdukové jej reprezentuje stát, který realizuje veřejné statky, které nemusí primárně generovat zisk. Příčinou existence veřejného sektoru je uspokojování potřeb veřejnosti. Veřejný sektor, resp. stát, je charakteristický svými zásahy do ekonomiky, které by měly předcházet nedostatkům tržního

---

[72] HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 1 -2. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
[73] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 8. ISBN 978-80-7552-935-0.
[74] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 15-16. ISBN 978-80-7552-577-2.
[75] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 9. ISBN 978-80-7552-935-0.
[76] Tamtéž.

systému jako je např. nedokonalá konkurence, asymetrické informace nebo externality.[77] Cílem veřejného sektoru je zajistit podmínky pro fungování soukromého sektoru.[78]

Hamerníková doplňuje, že rozdíly veřejného sektoru oproti soukromému sektoru spočívají zejména v úhradě nákladů jeho činnosti, v řízení a ve způsobu rozdělování veřejných statků a služeb.[79] Veřejné statky a služby se odlišují od zboží a služeb poskytnutých soukromým sektorem specifičností jejich spotřeby, která spočívá v nedělitelnosti, nerivalitě a nevylučitelnosti.[80] Podle Jacksona a Browna mezi tyto veřejné statky a služby řadíme např. bydlení, vzdělávání, služby bezpečnostních a požárních sborů, národní obranu, soudnictví či poskytování důchodů.[81]

Představitelem veřejného sektoru je stát, který své záměry vykonává prostřednictvím veřejné správy. Dle Karfíkové se pro část veřejné správy, která se zabývá veřejnými financemi, používá pojem finanční veřejná správa. Finanční veřejnou správu lze definovat jako výkon veřejné finanční činnosti státem, územními samosprávnými celky, dalšími veřejnoprávními osobami a jejich vykonavateli, který souvisí *„s vládnutím na ústřední a místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb činěných ve veřejném zájmu.“*[82] Podmínkou pro naplnění definice finanční veřejné správy je také skutečnost, zda vznikající, měnící se a zanikající vztahy jsou veřejnými finančními vztahy.[83] Mezi subjekty a vykonavatele finanční veřejné správy se řadí např. Ministerstvo financí, Finanční správa České republiky, Celní správa České republiky nebo obecní úřady a soudy.[84]

Aby mohl stát zajišťovat činnosti ve veřejném sektoru, potřebuje si zajistit materiální zdroje pro své fungování pomocí vlastních zaměstnanců, kteří zdroje vytvoří, nebo veřejným nákupem. Pokud bude stát prostřednictvím vykonavatelů veřejné moci nakupovat zboží nebo služby na trhu, bude vstupovat do soukromoprávních vztahů jako právnická osoba

---

[77] HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 3 -12. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
[78] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 1. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2001. S. 28. ISBN 80-86395-19-7 .
[79] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 33. ISBN 978-80-7552-577-2.
[80] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 69. ISBN 978-80-7552-577-2.
[81] JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 46. ISBN 80-86432-09-2 .
[82] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 12-13. ISBN 978-80-7552-935-0.
[83] Tamtéž.
[84] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 15. ISBN 978-80-7552-935-0.

dle ustanovení § 21 OZ. Státu jako právnické osobě jsou právem veřejných zakázek stanoveny detailní pravidla, jak má v soukromoprávní oblasti vystupovat.[85]

Lze shrnout, že veřejné finance sestávají ze soustavy peněžních vztahů zahrnující zejména příjmy a výdaje státních a místních financí. Veřejné finance jsou prostředkem státu pro zajištění jeho existence a zabezpečení jeho fungování. Činnost státu, územních samosprávných celků a dalších subjektů a vykonavatelů, která přímo nebo nepřímo souvisí s veřejnými financemi, se nazývá finanční veřejnou správou. Dle způsobu zabezpečení zdrojů pro plnění úkolů státu lze rozlišit vlastní vytvoření zdrojů a veřejný nákup zdrojů zejména prostřednictvím veřejných zakázek. V případě nákupu zboží a služeb se stát považuje za právnickou osobu a podléhá ZZVZ, který upravuje pravidla veřejného nákupu. Peněžní prostředky na zaplacení těchto nákupů pocházejí z veřejných rozpočtů, které jsou součástí veřejných financí.

3.2.1 Veřejný rozpočet a jeho výdaje

Rozpočtem obecně rozumí Karfíková finanční plán subjektu, jehož hlavní složkou jsou předpokládané příjmy a výdaje na stanovenou dobu. Rozpočty mohou mít osoby soukromé i veřejné.[86]

Z předchozího textu vyplývá, že z veřejných financí, kterými disponuje veřejný sektor, jsou zajišťovány veřejné statky a služby. Marková a Boháč uvádějí, že veřejné statky mohou být zabezpečovány financováním ze státního a územního rozpočtu nebo ještě spolu s rozpočtem státního fondu. Souhrnně jsou státní rozpočet, územní rozpočet a rozpočet státního fondu nazvány veřejnými rozpočty.[87]

Základní rozdíl mezi státním a územním rozpočtem vnímá Marková a Boháč podle účelu, který daný rozpočet plní. Považují za nezbytné, aby byly prostřednictvím centrálního rozpočtu zajištěny základní veřejné statky pro veřejnost a stabilizován ekonomický vývoj. Územní rozpočty by měly reflektovat potřeby místního obyvatelstva.[88]

---

[85] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 308-309. ISBN 978-80-7552-935-0.
[86] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 128. ISBN 978-80-7552-935-0.
[87] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 1 -2. ISBN 978-80-7179-551-3.
[88] Tamtéž.

Souhrn druhů veřejných rozpočtů je uveden v daňovém řádu. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád v ustanovení § 2 odst. 2 pro své účely za veřejné rozpočty prohlašuje státní rozpočet, rozpočty územně samosprávných celků, rozpočty státních fondů, rozpočet EU a další rozpočty, o nichž to stanoví zákon. Poslední kategorie zahrnuje rozpočty dalších veřejnoprávních osob, jako jsou příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce, školské právnické osoby, zdravotní pojišťovny, Česká národní banka a další.[89] Dle Karfíkové jsou do kategorie veřejného rozpočtu zařazeny rozpočty všech veřejnoprávních osob a jejich jednotek. Za veřejné rozpočty se budou považovat i soukromoprávní rozpočty, které budou souviset s výkonem veřejné moci.[90]

S druhy veřejných rozpočtů souvisí povinné subjekty, které mají oprávnění s prostředky z veřejných rozpočtů nakládat a povinnost nést za jejich uplatnění odpovědnost. Dle Markové a Boháče se za subjekty rozpočtového práva považují právnické osoby, fyzické osoby a stát. V případě státu mohou být subjekty i organizační jednotky státu, které nemají právní osobnost.[91]

Dle těchto autorů se subjekty, kteří jsou vykonavateli veřejné moci a jsou navázány na veřejné rozpočty, označují jako rozpočtové jednotky. Rozlišované jsou státní rozpočtové jednotky, kam jsou zařazovány organizační složky státu, správci kapitol státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, státní fondy a ostatní veřejnoprávní korporace státu. V širším smyslu je státní rozpočtovou jednotkou i samotný stát. Mezi místní rozpočtové jednotky v širším slova smyslu patří obce, dobrovolné svazky obcí, kraje, Regionální rady regionů soudržnosti, organizační složky územně samosprávných celků a příspěvkové organizace územně samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.[92]

Z výše uvedených informací vyplývá blízký vztah mezi veřejnými zakázkami a úpravou veřejných rozpočtů. Podle Karfíkové má právo veřejných zakázek nejblíže k rozpočtovému právu kvůli vynakládání výdajů z veřejných rozpočtů při zadávání veřejných zakázek.[93] S názorem profesorky Karfíkové se ztotožňuji. Dle mého mínění je blízkost k rozpočtovému právu dána i proto, že na výše zmíněné rozpočtové jednotky se bude

---

[89] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 132. ISBN 978-80-7552-935-0.
[90] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 128. ISBN 978-80-7552-935-0.
[91] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 78. ISBN 978-80-7179-551-3.
[92] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 78-82. ISBN 978-80-7179-551-3.
[93] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 310. ISBN 978-80-7552-935-0.

vztahovat definice zadavatele ve smyslu ustanovení § 4 ZZVZ. Nad rámec vzájemného vztahu zadavatelů a veřejných rozpočtů bude ZZVZ aplikován i na tzv. dobrovolného zadavatele, který se ZZVZ dobrovolně podřídil.

Veřejné zakázky jsou financované z výdajů veřejných rozpočtů. Podle Hejdukové lze veřejnými výdaji chápat vztahy přerozdělování a užití finančních prostředků podle určitých zásad zabezpečující funkce státu. Rozlišuje mezi veřejnými výdaji alokačními (zabezpečují veřejné statky), redistribučními (přesunují prostředky různým subjektům) a stabilizačními (prostřednictvím nich stát ovlivňuje makroekonomické ukazatele).[94]

Dále lze členit veřejné výdaje podle makroekonomického hlediska na vládní výdaje na nákup zboží a služeb a transferové výdaje. Vládními výdaji na nákup zboží a služeb Hejduková rozumí takové vynakládání veřejných prostředků, které zahrnuje funkce státu na centrální i místní úrovni.[95] Jurečka definuje transferové výdaje jako výdaje státu, jejichž účelem je podpora určitých subjektů v podobě sociálních podpor, studijních stipendií, penzí nebo subvencí. Základním rysem transferových výdajů je jejich jednostrannost, kdy příjemci neposkytují státu žádné zboží ani služby.[96] V rámci veřejných rozpočtů tak nejsou vždy vynaloženy veřejné zdroje za protihodnotu, ale dochází také k přerozdělování soustředěných zdrojů od subjektů, kteří zdroje tvoří, k těm, kteří je netvoří, ale jsou součástí společnosti.[97]

Na závěr shrnuji, že pro účely této diplomové práce lze veřejný rozpočet chápat jako finanční plán s předpokládanými příjmy a výdaji na stanovený časový úsek určený především pro veřejnoprávní osoby a jejich jednotky. Mezi druhy veřejných rozpočtů se řadí především státní rozpočet, místní rozpočty a rozpočty státních fondů. Další druhy rozpočtů stanoví daňový řád. Subjekty, kteří jsou vykonavateli veřejné moci a hospodaří s peněžními prostředky z veřejného rozpočtu, se označují jako státní a místní rozpočtové jednotky. Domnívám se, že všechny rozpočtové jednotky naplňují definici zadavatele dle ZZVZ a budou na ně proto aplikovány pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Veřejné zakázky jsou

---

[94]HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C. H. Beck, 2015. S. 62-63. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

[95] Tamtéž.

[96] JUREČKA, Václav a kol. *Makroekonomie: 3. aktualizované a rozšířené vydání* [online]. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. [cit. 2018-12-30]. ISBN 978-80-271-9266-3. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=IeSHDgAAQBAJ&pg=PA32&lpg=PA32&dq=transferov%C3%BD+v %C3% BDdaj&source=bl&ots=AT0eSXld8Q&sig=DEfz7VuJkPZ0HDTDK6VGbRh4BjM&hl=cs&sa=X &ved=2ahU KEwivwcCS5cffAhUEfiwKHZqbD0kQ6AEwBnoECAMQAQ#v =onepage&q =transferov%C3%BD%20v%C3 %BDdaj&f =false

[97] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 1. ISBN 978-80-7179-551-3.

financovány z alokačních výdajů veřejných rozpočtů a jsou zároveň vládními výdaji na nákup zboží a služeb ve smyslu předchozího odstavce.

3.2.2 Problémy spojené s výdaji z veřejných rozpočtů

Veřejné výdaje jsou částí hrubého domácího produktu, který je přerozdělován prostřednictvím veřejné rozpočtové soustavy[98] ve fázi rozpočtového hospodaření. Rozpočtové hospodaření, které je někdy označováno za plnění veřejného rozpočtu, je fáze rozpočtového procesu, kterému předchází příprava a schválení veřejných rozpočtů na konkrétní časové období, které nastane.[99] Plnění veřejného rozpočtu lze chápat jako „*přijímání příjmů veřejných rozpočtů a vynakládání výdajů veřejných rozpočtů v průběhu rozpočtového roku.*“[100]

K přerozdělování výdajů z veřejného rozpočtu dochází na základě rozhodování aktérů, kteří reprezentují stát. Mezi tyto aktéry patří orgány a instituce veřejné správy, úředníci (byrokracie), kteří jsou zaměstnanci veřejné správy, a politici.[101] Dle Hamerníkové je způsob rozhodování o veřejných výdajích jedním z nejdůležitějších problémů, které se v této oblasti vyskytují. O veřejných výdajích nerozhodují jednotlivci dle vlastních preferencí, ale parlamenty, vlády, řídící osoby orgánů a institucí veřejné správy ve veřejném sektoru.[102]

Zvláštnosti preferencí státního aparátu a jeho úředníků, kteří podobu a výši veřejných rozpočtů podstatně ovlivňují, popisuje teorie byrokracie. Podle ní má byrokracie monopol na informace a směřuje k zvětšování vlastních kompetencí. Niskanenův model, který popisuje ekonomické chování byrokrata a politika při společném jednání o objemu rozpočtu, poukazuje na to, že z důvodu lepšího přístupu k informacím se bude úředník snažit v rozhodovacím procesu prosadit maximalizaci rozpočtu a výstupů, než by bylo ekonomicky efektivní. Příčina tohoto chování úředníka spočívá v tom, že zvýšená produkce a její výstupy budou znamenat zvýšení rozpočtu pro danou instituci veřejné správy, jejíž je zaměstnancem, a tím bude úředníkovi zaručeno zaměstnání a plat.[103] V zájmu politika, který stojí na druhé straně

---

[98] HAMERNÍKOVÁ, B. Veřejné *finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 64. ISBN 978-80-7552-577-2.
[99] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 137-138. ISBN 978-80-7552-935-0.
[100] Tamtéž.
[101] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 31. ISBN 978-80-7552-577-2.
[102] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 69. ISBN 978-80-7552-577-2.
[103] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 23-28. ISBN 978-80-7552-577-2.

při vyjednávání o rozpočtu s byrokratem, je stanovit takový rozpočet, který by uspokojil poptávku voliče. Nesmí být ale nadbytečně velký, aby nezpůsobil odvrácení voličů, kteří ho mohou znovu zvolit. Politik ovšem bez externích expertů nedisponuje dostatečně podrobnými informacemi, které by mu umožnily navrhovaný rozpočet zpochybnit. Není tak schopen neefektivní návrh byrokrata odhalit.[104]

O rozhodování politiků pojednává teorie veřejné volby. Veřejná volba je možnost netržního rozhodování politickými představiteli. Shromažďuje do jednoho kolektivního rozhodnutí velký počet rozdílných názorů a preferencí. V rámci veřejné volby se uplatňují mnohé postupy a v závislosti na nich vznikají různé výsledky, které mohou být mnohdy škodlivé. Downsův model politického cyklu ukazuje, že politik plní požadavky voličů odlišně před a po volbách. Před volbami reakce politika na požadavky voliče stoupají, zatímco po volbách naopak klesají.[105] Podle teorie veřejné volby budou politici postupovat podle preferencí voličů rozdílně v závislosti na okamžiku ve volebním období. Rozhodování o veřejných rozpočtech se tak bude vyvíjet odlišně před a po volbách.

S neefektivním rozhodováním o výši veřejných výdajů souvisí další ekonomická teorie popisující problém principála a agenta. Jedná se o poptávku vyvolanou stranou nabídky a je založena na asymetrii informací. Principál je osoba, která nemá dostatek informací pro své rozhodnutí, a proto se obrací na agenta, který je plně informován. Tento agent tvoří za principála rozhodnutí, které by jinak učinil principál, pokud by měl stejné informace jako agent. Agent však prosazuje primárně vlastní zájmy, a proto nabízí služby nebo produkty, které by principál nebyl ochoten zaplatit, měl-li by dostatek informací. Typickým vztahem principál-agent je vztah volič a zvolený politik.[106] Tato asymetrie informací mezi stranou poptávky a nabídky je dalším zdrojem neefektivnosti veřejných výdajů.[107]

---

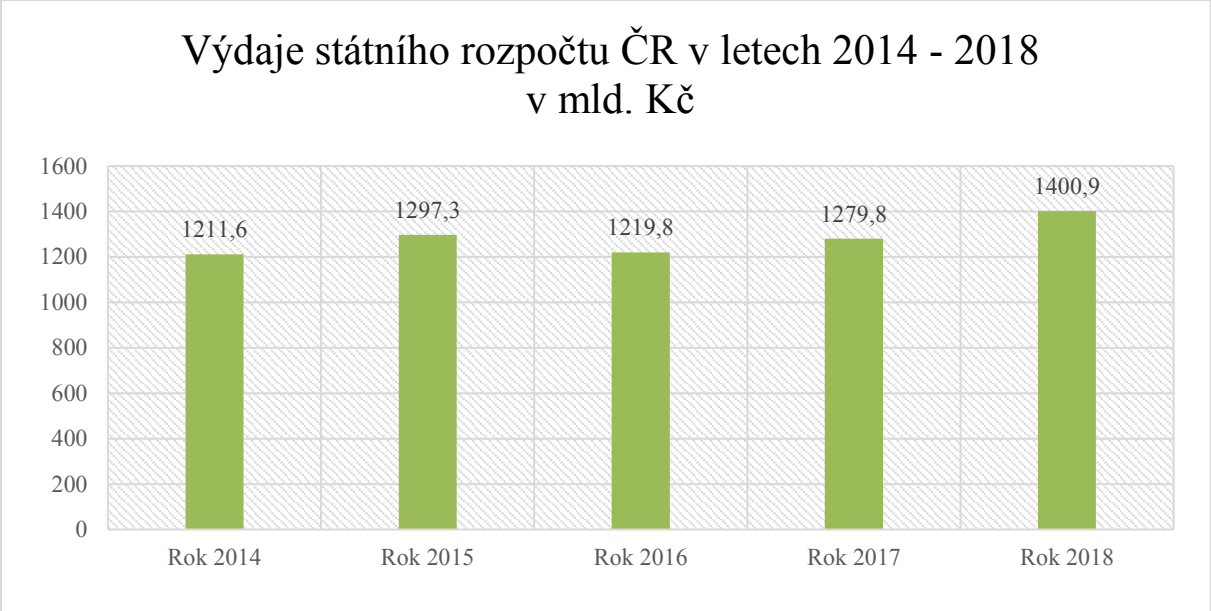
[104] JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 231-238. ISBN 80-86432-09-2 .

[105] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 24-28. ISBN 978-80-7552-577-2.

[106] JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 239-241. ISBN 80-86432-09-2 .

[107] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 78. ISBN 978-80-7552-577-2.

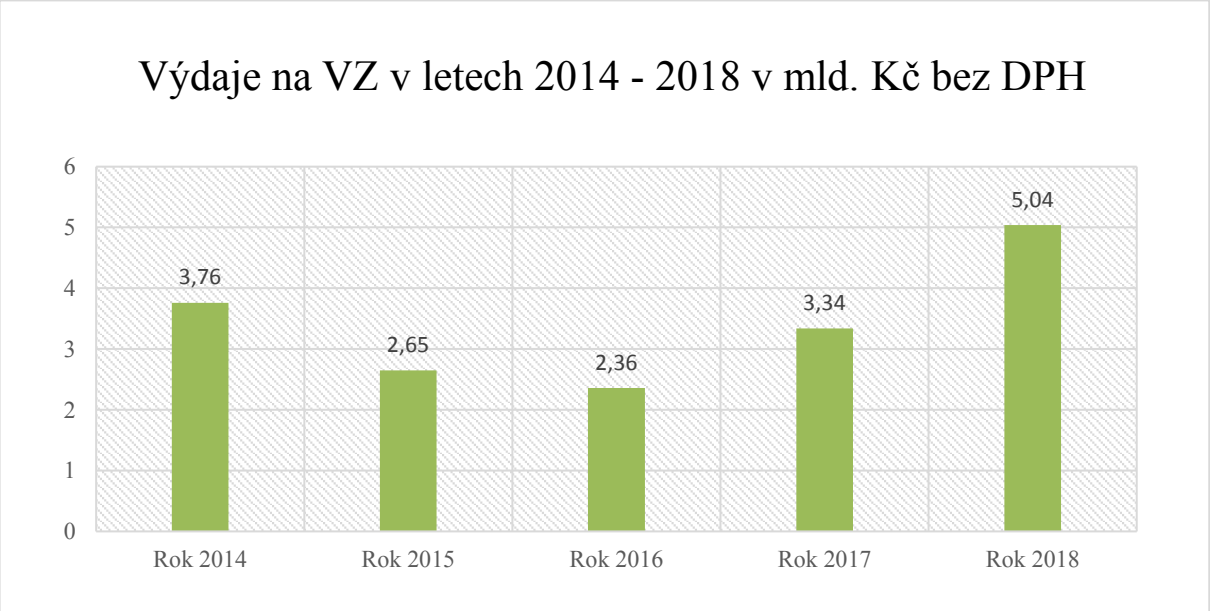
Graf č. 2



Zdroj dat: Ministerstvo financí – Sekce veřejné rozpočty. *Státní rozpočet 2018 v kostce: kapesní příručka Ministerstva financí ČR* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2018. S. 31. ISBN 978-80-7586-009-5. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/o -ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v -kostce/statni-rozpocet-v -kostce-2018-31944

Data roku 2018 aktualizována dle údajů na internetových stránkách Ministerstva financí. Ministerstvo financí. *Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2018* [online]. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2018/mesicni-pokladni-plneni-2018-30928

Graf č. 3



Zdroj dat: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle zdroje financování*. [online]. [cit. 2019-01-12]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=9f90d05c-5649-4d24-b64f-11c4aa03b481

Graf č. 2 popisuje vývoj výdajů státního rozpočtu mezi lety 2014–2018. Za poslední tři roky lze vypozorovat zvyšující se tendenci vynakládání veřejných prostředků. Zvyšování výdajů odpovídá i zvětšování objemu výdajů na veřejné zakázky, které ukazuje graf č. 3.

Aby nedocházelo k neefektivnímu utrácení veřejných prostředků dle obecných ekonomických teorií zmíněných výše, je třeba efektivnost veřejných výdajů dostatečně analyzovat. K analýze efektivnosti se přistupuje ve všech fázích rozpočtového procesu.[108]

Prvním způsobem předcházení porušování principů 3E je kontrola v rámci rozpočtového procesu. Karfíková uvádí, že z hlediska míry hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti je nejdůležitější fází rozpočtového procesu kontrola plnění veřejných rozpočtů. Rozlišuje se kontrola předběžná, průběžná a následná a může ji provádět sama rozpočtová jednotka jako vnitřní kontrolu nebo jednotka nadřízená jako kontrolu vnější.[109]

Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda. Vláda kontroluje rozpočtové hospodaření podle předložených zpráv příjemců prostředků ze státního rozpočtu a na základě nich předkládá vláda čtvrtletní zprávy Poslanecké sněmovně. Má dále povinnost předložit pololetní zprávu, která zhodnocuje vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu. Průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu vykonávají také správci kapitol, Ministerstvo financí, krajské úřady a další subjekty. Následkem nesplnění povinnosti předkládat údaje pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu by bylo pozastavení poskytování prostředků ze státního rozpočtu. Odpovědnost za územní rozpočty nesou územně samosprávné celky.[110]

Kontrola hospodaření v souladu s principy 3E probíhá podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Tuto kontrolu vykonávají ministerstva, jiné ústřední orgány a místní orgány v rozsahu určeném zvláštními zákony. Výsledky kontrol a sledování mají povinnost tyto subjekty uvést ve své výroční zprávě. Tuto kontrolu doplnil zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který upravuje finanční kontrolu mezi orgány veřejné zprávy navzájem, mezi orgány veřejné správy, žadateli a příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Vedle orgánů veřejné správy, které provádějí kontrolu, se na soulad rozpočtového hospodaření s předpisy a principy 3E zaměřuje také Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“). Výsledkem jeho činnosti jsou kontrolní závěry, které jsou shrnutím kontroly. NKÚ je povinen

[108] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 76. ISBN 978-80-7552-577-2.
[109] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 139-140. ISBN 978-80-7552-935-0.
[110] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 207-208. ISBN 978-80-7179-551-3.

Poslanecké sněmovně předkládat stanovisko ke zprávě o plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu.[111]

Pokud je zjištěn nesoulad s rozpočtověprávním předpisem, dochází k porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně následuje sankce, která má povahu reparační, tedy vrácení neoprávněně použitých prostředků.[112] Sankce spočívá v povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu do určeného veřejného rozpočtu.[113]

Druhým možným způsobem, jak předejít neefektivitě veřejných výdajů, je zavedení institutu rozpočtové odpovědnosti. Rozpočtová odpovědnost se dá dle Karfíkové a kolektivu obecně definovat jako povinnost toho, kdo sestavuje, schvaluje veřejné rozpočty a hospodaří podle nich, nepostupovat nehospodárně a udržovat dlouhodobě vyrovnané rozpočtové hospodaření. Mezi základní pravidla rozpočtové odpovědnosti je zařazováno obecné pravidlo spočívající v povinnosti chovat se rozpočtově odpovědně, dále zlaté pravidlo, dluhová brzda a snížení nebo pozastavení převodu výnosu z daní.[114]

Zlaté pravidlo stanoví, že veřejné rozpočty mají být vyrovnané nebo přebytkové. Je obsaženo ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jejíž stranami jsou státy EU, jejichž měnou je euro. Z této Smlouvy vyplývá povinnost udržovat státní rozpočet tak, aby jeho případný schodek nebyl vyšší než 0, 5 % HDP. Zlaté pravidlo je základním pravidlem rozpočtové odpovědnosti a mělo by být dodržováno, aby nedocházelo k dlouhodobému deficitnímu hospodaření, který vede k hospodářskému krachu.[115] Dne 20. listopadu 2018 byl v usnesení Poslanecké sněmovny dán souhlas s přístupem ČR ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.[116]

---

[111] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 208-210. ISBN 978-80-7179-551-3.
[112] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 139-140. ISBN 978-80-7552-935-0.
[113] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 211-212. ISBN 978-80-7179-551-3.
[114] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 141-142. ISBN 978-80-7552-935-0.
[115] Tamtéž.
[116] Usnesení Poslanecké sněmovny č. 381. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o =8 &v =US&ct=381

Podstatou pravidla dluhové brzdy je povinnost přijmout opatření v případě překročení stanoveného limitu veřejného dluhu. Opatřením může být např. zákaz přijímat předpisy zvyšující mandatorní výdaje.[117]

Snížení nebo pozastavení převodu výnosu z daní se aplikuje u rozpočtových jednotek, které hospodaří s prostředky plynoucích ze sdílených daní a jsou-li jejich dluhy vysoké. Rozpočtovou odpovědností se v ČR zabývá Národní rozpočtová rada a Výbor pro rozpočtové prognózy.[118]

Na závěr lze shrnout, že neefektivita vynakládání veřejných výdajů je v systému kontroly předvídána několika kontrolními mechanismy, které se vzájemně doplňují. Jedná se o odpovědnostní princip, kdy rozpočtové jednotky nesou odpovědnost za vlastní rozpočtové hospodaření. Zejména u výdajů státního rozpočtu je zavedena obecná informační povinnost dílčích subjektů, které prostředky ze státního rozpočtu čerpají. U státního rozpočtu se uplatňuje také princip politické kontroly prostřednictvím Poslanecké sněmovny ČR. Zákon o státní kontrole a zákon o finanční kontrole stanovují právní rámec kontroly orgánů veřejné správy mezi sebou a uvnitř těchto orgánů. Kontrolní mechanismy doplňuje rozpočtová odpovědnost, jejíž základní principy jsou obsaženy ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

3.3 Transparentnost

V obecném smyslu lze transparentnost definovat jako otevřený nebo průhledný přístup veřejné správy k občanům, který sestává ze zveřejňování informací a dokumentů související s činností veřejné správy.[119]

V oblasti zadávání veřejných zakázek je transparentnost pojímána zejména jako dostupnost co nejširšího množství informací o průběhu zadávacího řízení pro dodavatele. Transparentní by měly být i zadávací podmínky a kontrola veřejných nákupů.[120] Zásada transparentnosti je zakotvená v ustanovení § 6 ZZVZ vedle zásady přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Dle rozsudku Krajského soudu v Plzni

---

[117] KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 142. ISBN 978-80-7552-935-0.
[118] Tamtéž.
[119] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 9. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf
[120] Tamtéž.

ze dne 30. prosince 2015: „*Význam zásady transparentnosti v prvé řadě směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon přitom tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.*“[121]

Dvořák uvádí, že zásada transparentnosti, která obsahuje dvě roviny, je odvozena od zásady zákazu diskriminace a rovného zacházení. Rovina právní stanovuje, aby zadavatel dostatečným způsobem uveřejnil vyhlášení veřejné zakázky. Jejím cílem je zabezpečení otevřenosti trhu s veřejnými zakázkami pro případné dodavatele. Druhou rovinou je povinnost zadavatele zajistit možný přezkum jeho nestrannosti. Aby bylo možno zadavatelův postup přezkoumat, je nutné splnit procesní povinnosti a povinnosti evidence kroků zadavatele v dostatečné míře.[122]

Zpětnou přezkoumatelnost nestrannosti zadavatele jako podstatnou složku zásady transparentnosti potvrzuje také předseda ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 29. srpna 2016: „*Základním prvkem zásady transparentnosti je právě zpětná přezkoumatelnost postupu zadavatele v zadávacím řízení. Pokud zákonodárce požaduje po dodavateli, aby předložil v rámci postupu podle § 62 odst. 3 zákona zadavateli originály či úředně ověřené kopie dokladů prokazujících kvalifikaci, je zadavatel povinen v rámci zachování transparentnosti zadávacího řízení dodržení tohoto postupu zdokumentovat v dokumentaci o veřejné zakázce. Pouze tak je zajištěna úplná přezkoumatelnost dodržení všech zákonných povinností v zadávacím řízení.*“[123]

Zásada transparentnosti má dle rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. listopadu 2015 ještě další význam. Jedná se o povinnost zadavatele, aby sestavil zadávací dokumentaci jednoznačně, konkrétně a přesně.[124] Tato povinnost je potvrzena v následující větě: „*Úkolem zásady transparentnosti je zajištění toho, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je podmínkou existence účinné hospodářské soutěže mezi jednotlivými dodavateli, kteří vystupují v postavení uchazečů.*

[121] Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. prosince 2015, č. j.: 30 Af 47/2014-59, str. 11.
[122] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 46. ISBN 978-80-7400-651-7.
[123] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. srpna 2016, č. j.: ÚOHS-R326/2015/VZ-35701/2016/323/PMo, 38. bod.
[124] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. listopadu 2015, č. j.: ÚOHS-S0434/2015/VZ-37925/2015/512/MHr, 40. bod.

Porušením této zásady pak je jakékoli jednání zadavatele, které způsobuje nečitelnost zadávacího řízení. Tak tomu může být např. i tehdy, pokud zadávací dokumentace neobsahuje jednoznačně a srozumitelně formulovaný předmět veřejné zakázky.“[125] ÚOHS ve svém rozhodnutí určil, že za nejednoznačnost zadávacích podmínek nese odpovědnost výlučně zadavatel a nesmí odpovědnost přenášet na dodavatele.[126]

Dle mého názoru je transparentnost jedna z vůdčích zásad práva veřejných zakázek a měla by být zadavatelem dodržována v celém procesu zadávání veřejné zakázky. Jedná se o povinnost zveřejňovat co největší množství relevantních informací o zadávání veřejné zakázky. Aby byla dodržena zásada transparentnosti, je také nutno uveřejnit vyhlášení veřejné zakázky, umožnit zpětnou přezkoumatelnost kroků zadavatele a vymezit zadávací podmínky jednoznačně, konkrétně a přesně. Jen tak je možno dosáhnout existence řádné hospodářské soutěže. Při nedodržení této zásady hrozí riziko vzniku korupčního jednání nebo zakázaných dohod.

3.3.1 Korupce

Pojem korupce je předmětem definic mnoha autorů a právních předpisů. Občanskoprávní úmluva o korupci v čl. 2 popisuje korupci jako „*přímé či nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně.*“[127]

Transparency International používá vlastní širší definici korupce: „*Korupci lze definovat jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.*“[128]

Kameník a Petráková ve svém textu uvádějí definici profesora Klitgaarda, který korupci popisuje jako monopol moci, volnosti v rozhodování a nejasné odpovědnosti za současně nízké transparentnosti. Monopol moci je charakterizován jako koncentrace rozhodování o veřejné zakázce pouze jedním subjektem. Volnost v rozhodování se týká rozdílně nastavených interních pravidel v rámci zadavatele. Zadavatel má sice povinnosti vyplývající

[125] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. února 2012, č. j.: 62 Af 50/2011-72, str. 8.
[126] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. října 2018, č. j.: ÚOHS-S0315/2018/VZ-28598/2018/542/VHu, 149. bod.
[127] Občanskoprávní úmluva o korupci č. 3 /2004 Sb. m. s., čl. 2.
[128] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Co je to korupce* [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011, [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/korupce/

ze ZZVZ, ale mnoho postupů být upraveno ZZVZ nemůže. Riziková je zejména oblast veřejných zakázek malého rozsahu a projektového řízení. Nejasná odpovědnost vyplývá z chybně stanovených pravidel pro zjištění osobní odpovědnosti za realizaci veřejné zakázky.[129] Pojem nízké transparentnosti je definován výše.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“) pojem korupce nepoužívá. Nicméně se dle Transparency International některé trestné činy pod definici korupce dají podřadit. Jsou to zejména trestné činy přijetí úplatku (§ 331 TZ), podplacení (§ 332 TZ) a nepřímého úplatkářství (§ 333 TZ). Pro ucelený přehled o trestních aspektech související s oblastí veřejných zakázek uvádím další trestné činy. Jedná se především o zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ), porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 TZ), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 TZ) a pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ). [130]

Z výše uvedených definic vyplývá, že pojem korupce lze formulovat jako negativní stav, kdy je nežádoucím způsobem sjednána nepřípustná výhoda nebo osobní prospěch. Korupční jednání usnadní několik faktorů. Mezi tyto faktory patří možnost pouze jednoho subjektu rozhodovat o realizaci veřejné zakázky, rozdílnost postupů zadavatelů dle interních pravidel, nejasná odpovědnost za kroky zadavatele a porušení zásady transparentnosti. Naplnění definice korupce často znamená naplnění definice jednoho z trestných činů dle TZ.

Ke vzniku korupce přispívají rizikové faktory vznikající v průběhu postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Kameník ve svém textu vyjmenovává jednotlivá korupční rizika dle stadií veřejné zakázky.

Jako první fázi označuje Kameník definování potřeby zadavatele. Za nebezpečí vzniku korupce v této fázi považuje umělé vyvolání potřeby veřejného nákupu, jejímž jediným cílem je zadání veřejné zakázky předem určenému dodavateli. Dalším rizikem je nedostatečné ekonomické posouzení nákupu z hlediska nákladů životního cyklu a principu „value for money“. Může také docházet k neorganizovanému nákupu zboží v rámci různých organizačních jednotek státu, které není správným vynakládáním veřejných prostředků

[129] KAMENÍK, Martin a PETRÁKOVÁ, Lenka. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit?: Metodika pro územní samosprávy* [online]. Praha: Oživení, 2012. S. 5. ISBN 978-80-904829-5 -1. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf

[130] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Co je to korupce* [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/korupce/

a dochází tak ke zvýšení transakčních nákladů. Poslední riziko v této fázi autor spatřuje v nepostačujících pravidlech pro předcházení střetu zájmů různých zájmových skupin.[131]

Druhé stadium Kameník nazývá přípravou nákupu a zadávací dokumentace. Do tohoto úseku veřejného nákupu je zahrnuta především problematika účelově sestavené zadávací dokumentace. Dokumenty pro účely zadání veřejné zakázky jsou uzpůsobeny požadavkům předem daného dodavatele a jejich cílem je zastření tohoto úsilí. Zadávací podmínky jsou napsány nejednoznačně a neurčitě, aby nebylo snadné určit, jaký byl zadavatelův záměr a objevit tak korupční jednání. Případné vady z plnění dodavatele nejsou smluvně ošetřeny. Na sepsání zadávacích podmínek se podílejí osoby, u nichž může docházet ke střetu zájmů.[132]

Transparency International ve svém textu rovněž rozděluje veřejnou zakázku do několika fází. V jedné z fází se zaměřuje na problematiku sestavování a podání nabídek a identifikuje další kritické situace související s potencionální korupcí. Řadí mezi ně vyloučení zkušených dodavatelů kvůli drobným nedostatkům v nabídce, pozdní reakce na žádosti dodavatelů o podání vysvětlení nebo nejasné odpovědi zadavatelů či nedostatečné zaznamenání průběhu předběžných tržních konzultací. Za další problémy označují autorky textu netransparentní nakládání s nabídkami, kterým rozumí zejména časový prostoj mezi přijetím nabídek a jejich otevřením, odlišné místo přijetí nabídek a místo jejich otevření, manipulace s nabídkami během jejich skladování před otevřením, přijetí nabídek po uplynutí lhůty a otevírání nebo sdělování údajů z nabídek neveřejně.[133]

Dalším úsekem cyklu veřejné zakázky je dle Kameníka výběr dodavatele. Rizikovým faktorem může být postup osob, které neobjektivně posuzují předložené nabídky. Hodnotící kritéria mohou být nastavena tak, aby poskytla komisi možnost zvolit upřednostněného dodavatele. Tato kritéria jsou netransparentní a těžko přezkoumatelná. Dodavatel může být zvýhodněn, pokud jsou mu předány informace ještě před podáním nabídky, o kterých ostatní dodavatelé nevědí.[134] Autorky textu Transparency International dodávají, že ke korupčnímu

---

[131] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 15-16. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[132] Tamtéž.

[133] KÜHN, S. a SHERMAN, L. B. *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide* [online]. Transparency International, 2014. S. 23. ISBN 978-3 -943497-61-8. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2014_anticorruption_publicprocureme?e =2496456/8718192

[134] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 16. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

jednání může dojít také v případě přítomnosti politicky angažovaných osob v komisi pro hodnocení nabídek, pokud dodavatelé odstoupí ze zadávacího řízení a zůstane v něm jen jeden dodavatel, při dlouhé době mezi posouzením kvalifikace dodavatelů a hodnocením nabídek, při vysoké podobnosti nabídek (stejné gramatické chyby, identické ceny apod.), při vyloučení nabídky s nejnižší nabídkovou cenou bez řádného odůvodnění nebo při nesouladu smlouvy s původní nabídkou.[135]

Při realizaci zakázky považuje Kameník za riziko následnou kompenzaci dodavatelových vynaložených prostředků na korupci promítající se do kvality nebo hodnoty veřejné zakázky. Mohou být změněny obchodní podmínky na úkor zadavatele nebo je plnění předmětu veřejné zakázky vykazováno podle padělaných faktur. Vadné nebo neúplné plnění není zadavatelem namítáno a kontrola plnění ze strany zadavatele není nestranná.[136]

Posledním stadiem autor rozumí vyhodnocení a audit veřejné zakázky. Při něm se objevují rizika v podobě uplacených a zaujatých kontrolorů, kteří sestavují falešné závěry o stavu veřejného nákupu. Při ověřování hospodárnosti nákupu mnohdy chybí metodika, která by postup kontrolujících osob definovala.[137]

Text Transparency International poslední dvě fáze podle Kameníka spojuje do jedné. K situacím, které mohou ukazovat na korupční jednání, dále zařazuje identické osoby, které se podílely na hodnocení nabídek i na auditu. Mezi další problémové oblasti patří nevyužití objednaného plnění nebo využití k jiným předem nedefinovaným účelům, zpoždění v předávání plnění nebo v předání v jiné kvantitě, nezaslání písemných objednávek, nezaplacení částí předaného plnění, nezaznamenání výsledku plnění zadavatelem nebo neuveřejnění výsledků auditů.[138]

---

[135] KÜHN, S. a SHERMAN, L. B. Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide [online]. Transparency International, 2014. S. 24. ISBN 978-3 -943497-61-8. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2014_anticorruption_publicprocureme?e =2496456/8718192

[136] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 16. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[137] Tamtéž.

[138] KÜHN, S. a SHERMAN, L. B. Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide [online]. Transparency International, 2014. S. 25. ISBN 978-3 -943497-61-8. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2014_anticorruption_publicprocureme?e =2496456/8718192

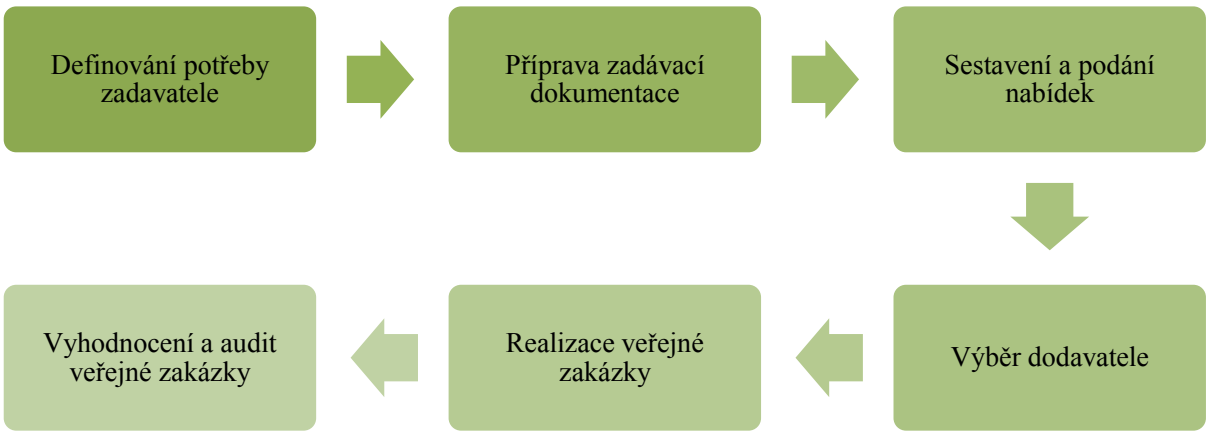


Schéma stádií veřejné zakázky. Zdroj: *vlastní zpracování*.

Množství rizik, které se mohou rozvinout v korupční jednání, je v souladu se zásadou transparentnosti nutno eliminovat. Základní předpoklady, které mohou předejít vzniku korupce, uvádí Kameník: „*V případě, kdy je racionálně posouzena účelnost nákupu, nákup je ekonomicky nastaven a výběr dodavatele se stane předmětem skutečné soutěže, lze očekávat, že výsledná cena a podmínky dodávky nebudou generovat tolik korupčních příležitostí a neposkytnou dodavateli velký prostor pro krytí případných nákladů na korupční transakce. Bude tak současně realizován náklad s optimální ekonomickou hodnotou, tj. budou šetřeny prostředky veřejného sektoru, potažmo daňových poplatníků, a bude vyvíjen tržní tlak na inovace, který umožní ve střednědobém a dlouhodobém horizontu posílit potenciál konkurenceschopných podniků.*“[139] Posouzení nákupu z hlediska principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a vytvoření podmínek pro vznik skutečné soutěže mezi dodavateli jsou elementární pravidla, která by měla být při zadávání veřejných zakázek dodržena.

Mimo nejdůležitější podmínky jednání, které zabrání vzniku korupce, existují i další možnosti prevence. Kameník k těmto možnostem řadí povinnost zadavatele dodržovat zásadu transparentnosti. Transparentnost se dle něj dělí na ekonomické a sociální hledisko. Dle ekonomického pohledu jednají subjekty zadávacího procesu racionálně dle principu homo economicus. Zvažují, zda se jim vyplatí výdaje na korupční jednání, které je nelegální a musí probíhat v tajnosti. Se zvýšením transparentnosti zadávacího řízení se přímo úměrně

[139] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 16. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

zvyšují náklady na zakrytí korupce. Transparentnost ze sociálního hlediska se projevuje větším rozsahem kontroly efektivní alokace veřejných prostředků ze strany veřejnosti, která má s vyšší mírou průhlednosti rozhodovacích procesů lepší přístup k informacím. Objem informací, které nejsou veřejně přístupné, se zmenšuje, a proto není snadné vybraná data použít pro korupční jednání.[140] Z uvedeného plyne, že pokud bude zadavatel dodržovat všechny aspekty zásady transparentnosti, sníží se tím riziko korupce. Dodržením této povinnosti se zvýší náklady

na utajení korupce a informovanost veřejnosti, a to povede k odrazení od korupčního jednání.

Předpokládám, že předcházet rizikům korupce lze především dodržováním zásady transparentnosti zadavatelem, která by v konečném důsledku měla vést k hospodárnému vynakládání veřejných prostředků při zadávání veřejných zakázek. Zadavatel by měl postupovat řádně dle procesních pravidel ZZVZ a zákona o střetu zájmů, aby nedocházelo ke korupčním rizikům uvedeným výše.

Pokud zadavatel jedná korupčně a záměrně povinnosti vyplývající ze zásady transparentnosti neplní, je nutné stanovit další pojistky, které by korupci zabránily. Jednu z těchto pojistek, naznačuje v předchozím textu Kameník. Jedná se o kontrolu veřejností, která může dohlížet na vynakládání veřejných prostředků pomocí informací, které zadavatel zveřejňuje. Funguje také dohled ÚOHS, který má právo zahájit řízení na návrh, ale také z moci úřední. Pokud dojde k prokázání korupčního jednání, zadavateli hrozí postih zejména dle správního a trestního práva. Výkon kontroly veřejností a dohledovými orgány ovšem předpokládá dostatečné záznamy o procesním postupu zadavatele.

Dalším možným postupem pro předcházení korupčním rizikům by mohlo být zvýšení důležitosti zaměstnanců zadavatele, jejichž pracovní náplní a zároveň odpovědností je mimo jiné kontrola efektivity vynakládání veřejných prostředků a soulad postupu zadavatele s ZZVZ. Tuto funkci by mohli plnit např. projektoví manažeři, kteří, jsou-li u zadavatele zaměstnáni, mají povinnosti související s plněním procesního postupu. Tyto zaměstnance by mohli doplňovat a zároveň kontrolovat interní a externí audity.

Specifikem mnoha zadavatelů je jejich politické vedení. Téměř u všech zadavatelů jsou přítomní veřejní funkcionáři ve smyslu § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, kteří mohou ovlivňovat rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky. Domnívám se, že by

[140] KAMENÍK, Martin. *Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR* [online]. Oživení o. s., 2011. S. 5. ISBN 978-80-904829-3 -7. [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/06/Transparentnost_final1.pdf

zákon o střetu zájmů mohl také upravit podmínky postupu při porušení zásady transparentnosti a vzniku korupce dle ZZVZ, za které mohou být odpovědni právě veřejní funkcionáři.

Eliminaci korupce by mohl napomoci také systém kroků zadavatele pro optimalizaci hospodárnosti veřejného nákupu v čele se zavedením centrálního nákupu, který je uveden v bodě 3.1.1 této diplomové práce.

3.3.2 Zakázané dohody

I přes veškerou snahu zadavatele omezit korupci ve vlastní činnosti existují i korupční rizika pocházející z vnějšího prostředí.[141] Dle ÚOHS jsou zakázané dohody, často označované jako bid rigging nebo koluzní dohody, tajné kartelové dohody, které jsou uzavírané mezi dodavateli účastnícími se zadávacího řízení s cílem dosažení předem stanoveného záměru. Tyto dohody jsou dlouhodobého charakteru, dobře organizované a jejich účastníci navenek působí jako konkurenti. Jejich následkem je zejména abnormální zvyšování nabídkových cen a snížení kvality plnění. Dle odhadů kartelové dohody zvyšují nabídkové ceny o 10–50 %.[142]

Dle Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) je možné bid rigging definovat jako dohodu dodavatelů, která vede k eliminaci soutěže v zadávacím procesu. Tím tito dodavatelé zabrání určení přiměřené ceny za plnění veřejné zakázky.[143]

Dle článku na webových stránkách ÚOHS má bid rigging mnoho podob. Nejčastější je dohoda o předložení nejnižší nabídkové ceny, která může být mnohem vyšší než cena obvyklá. Jistotu výběru této nabídky si účastníci zajistí podáním dalších pro zadavatele nevýhodných nabídek. Další možností je odstoupení vybraného dodavatele ze zadávacího řízení, na jehož místo nastoupí dodavatel druhý v pořadí, který nabízí nepřiměřenou nabídku. Obvyklá je také dohoda o omezené účasti účastníků kartelu v zadávacím řízení. Potencionální dodavatelé
do zadávacího řízení vůbec nevstoupí nebo svou nabídku později stáhnou. Tyto postupy bývají doplňovány dalšími pravidly uvnitř kartelů. Jsou to systémy rotace v čase nebo

[141] KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 16. ISBN 978-80-904829-4 -4. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

[142] ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Bid rigging a výběrová řízení*. [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/bid-rigging-a -vyberova-rizeni.html

[143] OECD. *Detecting bid rigging in public procurement: Helping governments to obtain best value for money* [online]. S. 5. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42594486.pdf

podle zadavatelů, příslušnost dle místa nebo protiplnění. Kompenzace se nejčastěji promítá do finančního plnění vítězného dodavatele ostatním účastníkům nebo ve formě poddodavatelů, kteří jsou účastníci zakázané dohody a plní části veřejné zakázky vítězného dodavatele.[144]

Jedním z nejznámějších případů zakázané dohody je případ „Building and construction industry in the Netherlands“, který řešila Komise v roce 1992. Šlo o sdružení stavebních společností, které podle stanovených pravidel podávaly upravené nabídky. Sdružení tak předem určilo, kdo se stane vítězným dodavatelem.[145]

Z uvedených definic usuzuji, že zakázané dohody lze vymezit jako ujednání více dodavatelů, jejichž záměrem je získat výhodu, kterou by nezískali samostatně bez vzájemné dohody. Zakázaná dohoda nabývá mnoha forem a je typická pro určité situace, které sjednání dohody usnadňují. Důsledkem existence zakázané dohody je především umělé navyšování ceny plnění a snížení jeho kvality.

Zadavatelé mohou svým jednáním podmínky pro fungování kartelové dohody vytvářet. Mezi tyto podmínky patří především „*potřeba do konce účetního období proinvestovat prostředky vyčleněné na danou zakázku, obava před protahováním výběru nejlepšího uchazeče (včetně námitkového či přezkumného řízení), nedostatečná kontrola, nedostatečná znalost příslušného trhu, jen občasné či dokonce první zadávání podobné zakázky.*“[146]

ÚOHS definuje situace, za kterých existuje větší pravděpodobnost vzniku bid riggingu. Jde o málo početnou skupinu dodavatelů na daném trhu nebo omezenou možnost vstupu dodavatelů na trh, předvídatelné podmínky trhu nebo potřeby zadavatelů, přítomnost asociací sdružující nejvýznamnější konkurenty, opakování podobných veřejných zakázek, minimální zastupitelnost poptávaných produktů nebo nízká míra inovace poptávaného plnění.[147]

Pro předcházení negativním následkům, které zakázané dohody způsobují, jsou formulovány postupy, které by měly bid rigging odkrýt.

Mezi mezinárodní organizace, které se zakázanými dohodami zabývají, patří i OECD. Ta vytvořila metodiku, která by měla umožnit bid rigging detekovat. Podle metodiky by

---

[144] ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Formy bid riggingu* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/formy-bid-riggingu.html

[145] Rozhodnutí Komise Evropského společenství 92/204/EEC ze dne 5. února 1992 (Case No IV/31.572 and 32.571 - Building and Construction Industry in the Netherlands), OJ L 92/1 .

[146] ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Formy bid riggingu [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/formy-bid-riggingu.html

[147] Tamtéž.

zadavatelé měli věnovat pozornost především specifikům trhu, která jsou uvedena v předchozím odstavci. Dále by měli předvídat a odhalovat možnou komunikaci mezi dodavateli, jejich vzájemné vztahy, vzorce chování a podobnosti v předkládaných dokumentech.[148]

Podobný systém opatření pro předejití riziku kartelových dohod a zároveň zefektivnění konkurence v oblasti veřejného nákupu nabízí i ÚOHS. Zadavatel by si měl v první řadě získat před zahájením zadávacího řízení dostatek informací prostřednictvím průzkumu trhu. Za důležité údaje jsou považovány charakteristika trhu a dodavatelů na něm působících, nabízené ceny soukromému sektoru a ceny v jiných zadávacích řízeních nebo zkušenosti jiných zadavatelů.[149]

Druhým krokem zadavatele by mělo být definování podmínek zadávacího řízení, které bude umožňovat participaci vysokého počtu konkurenčních dodavatelů. To by mělo být zabezpečeno usnadněním účasti v podobě reálných požadavků zadávací dokumentace, umožněním účasti zahraničních dodavatelů, podporou malých podniků nebo rychlým postupem zadavatele při posuzování nabídek.[150] OECD v této fázi klade důraz na správné sestavení zadávacích podmínek. Zadávací dokumentace by měla být jasná, srozumitelná a nediskriminační. Zadavatel by se měl vyvarovat předvídatelnosti požadavků a před uveřejněním by měl všechny výstupy nechat zrevidovat nezávislou osobou z hlediska srozumitelnosti. Doporučuje se nepopisovat konečný produkt, ale pouze specifikovat výstupy požadovaného plnění, případně definovat požadavky na substituční produkt.[151] Dodavatelům je díky tomu umožněno být inovativní a předložit ve své nabídce specifický produkt, který bude odpovídat zadaným požadavkům.[152]

Další metodou eliminace zakázaných dohod je podle ÚOHS zabránění komunikace mezi dodavateli. Zadavatelé by měli uvážit, jaké identifikační údaje dodavatelů je nutné

---

[148] OECD. Detecting bid rigging in public procurement: Helping governments to obtain best value for money [online]. S. 7 -10. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42594486.pdf

[149] ÚOHS: Úřad pro ochranu osobních údajů. *Prevence* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/prevence.html

[150] Tamtéž.

[151] OECD. *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement: Helping governments to obtain best value for money* [online]. S. 6. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf

[152] ÚOHS: Úřad pro ochranu osobních údajů. *Prevence* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/prevence.html

zveřejňovat, přijmout opatření v případě setkávání dodavatelů na stejném místě nebo požadovat oznámení všech poddodavatelů, které má dodavatel v úmyslu ve své nabídce využít. Zadavatelé by měli sami odhalovat a předcházet vzniku zakázaných dohod prostřednictvím proškolených zaměstnanců a interních předpisů. Odhalovat bid rigging je problematické. Zadavatel by si měl všímat i drobných detailů, které jsou odchylkou od běžného chování dodavatelů a případně věc nahlásit ÚOHS.[153]

Jsem přesvědčena, že pro zabránění vzniku zakázané dohody je třeba dodržovat všechny nastíněné požadavky. Zadavatel by měl být o předmětu plnění veřejné zakázky a charakteru trhu informován, měl by dostatečně určitě a srozumitelně stanovit zadávací podmínky, měl by účinně bránit komunikaci mezi dodavateli a odhalovat bid rigging prostřednictvím kvalifikovaných zaměstnanců a vnitřních předpisů. Obecně lze doporučit, aby zadavatelé postupovali v souladu se zásadou transparentnosti.

3.4 Problematické aspekty zadávacích podmínek

Správné sestavení zadávacích podmínek je základním předpokladem úspěšného a hospodárného zadání veřejné zakázky. Zadávací podmínky, v písemné podobě označované dle ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) ZZVZ za zadávací dokumentaci, obsahují veškerá pravidla, podle kterých zadavatel postupuje v dalších fázích procesu zadávání. Vzhledem k šíři požadavků dle složitosti poptávaného plnění, které mohou být obsaženy v zadávacích podmínkách, je tato diplomová práce zaměřena na problematiku předpokládané hodnoty dle znění § 16 a násl. ZZVZ, částí veřejných zakázek dle znění § 35 a násl. ZZVZ, ekonomické kvalifikace dle § 78 ZZVZ, požadavků na zpracování nabídkové ceny a pravidel hodnocení nabídek dle § 114 a násl. ZZVZ.

Z důvodu popisu konkrétních institutů ZZVZ nejsou jednotlivé body této kapitoly zvlášť členěny na výklad problematiky, vymezení souvisejících problémů a jejich řešení.

Domnívám se, že obecným problémem, který by mohl zaštiťovat původ problémů spojených se zadávacími podmínkami, je nesprávný postup zadavatele. Nesprávný postup zadavatele může souviset s neznalostí ZZVZ a dalších právních předpisů a s nízkou frekvencí zadávání veřejných zakázek zadavatelem.[154] Nezkušenost může činit nesnáze ještě

---

[153] ÚOHS: Úřad pro ochranu osobních údajů. *Prevence* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/prevence.html

[154] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 151-152. [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

před zahájením zadávacího řízení, kdy zadavatel určuje základní parametry zadávacího řízení. Na správném určení druhu veřejné zakázky závisí stanovení předpokládané hodnoty spolu s režimem veřejné zakázky a druhu zadávacího řízení. V závislosti na druhu veřejné zakázky ZZVZ předepisuje rozdílné finanční limity pro určení, zda se bude jednat o veřejnou zakázku malého rozsahu, nadlimitní nebo podlimitní veřejnou zakázku. Dle Dvořáka je klasifikace druhu veřejné zakázky rozhodujícím úkonem, který determinuje zákonnost dalšího postupu v řízení.[155] V případě, že zadavatel pochybí již v začátcích zadávacího procesu, existuje velká pravděpodobnost, že průběh zadávacího řízení bude napadnut námitkami a vystaví se tím možnosti uložení sankce od ÚOHS.

Důvodová zpráva navrhuje tento problém řešit zvýšením míry vzdělanosti zadavatelů proškolením v nových postupech. Zejména pro méně zkušené zadavatele doporučuje sestavit rejstřík vzorů a smluv dle konkrétních druhů zadávacího řízení, dále pokračovat v metodické podpoře a konání seminářů, které vytváří MMR, a umožnit podávat dotazy prostřednictvím Portálu o veřejných zakázkách.[156]

3.4.1 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Předpokládanou hodnotu a pravidla s ní spojená stanoví znění § 16 ZZVZ. Podle uvedeného ustanovení je předpokládaná hodnota veřejné zakázky zadavatelem předpokládaná hodnota úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích bez zahrnutí daně z přidané hodnoty. Do předpokládané hodnoty se zahrnuje hodnota všech plnění vyplývající ze smlouvy, hodnota vyhrazených změn závazků ze smlouvy a předpokládaná výše odměn pro dodavatele za účast v zadávacím řízení. Zadavatel má povinnost přistoupit ke stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky před zahájením zadávacího řízení, aby stanovil režim veřejné zakázky.[157]

Údaje a informace, na základě kterých se určí předpokládaná hodnota, zadavatel získá dle ustanovení § 16 odst. 6 ZZVZ z dat o zakázkách stejného nebo podobného předmětu plnění nebo, nejsou-li dostupné, z dat získaných průzkumem trhu, předběžnými tržními konzultacemi nebo jinak. Disponuje-li zadavatel dle rozsudku Krajského soudu v Brně

---

[155] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 87. ISBN 978-80-7400-651-7.

[156] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 269-271. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[157] § 16 ZZVZ

ze dne 11. srpna 2009 údaji o veřejných zakázkách stejného nebo podobného předmětu plnění, které vycházejí z jiných zadávacích řízení uskutečněné týmž zadavatelem, nemusí provádět další kroky ke zjištění dalších informací. Stanovit předpokládanou hodnotu pouze na základě interních informací lze pouze, jde-li o skutečně stejný předmět plnění a jde-li na základě těchto informací závěr o předpokládané hodnotě objektivně založit.[158]

ZZVZ dále podrobně upravuje pravidla pro určení předpokládané hodnoty pro veřejné zakázky rozdělené na části, veřejné zakázky pravidelné povahy a zohledňuje zvláštními pravidly specifika jednotlivých druhů veřejných zakázek a zvláštních případů zadávání.

V případě chybného určení předpokládané hodnoty by mohl zadavatel čelit sankcím vyplývajícím z porušení více povinností ZZVZ najednou. Dle mínění Hermana, Fidlera a kolektivu stanovil-li by zadavatel předpokládanou hodnotu veřejné zakázky nižší, vystavoval by se riziku porušení ustanovení § 2 odst. 3 ZZVZ. Mohlo by dojít k situaci, kdy by chybně určená předpokládaná hodnota vedla k volbě jiného postupu v řízení nebo podlimitní výjimky.[159] Obdobně by zadavatel mohl jednat v rozporu s ustanovením § 42 odst. 2 ZZVZ, které ukládá povinnost zadavateli ustanovit hodnotící komisi v případě, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky překročí 300 000 000 Kč bez DPH. Zadavatel by také mohl porušit povinnosti dle ustanovení § 220 ZZVZ týkající se citlivé činnosti.[160]

Vyšší předpokládaná hodnota by mohla ovlivňovat další aspekty, které jsou na ní navázané. Jsou jimi některé podmínky kvalifikace. Dvořák uvádí, že kritérium ekonomické kvalifikace dle znění § 78 odst. 2 ZZVZ požaduje, aby podmínka minimální výše ročního obratu nepřekročila dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Lze se domnívat, že by výši předpokládané hodnoty měl zadavatel zohlednit i při požadavku technické kvalifikace na předložení seznamu významných dodávek a služeb z hlediska výše ceny dle ustanovení § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ.[161] Ustanovení předpokládá, že dodavatel poskytne reference za poslední tři roky od zahájení zadávacího řízení včetně uvedení ceny a doby jejich poskytnutí a identifikace objednatele. Dvořák doplňuje, že: „*Pokud však zadavatel nestanoví odpovídající předpokládanou hodnotu předmětu plnění veřejné zakázky, může následně dojít*

---

[158] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. srpna 2009, č. j. 62 Ca 34/2008-102.
[159] HERMAN, Pavel, FIDLER, Vlastimil a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. S. 45-46. ISBN 978-80-7380-660-6.
[160] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 99. ISBN 978-80-7400-651-7.
[161] Tamtéž.

k nesprávnému určení kvalifikačního předpokladu, čímž se zadavatel dopustí diskriminačního přístupu vůči dodavatelům. I proto je tedy nezbytné, aby požadavky na technickou kvalifikaci byly stanoveny odpovídajícím způsobem s vazbou na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky."[162]

Nezbývá než zadavatelům doporučit, aby stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky věnovali náležitou pozornost. Domnívám se, že nejvhodnější způsob určení hodnoty by mohl být provedením průzkumu trhu nebo předběžných tržních konzultací. Tyto dvě možnosti mohou nabídnout aktuální přehled o cenách na konkrétním trhu. Údaje o veřejných zakázkách stejného nebo podobného předmětu plnění uskutečněné týmž zadavatelem nemusí být dostatečným zdrojem informací. Tyto údaje mohou být zastaralé a nemusí reagovat na aktuální změny cen na trhu. Data, podle kterých by měl zadavatel postupovat, mohou vycházet z veřejné zakázky, jejíž předpokládaná hodnota a cena za plnění mohla být zvýšená. Proto výše uvedené rozhodnutí ÚOHS správně zdůrazňuje, že musí jít o údaje, podle kterých se dá objektivně postupovat. Jsem proto přesvědčena, že by zadavatel měl použít kombinaci více možností určení předpokládané hodnoty.

Mám za to, že výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky může mít podstatné dopady také na dodavatele. Článek České justice popisuje, že pokud by byla tato výše uvedena v zadávací dokumentaci veřejné zakázky, je pravděpodobné, že se nabídkové ceny dodavatelů budou pohybovat okolo této hodnoty. Předpokládaná hodnota slouží jako vodítko pro stanovení nabídkové ceny.[163] V situaci, kdy bude předpokládaná hodnota zbytečně vysoká, by mohlo dojít ke stavu, kdy žádný dodavatel nenabídne cenu, která by odpovídala reálným cenám na trhu. Příčinou tohoto nežádoucího stavu by mohlo být nadhodnocení předpokládané hodnoty veřejné zakázky a zároveň snaha dodavatelů získat co nejvyšší zisk. Dobrou praxí by mohlo být, pokud by zadavatelé do zadávacích dokumentací neuváděli výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky, mohlo by se předejít podávání nabídek s neodpovídající nabídkovou cenou. Stejnou strategii zvolila např. společnost ČEPS, aby dosáhla co nejlepší ceny veřejné zakázky.[164]

---

[162] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 99. ISBN 978-80-7400-651-7.
[163] ČEPS využívá možnosti nezveřejňovat předpokládanou hodnotu zakázky. In: *Ceska-justice.cz*. [online]. 7. 9. 2017. [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2017/09/ceps-vyuziva-moznosti-nezverejnovat-predpokladanou-hodnotu-zakazky/
[164] Tamtéž.

3.4.2 Části VZ

Zadavatel má dle § 35 ZZVZ právo rozdělit veřejnou zakázku na části. Jak vyplývá z důvodové zprávy k ZZVZ, dělení na části by mělo umožnit malým a středním podnikům přístup k veřejným zakázkám. Usnadnění účasti malých a středních podniků bylo jedním z důvodů přijetí současných směrnic upravujících zadávací řízení.[165]

Za malé a střední podniky se považují podnikatelé, kteří zaměstnávají méně než 250 zaměstnanců a dosahují maximálně 1, 25 mld. Kč obratu. Z ekonomického hlediska jsou považovány za důležité, protože zaměstnávají vysoké procento obyvatel a tvoří část přidané hodnoty. Pozitivní účinek na ekonomiku mají i díky snižování nezaměstnanosti a zvyšování konkurence s dopadem na hodnotu vysoutěžených cen a kvality plnění.[166]

Snaha o podporu těchto podniků vyplývá i z odůvodnění přijetí směrnice 2014/24/EU.[167] Rozsudek NSS ze dne 3. září 2015 rozdělování veřejných zakázek na části také podporuje: „*Nejvyšší správní soud považuje v projednávané věci za podstatné právě to, že stěžovatel bez oprávněných potřeb veřejné zakázky neumožnil podávání nabídek na části plnění. Upřel tak možnost ucházet se o veřejnou zakázku těm dodavatelům, kteří by byli schopni podat nabídky na dodání jednotlivých přístrojů, které byly předmětem veřejné zakázky, nebyli však schopny dodat současně všechny tři přístroje. Stěžovatel tím vytvořil neodůvodněnou překážku hospodářské soutěži. V důsledku toho mohl ovlivnit průběh zadávacího řízení a tedy výběr nejvhodnější nabídky.*“[168]

Podle důvodové zprávy je malým a středním podnikům dlouhodobě zadávána více než polovina všech zveřejněných veřejných zakázek. U veřejných zakázek, které jsou členěné na části, se do zadávacího řízení přihlašuje více dodavatelů. Zvyšuje se tak konkurence díky často nižším kvalifikačním požadavkům a zlepšuje se kvalita nabízeného předmětu plnění. Obecně se v částech veřejných zakázek zlepšuje soutěž než ve veřejných zakázkách nerozdělených.[169]

---

[165] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 213-217. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[166] Tamtéž.

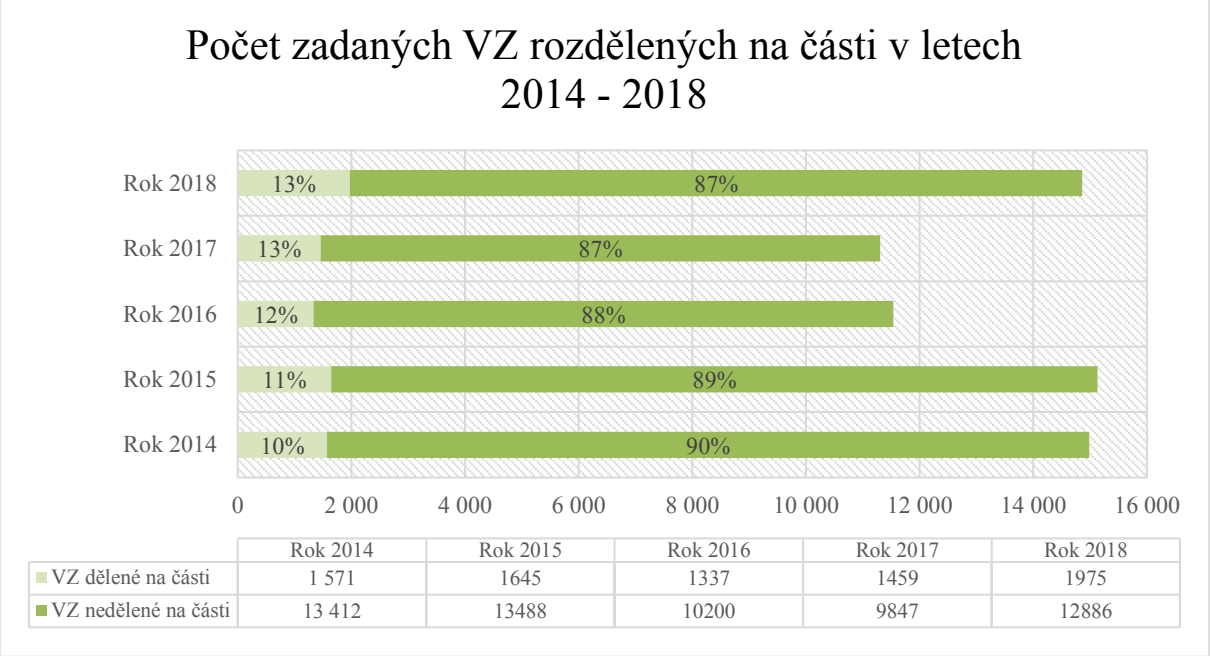
[167] Např. čl. 78, 79, 120, 124 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

[168] Rozsudek NSS ze dne 3. září 2015, č. j.: 3 As 212/2014–36.

[169] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. S. 214-215. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

Z dat obsažených v důvodové zprávě nicméně vyplývá, že pouze relativně malé množství veřejných zakázek je na části děleno. V letech 2012–2014 bylo rozděleno pouze 14 % veřejných zakázek.[170] Stejná tendence je patrná z následujících let, kterou ukazuje graf č. 4. Graf ukazuje pouze poměr veřejných zakázek, které byly uveřejněny prostřednictvím Věstníku veřejných zakázek. Nejedná se tak o souhrn všech zadaných veřejných zakázek, který by obsahoval všechny zadané veřejné zakázky malého rozsahu a veřejné zakázky zadané na základě výjimky.

Graf č. 4



	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018
VZ dělené na části	1 571	1645	1337	1459	1975
VZ nedělené na části	13 412	13488	10200	9847	12886

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle dělení na části.* [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=1c0c05d3-73c5-4540-a19b-0fd4369fac1d

Dle čl. 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU mohou zadavatelé veřejné zakázky na části dělit a musí uvést důvody, proč veřejnou zakázku na části nerozdělili. V čl. 46 odst. 4 této směrnice se dále uvádí, že členské státy mohou rozdělování veřejných zakázek na části stanovit jako povinnost. Zákonodárce v ustanovení § 217 odst. 2 písm. m) ZZVZ nařizuje, že u nadlimitních veřejných zakázek má zadavatel povinnost v zadávací dokumentaci nebo v písemné zprávě odůvodnit, proč veřejnou zakázku na části nerozdělil.

[170] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. S. 162. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

Domnívám se, že z této povinnosti by se mohla stát pouze formalita, pokud by se zadavatel rozhodl pro odůvodnění nerozdělení až v písemné zprávě, kterou má povinnost uveřejnit až po ukončení zadávacího řízení. Povinnost odůvodnění se navíc vztahuje pouze na nadlimitní režim.

Dle Podešvy zůstává rozdělení na části v dispozici zadavatele. Zadavatel by měl rozdělení posuzovat dle možné objektivní oddělitelnosti plnění a obecných zásad plynoucích z ustanovení § 6 ZZVZ.[171] Nerozdělení na části totiž může v některých případech znamenat skrytou diskriminaci dodavatelů, což vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. listopadu 2012[172] nebo z jiného jeho rozsudku ze dne 26. září 2018.[173] Na rozdělení však nelze bezvýhradně trvat. Existují i veřejné zakázky, jejichž předmět plnění je natolik provázaný, že jeho rozdělením by se zadavatel vystavoval neúměrným rizikům souvisejících s včasností a koordinací plnění více dodavateli.[174]

V zákonném znění § 35 ZZVZ je rozdělení veřejné zakázky umožněno, pokud tím zadavatel neobejde zákonné povinnosti. Povoleno je pouze rozdělení, které nebude snižovat předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pod finanční limity. Tuto situaci ZZVZ předvídá v ustanovení § 18, ze kterého plyne, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části se stanoví součtem všech předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky bez ohledu na počet zadávacích řízení, ve kterých jsou tyto části zadávané.

Myslím si, že podpora malých a středních podniků pomocí dělení předmětu veřejných zakázek na části má podstatný význam. Jejich důležitost je dána snižováním nezaměstnanosti a zvyšováním konkurence, které mají dopady i na výši nabídkových cen a kvalitu plnění. Podporu malých a středních podniků zakotvilo již ustanovení § 22 vládního nařízení č. 667/1920 Sb., které bylo účinné v období 1. republiky. Tento paragraf se věnuje hodnotícím kritériím a mj. předepisuje, aby byla dána přednost nabídkám drobných živnostníků, živnostníků, kteří přímo dodávky a služby poskytují, a místních živnostníků. Tento prvorepublikový právní předpis by mohl být inspirací, jak povzbudit činnost malých a středních podniků v místě, kde bude veřejná zakázka plněna. Domnívám se, že zadavatelé by mohli preferovat místního dodavatele, který může lépe rozumět specifikům daného místa.

---

[171] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 127–130. ISBN 978-80-7552-102-6.
[172] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. listopadu 2012, č. j.: 62 Af 57/2011.
[173] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2018, č. j. 30 Af 105/2016 – 68, 23. bod.
[174] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 127–130. ISBN 978-80-7552-102-6.

Mám za to, že aby byli zadavatelé donuceni věnovat se rozdělení předmětu veřejné zakázky již při zahájení procesu zadávání, bylo by třeba změnit znění § 35 ZZVZ. Mohla by zde být např. stanovena povinnost zadavatele nadlimitní nebo jinou vhodnou veřejnou zakázku dělit na části, jak předvídá čl. 46 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU. V případě nerozdělení by měla být zachována povinnost odůvodnit tuto skutečnost v zadávací dokumentaci. Odložení odůvodnění do písemné zprávy zadavatele, která se předkládá dle znění § 217 odst. 5 ZZVZ do 30 dnů od ukončení zadávacího řízení, není dle mého názoru žádoucí. Zadavatel není nucen zvážit výhody a nevýhody rozdělení na části na počátku zadávacího řízení, jako by tomu bylo u povinnosti odůvodnění již v zadávací dokumentaci. Zároveň odložením snižuje riziko napadení jeho postupu dodavateli. Případné riziko umělého snižování předpokládané hodnoty veřejné zakázky by bylo ošetřeno § 18 ZZVZ ve stávajícím znění.

3.4.3 Ekonomická kvalifikace

Ekonomická kvalifikace je jednou z fakultativních kvalifikací, která byla zákonodárcem přijata zejména pro nadlimitní režim. Slouží jako jedna z možností pro prokázání způsobilosti dodavatele plnit veřejnou zakázku. Podešva uvádí, že je jejím účelem zajistit ekonomicky a finančně stabilního dodavatele, který bude ekonomicky schopný plnit předmět veřejné zakázky po celou dobu trvání smluvního vztahu.[175]

Dle ustanovení § 78 ZZVZ se ekonomická kvalifikace prokazuje ročním obratem nejdéle za bezprostředně tři předcházející účetní období. Vznikl-li dodavatel později, postačí předložení údajů za účetní období od svého vzniku. Formou prokázání je výkaz zisků a ztrát dodavatele nebo obdobný doklad. Minimální výši ročního obratu stanoví dle předmětu veřejné zakázky zadavatel. Maximální možný limit výše ročního obratu je stanoven na dvojnásobek předpokládané hodnoty.[176] Zadavatel může požadovat i vyšší minimální obrat, ale má povinnost tuto skutečnost odůvodnit v zadávací dokumentaci nebo v písemné zprávě zadavatele dle znění § 217 odst. 2 písm. n) ZZVZ.

Možnost využít požadavku na prokázání ekonomické schopnosti plnit veřejnou zakázku má taxativní charakter, tj. není možné, aby zadavatel vyžadoval jiné informace než minimální

[175] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 340. ISBN 978-80-7552-102-6.
[176] § 78 ZZVZ

výši obratu.[177] ZZVZ je přísnější právní úpravou než směrnice 2014/24/EU, která v čl. 58 umožňuje, aby zadavatelé mimo minimální výši obratu vyžadovali informace o ročních účetních závěrkách, které lépe určí poměr mezi aktivy a pasivy, nebo pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání.[178]

Dle Dvořáka je ekonomická stabilita smluvního partnera „*jedním ze zásadních faktorů, jimiž by se měl zadavatel v rámci kontraktačního procesu řídit. Obzvláště u náročnějších projektů na dodávky, služby či stavební práce je nezbytné, aby vybraný dodavatel disponoval dostatečným ekonomickým a finančním zázemím. Na druhou stranu lze polemizovat s tím, zda právě údaj o obratu dodavatele je jedním z klíčových parametrů vypovídajících o ekonomické stabilitě určitého dodavatele. I dodavatel s vysokým obratem může být osobou, která vzhledem k vysokým nákladům na svou činnost či třeba druhotné platební neschopnosti nemusí vykazovat příliš vysokou stabilitu*.“[179] Jak k tomu dodává důvodová zpráva: „*Ekonomická kvalifikace by neměla primárně sloužit k upřednostnění velkých dodavatelů před malými. Z tohoto pohledu se např. jeví jako problematické plošné využití obratu, neboť výše obratu o finančním zdraví společnosti příliš nevypovídá*.“[180]

Dle rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. února 2011 by se měl zadavatel při stanovení rozsahu ekonomické kvalifikace řídit předmětem veřejné zakázky a tyto požadavky by měly být objektivně odůvodnitelné. „*Stanovení nepřiměřených požadavků na způsobilost uchazečů by nepřípustně omezilo okruh potencionálních dodavatelů a znemožnilo jim zúčastnit se zadávacího řízení. Zadavatel může vymezit minimální úroveň ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů pouze takovým způsobem, aby byla přiměřená a odpovídala druhu, rozsahu a složitosti konkrétního předmětu veřejné zakázky. Zadavatel má s jejich pomocí ověřit způsobilost dodavatele provést veřejnou zakázku, nikoliv vytvářet neodůvodněné překážky pro účast dodavatele v zadávacím řízení.*“[181]

Z výše uvedeného usuzuji, že omezení výčtu možných způsobů prokázání ekonomické kvalifikace zadavatelům podstatně zúžilo prostor pro určení dodavatele schopného plnit své závazky. Solventnost dodavatele by měla být jedním z rozhodujících faktorů při výběru

---

[177] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 483. ISBN 978-80-7400-651-7.
[178] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Čl. 58 odst. 3.
[179] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 484. ISBN 978-80-7400-651-7.
[180] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 222. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0
[181] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. února 2011, č. j.: ÚOHS-S388/2010/VZ-19601/2010/510/IFa, 27. bod.

nejvhodnějšího nabídky. Zadavatel je odpovědný za rozhodnutí uvést podmínku ekonomické kvalifikace v zadávací dokumentaci. Tímto rozhodnutím podstupuje větší riziko námitek ze strany dodavatelů pro neodůvodněné kvalifikační kritérium diskriminačního charakteru. Z předložených výkazů není schopen vždy posoudit, zda je dodavatel způsobilý veřejnou zakázku dokončit. Jak vyplývá z více zdrojů, samotná minimální výše obratu není odpovídající informací o finančním a ekonomickém zdraví dodavatele. Je otázkou, zda toto kvalifikační kritérium v konečném důsledku plní svůj účel a zda zbytečně neomezuje okruh jinak solventních dodavatelů, kteří ovšem požadovaného obratu nedosahují.

Mám za to, že by tuto situaci mohla zlepšit změna ustanovení § 78 ZZVZ, pokud by do něj byla zahrnuta možnost požadovat informace o ročních účetních závěrkách, jak to předvídá čl. 58 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU.

3.4.4 Nabídková cena a platba za splnění veřejné zakázky

Nabídková cena je bezesporu jednou z nejdůležitějších částí nabídky. Zadavatel by měl nastavit takové podmínky pro zpracování nabídkové ceny, aby nenastal problém nejasně stanoveného požadavku na zpracování celkové nabídkové ceny, jak jej identifikovala důvodová zpráva k ZZVZ na základě analýzy aplikace původního zákona o veřejných zakázkách.[182] ZZVZ pouze okrajově ve znění § 37 odst. 2 stanoví, jakým způsobem má zadavatel definovat požadavky na obsah, formu a způsob podání nabídek. Formální nároky na zpracování nabídky, které nemají souvislost s kvalitou předmětu plnění, mají mít pouze doporučující charakter.[183]

Mezi základní požadavky při stanovení nabídkové ceny lze řadit vyčíslení ceny bez nebo včetně DPH. Podešva a autoři komentáře „*doporučují zadavatelům, aby pro zachování právní jistoty v zadávací dokumentaci vždy uváděli, zda požadují v nabídkách účastníků zadávacího řízení uvedení ceny s DPH či bez ní. Tímto způsobem by tak měli zabránit případným pochybnostem o tom, zda je dodavatel plátcem DPH, či nikoliv.*“[184] Vágní formulace nebo naopak rozsáhlé návody pro sestavení nabídkové ceny v zadávací dokumentaci by mohly v konečném důsledku dodavatele odrazovat od účasti v zadávacím řízení. S ohledem na vůdčí zásadu transparentnosti soudím, že i požadavky na zpracování nabídkové

[182] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 171. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[183] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 142. ISBN 978-80-7552-102-6.

[184] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 482. ISBN 978-80-7552-102-6.

ceny by měly být natolik určité a srozumitelné, aby byly nabídky dodavatelů vzájemně porovnatelné.

S řádným určením nabídkové ceny souvisí další možná překážka v postupu zadavatele. V ustanovení § 113 ZZVZ je stanovena povinnost podrobovat všechny nabídky posouzení, zda se nejedná o mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Dle názoru Podešvy by v případě, kdy by se o mimořádně nízkou nabídkovou cenu jednalo, zadavatel čelil dalším možným problémům ohledně pozdějšího navyšování ceny nebo nekvalitního či dokonce žádného plnění. Tímto posouzením nebo vysvětlením ze strany dodavatele by se mělo nastíněným problémům předejít.[185]

Domnívám se, že požadavky na určitost a srozumitelnost je nutné zachovat i při stanovení podmínek pro úhradu ceny předmětu plnění ze strany zadavatele. Obvykle jsou tyto pravidla uvedena ve smlouvě a předpokládají, že sjednaná cena plnění vycházející z nabídkové ceny bude uhrazena zadavatelem jednorázově na základě vystavení faktury.

Mám za to, že za účelem naplnění principů 3E by bylo vhodnější smluvně stanovit, že platby za plnění předmětu veřejné zakázky by byly vypláceny postupně s vázaností na splněné dílčí části předmětu plnění. Tento způsob uhrazení ceny plnění je v účetnictví nazýván pojmem dílčí fakturace.[186]

Zadavatel by v zadávací dokumentaci specifikoval časové etapy v průběhu plnění veřejné zakázky, ve kterých by měl dodavatel povinnost zadavateli odevzdat předem stanovený výstup s průvodní zprávou, která by obsahovala vyčíslení skutečných nákladů. Za tento převzatý a tím schválený výstup by si dodavatel mohl nárokovat vyplacení části hodnoty veřejné zakázky. Tento postup používá např. Technologická agentura ČR, která vyplácí finanční prostředky na základě zpráv, které jsou po dodavateli vyžadovány po skončení příslušné etapy.[187] Zadavatel by tím měl možnost efektivněji kontrolovat kvalitu plnění dodavatele. Mohl by včasně identifikovat možné finanční nebo jiné problémy dodavatele a pružněji na ně reagovat. Vynakládání finančních prostředků po částech by mohlo být příčinou

---

[185] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 468. 142. ISBN 978-80-7552-102-6.

[186] LOUŠA, František. *Dílčí fakturace dle smlouvy o dílo*. In: mzdovapraxe.cz. [online]. 1. 6. 2007. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d2250v2993-dilci-fakturace-dle-smlouvy-o -dilo/

[187] TECHNOLOGICKÁ AGENTURA ČESKÉ REPUBLIKY. *Všeobecné podmínky Technologické agentury České Republiky*, čl. 11. [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d /1j8FA-sN2cjbs5TBTLPmtKAdpH5OxIexA/edit a *Směrnice Technologické agentury České Republiky pro předkládání a zpracování zpráv*. [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://docs.google.com/file/d /0B622yqZqtyZTbmxjWU13YnRsUHc/edit

zlepšení finančního hospodaření zadavatele. Dodavatel by přijímal úhradu za splněné části předmětu plnění veřejné zakázky pravidelně, což by mohlo přispět k jeho finanční stabilitě.

Takto pojatý systém by se ovšem mohl uplatnit pouze u některých druhů veřejných zakázek v závislosti na předmětu plnění a v závislosti na možnosti plnit závazek dodavatelem postupně. Také by vyžadoval vyšší procesní náklady. Zadavatel by byl nucen provádět opakující se kontrolu nad plněním dodavatele. Znásobila by se četnost komunikace mezi stranami. Zadavatel by často nemusel disponovat odbornou osobou v souvislosti s předmětem plnění a musel by si tuto osobu pro účely kontrol smluvně zajistit. Zvýšily by se administrativní náklady v souvislosti s předáváním částí plnění a fakturací. Z těchto důvodů by bylo efektivní zvolit způsob dílčích fakturací u předmětů plnění dlouhodobějšího charakteru.

3.4.5 Pravidla pro hodnocení nabídek

Úpravu týkající se pravidel pro hodnocení nabídek pro nadlimitní režim obsahuje ustanovení § 114 a násl. ZZVZ. U ostatních režimů veřejných zakázek jsou pravidla pro zadávací proces zjednodušena nebo si zadavatel může zvolit stejné podmínky jako u nadlimitního režimu.

Kritéria hodnocení, metodu vyhodnocení nabídek v jednotlivých kritériích a váhu či jiný matematický vztah mezi kritérii je zadavatel povinen dle znění § 115 ZZVZ co nejpřesněji uvést v zadávací dokumentaci. K pravidlům hodnocení Herman uvádí, že jejich určení považuje z hlediska zásady transparentnosti za jeden z nejdůležitějších okamžiků zadávacího procesu, protože podle těchto pravidel se dodavatel rozhoduje, zda vstoupí do zadávacího řízení, a také protože vyhodnocení nejvýhodnější nabídky dle takových pravidel je klíčovým momentem zadávacího řízení.[188]

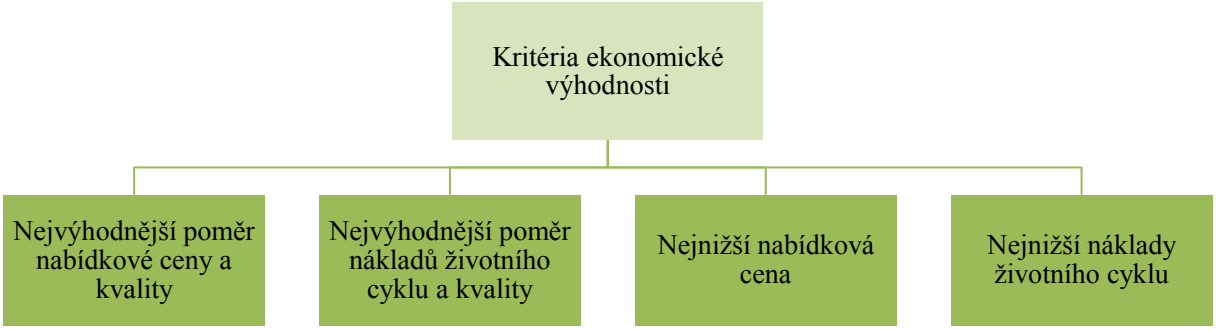
K nedostatečnému popisu hodnotících kritérií se vyjádřil předseda ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 3. prosince 2015: „*Stanovil-li zadavatel, že bude lépe hodnocena např. nabídka, která nejúplněji, nejkvalitněji a nejkomplexněji zajistí přijímání objednávek a expedici objednaných léčiv a zdravotnických prostředků navržený uchazečem, tak v zadávací dokumentaci zcela absentuje, co je mírou hodnocení této „úplnosti“, „kvality“ či „komplexnosti“. Ze samotné zadávací dokumentace tak není možné posoudit, které plnění*

[188] HERMAN, P., FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. S. 313. ISBN 978-80-7380-660-6.

bude zadavatel skutečně hodnotit lépe než jiné. Uchazeč se tedy již při zpracování nabídky musí řídit „metodou pokus – omyl“, zda jím nabízené plnění skutečně bude pro zadavatele představovat komplexní plnění nebo méně komplexní plnění, neboť zadávací dokumentace v tomto smyslu neposkytuje žádné vodítko.“[189]

Z předchozího textu vyplývá, že hodnotící kritérium spolu s metodou vyhodnocení a matematickým vztahem mezi kritérii je podstatnou součástí zadávací dokumentace. Srozumitelnost a určitost hodnotících kritérií je klíčová pro rozhodování dodavatele o jeho účasti v zadávacím řízení. Z těchto hodnotících pravidel zjistí, zda je schopen nabídnout poptávané plnění a může lépe posoudit, do jaké míry je způsobilý požadavkům vyhovět.

Základním hodnotícím kritériem je ekonomická výhodnost nabídky. Zadavatel má dle ustanovení § 114 odst. 2 ZZVZ na výběr z několika možností hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky, a to z nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality, nevýhodnějšího poměru nákladů životního cyklu a kvality, nejnižší nabídkové ceny nebo z nejnižších nákladů životního cyklu.



Kritéria ekonomické výhodnosti nabídky. Zdroj: *vlastní zpracování*.

Podešva předpokládá, že stanovením ekonomické výhodnosti nabídky jako jediného hodnotícího kritéria zákonodárce vyjádřil záměr, aby nabídky nebyly hodnoceny pouze podle nejnižší nabídkové ceny.[190] V čl. 90 odůvodnění směrnice 2014/24/EU je nicméně uvedeno, že „*ekonomicky nejvýhodnější nabídka by měla být posuzována na základě nejlepšího*

[189] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. prosince 2015, č. j.: ÚOHS-R252/2014/VZ-42006/2015/321/MMl, 50. bod.
[190] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 477. ISBN 978-80-7552-102-6.

poměru mezi cenou a kvalitou, což by mělo vždy zahrnovat prvek související s cenou nebo náklady. Rovněž by mělo být upřesněno, že toto posouzení ekonomicky nejvýhodnější nabídky by bylo rovněž možné provést pouze na základě ceny či nákladové efektivnosti. Dále je vhodné připomenout, že veřejní zadavatelé mají možnost stanovit přiměřené kvalitativní standardy pomocí technických specifikací nebo podmínek plnění veřejné zakázky."[191]

Odlišný přístup zaujalo MMR ve své Metodice pro hodnocení nabídek dle ekonomické výhodnosti[192], které se na rozdíl od pořadí způsobů hodnocení v ZZVZ nejprve zabývá kritériem nejnižší nabídkové ceny.

Dle mého mínění je z obou právních předpisů patrná snaha o upřednostnění kvalitativních kritérií hodnocení, která je vyjádřena pořadím jednotlivých vyjmenovaných možností hodnocení. Jak vyplývá zejména z textu směrnice, vzhledem k rozdílnosti předmětů plnění veřejných zakázek není možné kritéria kvality preferovat výhradně. Kritéria kvality vyžadují složitější popis hodnocení a podle dalšího textu nejsou zpravidla číselně vyjádřitelná. Jejich použití ve většině zadávacích řízení by mohlo vést ke zbytečné administrativní a časové zátěži zadavatele zejména u veřejných zakázek, jejichž dodávaný předmět plnění je kvalitativně identický a jsou zadávány právě za účelem získání co nejnižší nabídkové ceny. Textaci Metodiky MMR považuji za nevhodnou. Zjevně bezdůvodně popisuje jednotlivé způsoby hodnocení v jiném pořadí, než stanovil ZZVZ.

Podle Podešvy musí mít kritéria kvality souvislost s předmětem plnění veřejné zakázky z kvalitativního, environmentálního nebo sociálního hlediska. Zákonodárce uvádí neuzavřený výčet kvalitativních kritérií, kterými jsou např. technická úroveň, estetické či funkční vlastnosti, úroveň servisních služeb nebo podmínky dodání plnění. Kritéria kvality mají společnou častou nemožnost číselného vyjádření pro účely hodnocení nabídek. Proto musí zadavatel co nejpřesněji popsat, jak bude při hodnocení těchto kritérií postupovat, aby zaručil vzájemnou porovnatelnost nabídek a zároveň předvídatelnost hodnocení pro dodavatele. Vyhodnocení těchto kritérií by mělo být objektivně ověřitelné.[193]

Hodnocení nabídky dle nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality Metodika MMR nazývá konceptem „best value for money", jehož cílem je optimalizace poměru ceny

---

[191] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, čl. 90 odůvodnění směrnice.

[192] Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika Ministerstva pro místní rozvoj: Hodnocení nabídek dle ekonomické výhodnosti* [online]. S. 4. [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k -zakonu-c -134-2016-Sb-,-o -zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k -zadavacim-rizenim

[193] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 484–485. ISBN 978-80-7552-102-6.

a výkonu. V průběhu hodnocení dochází k porovnávání kvalitativních vlastností a nákladů nabízeného plnění, kdy v konečném důsledku může být zvolena nabídka dražší, která lépe vyhovuje kvalitativním požadavkům. Toto hodnotící kritérium je způsobilé zohlednit kvalitu plnění, inovační prvky nabídky a náklady životního cyklu. Metodika doporučuje zadavatelům přistoupit k použití této metody hodnocení zejména u nehomogenních plnění, které mají rozdílné vlastnosti a jsou snadno zaměnitelné. Typicky se bude jednat o veřejné zakázky na stavební práce, jejichž předmětem bude také návrh technického řešení.[194]

Použití kritéria nákladů životního cyklu je dle důvodové zprávy nejkomplexnějším hodnocením. „*Jde o reakci na preferenci zadavatele směřující k hodnocení pouze pořizovací ceny a nezahrnování provozních nákladů do hodnocení, přičemž provozní náklady v mnoha případech ve své výši převyšují právě pořizovací cenu.*“[195] Dle znění § 117 ZZVZ náklady životního cyklu vždy zahrnují nabídkovou cenu a mohou zahrnovat náklady zadavatele v průběhu životního cyklu předmětu veřejné zakázky nebo náklady způsobené dopady na životní prostředí. Toto ustanovení ZZVZ obsahuje demonstrativní výčet provozních nákladů zadavatele, mezi které řadí ostatní pořizovací náklady, náklady související s užíváním předmětu veřejné zakázky, náklady na údržbu a náklady spojené s koncem životnosti. Metodika MMR navádí zadavatele využít tohoto kritéria hodnocení, když si je zadavatel vědom, že mu v souvislosti s užíváním předmětu plnění vzniknou nemalé náklady nebo lze-li očekávat, že náklady předmětů plnění se budou lišit dle jednotlivých dodavatelů. Zadavatel by měl aplikovat toto kritérium na veřejné zakázky, u nichž jsou pořizovací náklady výrazně nižší než náklady provozní a mají dlouhou dobu životnosti.[196]

Podešva uvádí, že nejnižší nabídková cena je jako samotné kritérium hodnocení použitelná zejména v případech, kdy je zadavatel schopen velmi přesně definovat požadovaný předmět plnění a navazující obchodní podmínky a současně se jedná o plnění, u kterého není třeba soutěžit jednotlivé parametry. Klasicky by se jednalo o veřejné zakázky na dodávky

---

[194] Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika Ministerstva pro místní rozvoj: Hodnocení nabídek dle ekonomické výhodnosti* [online]. [cit. 2018-03-09]. S. 9. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k -zakonu-c -134-2016-Sb-,-o -zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k -zadavacim-rizenim

[195] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 376. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[196] Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika Ministerstva pro místní rozvoj: Hodnocení nabídek dle ekonomické výhodnosti* [online]. S. 6 -8. [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k -zakonu-c -134-2016-Sb-,-o -zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k -zadavacim-rizenim

spotřebního zboží, jejichž kvalitativní charakteristiky bude splňovat převážná většina dodavatelů. Nabídky se tak budou lišit právě nabízenou cenou.[197] Dle důvodové zprávy zadavatelé často postupují dle kritéria nejnižší nabídkové ceny, protože je to nejméně napadnutelná varianta ze strany dodavatelů i dohledových orgánů. S nadměrným uplatňováním tohoto kritéria souvisí následné mnohdy nekvalitní plnění dodavatelů. Zadavatelé jsou pak nuceni veřejnou zakázku vypisovat znovu nebo vedou soudní spory kvůli vadnému plnění. Tím dochází k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.[198]

Z předchozích odstavců se ukazuje, že každé z uvedených kritérií samostatně i v kombinaci s jiným má své opodstatnění. Je na zadavateli, aby správně určil, jaké kritérium hodnocení pro něj bude nejefektivnější. Důležitý aspekt pro efektivní vynakládání veřejných prostředků vnímám v uvědomění zadavatelů, kteří upřednostní ekonomicky nejpřínosnější variantu hodnocení před jistotou, že jejich postup nebude napadnutelný pro nepřezkoumatelnost. To by mohl podpořit zákonodárce, který by zadavatelům poskytl při volbě kritérií hodnocení větší oporu v ZZVZ např. v pravomoci ÚOHS, který by mohl posuzovat vhodnost určených kritérií hodnocení a váhu nebo jiný matematický vztah mezi kritérii. Nicméně z dosavadní rozhodovací praxe ÚOHS vyvozuji, že rozhodnutí o vhodnosti kritéria a jeho váze považuje za rozhodnutí v dispozici zadavatele, který sám nejlépe dle vlastních potřeb zhodnotí, jaká kritéria a další parametry preferuje.[199] Pro usnadnění orientace může posloužit dříve uváděná metodika MMR.

3.5 Finanční limity

Finančními limity rozumí ustanovení § 24–27 ZZVZ finanční pásma, podle nichž se určí režim veřejné zakázky. Na základě režimu se odvíjí následný proces zadávání. Existuje režim veřejné zakázky malého rozsahu, podlimitní, nadlimitní a zjednodušený režim. První tři vyjmenované režimy se určí dle výše předpokládané hodnoty. Pravidla zjednodušeného režimu zadavatel použije, pokud je předmětem veřejné zakázky sociální či jiná zvláštní služba dle přílohy č. 4 ZZVZ. Finanční pásma jsou částečně stanovena v ZZVZ a spodní limity pro nadlimitní režim určuje nařízení vlády.

---

[197] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 480. ISBN 978-80-7552-102-6.

[198] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 248. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[199] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. října 2015, č . j .: ÚOHS-S0505/2015/VZ-33515/2015/511/BMa, 117.-124. bod.

Určení režimu veřejné zakázky je podstatné pro míru přísnosti a formálnosti procesního postupu. Větší důraz na regulaci a kontrolu vynakládání veřejných prostředků je kladen u veřejných zakázek s vyšší předpokládanou hodnotou, tj. především nadlimitních a podlimitních.[200] Podlimitní veřejná zakázka je tak vymezena podle limitů veřejné zakázky malého rozsahu a minimální předpokládané hodnoty nadlimitní veřejné zakázky. Hodnota finančních stropů se liší dle jednotlivých druhů veřejné zakázky a druhů zadavatele.

Veřejná zakázka malého rozsahu je taková, jejíž výše předpokládané hodnoty nepřesáhne 2 000 000 Kč bez DPH u dodávek a služeb nebo 6 000 000 Kč bez DPH u stavebních prací. Důvodová zpráva uvádí, že zadaných veřejných zakázek malého rozsahu a na základě výjimek podle dřívějšího zákona o veřejných zakázkách se stejnými finančními limity bylo zadáno asi 40 % z celkového objemu veřejných zakázek.[201]

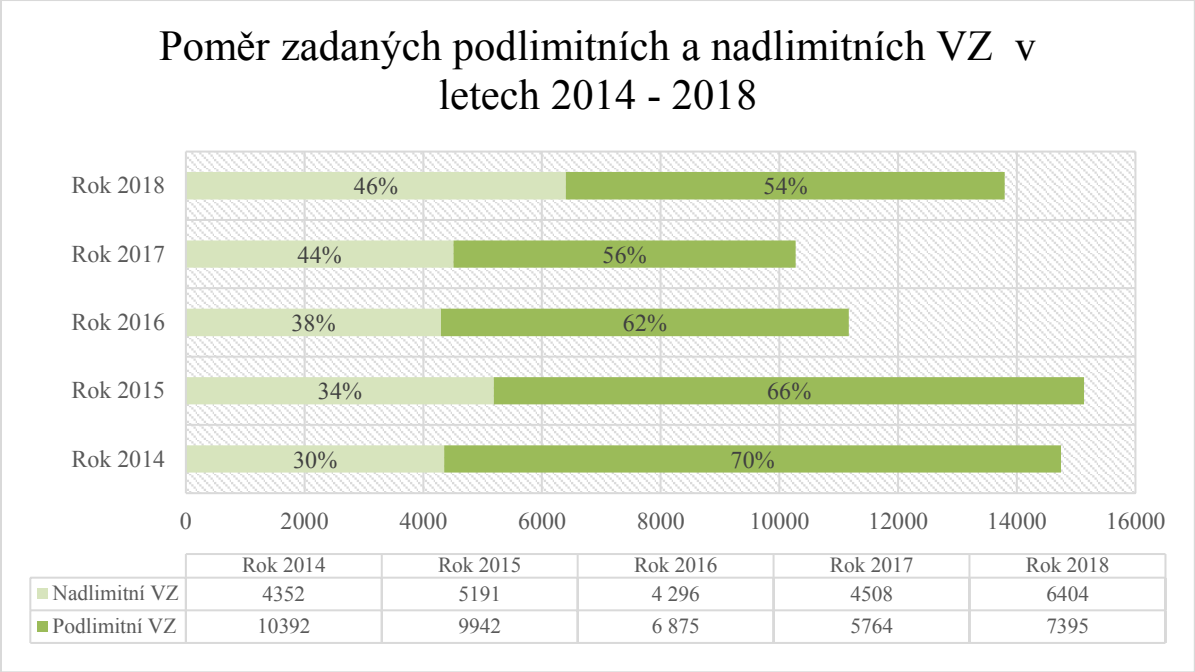
Tyto zakázky se zadávají dle znění § 31 ZZVZ mimo rámec ZZVZ. Podle ustanovení § 248 odst. 2 ZZVZ nepodléhají kontrole ÚOHS, a tudíž ani centrální evidenci Věstníku veřejných zakázek. V souladu s ustanovením § 219 odst. 1 písm. a) však platí, že pokud cena jakékoliv veřejné zakázky přesáhne 500 000 Kč bez DPH, je zadavatel povinen tuto smlouvu uveřejnit na svém profilu. Tato povinnost se vztahuje i na veřejné zakázky malého rozsahu.

Transparentnost zadávání veřejných zakázek malého rozsahu by měla být dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. i) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) zajištěna povinností uveřejňovat uzavřené soukromoprávní smlouvy prostřednictvím registru smluv, jejichž výše hodnoty předmětu plnění je 50 000 Kč bez DPH nebo vyšší. Tuto povinnost mají dle znění § 2 odst. 1 zákona o registru smluv taxativně dané smluvní strany, jež jsou obecně státními orgány, územními samosprávnými celky nebo se jedná o veřejné instituce. Z této povinnosti existují výjimky, které jsou určeny v § 3 zákona o registru smluv. Zákonu o registru smluv tak nepodléhají např. obce, které nevykonávají rozšířenou působnost. Veřejné zakázky malého rozsahu jsou dle důvodové zprávy regulovány rovněž interními předpisy zadavatele, podmínky poskytovatelů dotací nebo pravidla e -tržišť.[202]

---

[200] PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 82-84. ISBN 978-80-7552-102-6.
[201] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České* republiky [online]. S. 183. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0
[202] Tamtéž.

Graf č. 5



	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018
Nadlimitní VZ	4352	5191	4 296	4508	6404
Podlimitní VZ	10392	9942	6 875	5764	7395

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle limitu*. [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=5b59819c-e85f-44db-b17d-a7f213126ad9

Poměr zadaných nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek je patrný z grafu č. 5. Nadlimitní veřejné zakázky představují v posledních letech přibližně jednu polovinu celkového počtu zadaných nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek. Podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky dohromady zaujímají 60 % trhu veřejných zakázek. [203] Zbylých 40 % trhu, které tvoří zadané veřejné zakázky malého rozsahu a zakázky zadávané na základě výjimky, graf nezohledňuje. Veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají povinnosti uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek, a proto přesná data o jejich počtu a rozsahu v Informačním systému veřejných zakázek chybí.

Podíl veřejných zakázek malého rozsahu na celkovém objemu veřejných financí rozdělovaných prostřednictvím veřejných zakázek tak není přesně znám, ale dá se odhadovat, že vzhledem ke stanoveným limitům veřejné zakázky malého rozsahu bude tento podíl v porovnání s finančním objemem nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek nižší, ale nikoliv zanedbatelný.

[203] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 183. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

3.5.1 Problémy spojené s finančními limity

Výše mezní hodnoty pro nepovinný postup podle ZZVZ u veřejných zakázek malého rozsahu bývá předmětem diskuze. Podle důvodové zprávy se s příliš vysokou hranicí pojí nízký stupeň transparentnosti, potenciální korupční jednání a ztráta kontroly nad veřejným zadáváním. Byl také předkládán návrh, který doporučoval zvýšit limity u konkrétního druhu veřejné zakázky. Upozorňoval na nepřiměřenou výši limitů u stavebních prací oproti službám. Stavební práce za 6 mil. Kč bez DPH jsou podle tohoto návrhu malého rozsahu, zatímco služba za 2 mil. Kč bez DPH je považována za značně velký rozsah. K argumentu nepřiměřenosti rozsahu služeb a stavebních prací byl přidán ještě argument přidané hodnoty. U stavebních prací existoval předpoklad přidané hodnoty nižší kvůli nutnosti nákupu stavebního materiálu a poddodávek. Proto byl rozsah hodnoty stavebních prací veřejné zakázky malého rozsahu považován za mnohem menší, než tomu bylo u služeb.[204]

U příliš nízké hranice může docházet k vzestupu administrativní náročnosti procesu zadávání, zpomalení procesu a v důsledku toho ke snížení efektivity a hospodárnosti. Důvodem pro snížení limitů je podobný argument jako u zvýšení limitu u stavebních prací. Rozsah hodnoty stavebních prací oproti službám je podle tohoto argumentu v nepoměru. Nepoměr může být napraven snížením finančního limitu u služeb a případně také dodávek. Správná výše limitů pro veřejnou zakázku malého rozsahu by měla být taková, aby výhody konkurence a transparentnosti převýšily administrativní náklady.[205]

Analýza finančních limitů ukázala, že současný stav finančních stropů je dostatečným kompromisem. Předchází negativním jevům, jako je administrativní zátěž a korupce.[206] Souhlasím se závěrem důvodové zprávy, který dospěl k názoru, že výše limitů pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu z uvedených důvodů splňuje svůj účel. Myslím si ovšem, že důvody uváděné pro změnu limitů dle druhů veřejných zakázek malého rozsahu mají význam a mohly by být podnětem pro budoucí úvahy nad finančními limity veřejných zakázek.

Z předchozího textu vyplývá, že veřejné zakázky malého rozsahu představují 40 % trhu veřejných zakázek. Bylo by proto vhodné přezkoumat, zda jsou stanovená minimální pravidla

---

[204] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 184. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

[205] Tamtéž.

[206] Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. S. 189. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z : http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

pro veřejné zakázky malého rozsahu nastavená tak, aby prostřednictvím jejich zadávání nedocházelo k plýtvání veřejných zdrojů a dalším výše definovaným problémům. K potřebě revize těchto pravidel by mohl přispět argument, který vyvozuji z Dvořákova dělení způsobů zadání veřejných zakázek malého rozsahu. Podle něj existují dvě varianty. První umožňuje zadavateli zadat zakázku na základě přímého zadání nejčastěji formou objednávky. Druhá předpokládá oslovení určitého okruhu dodavatelů a z něj podle stanovených pravidel výběr nejvhodnější nabídky. Počítá se, že první varianta bude zvolena u plnění veřejné zakázky malého rozsahu s nízkou hodnotou.[207] Nicméně tento postup není předmětem zákonné úpravy, a proto není vyloučeno, že by zadavatel mohl zvolit první variantu postupu i při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu dosahující k limitním hodnotám. Z článku Lidových novin[208] je patrné, že takový postup není neobvyklý. Uvedený postup by nemusel odpovídat zásadě transparentnosti a dalším základním zásadám uvedeným v ZZVZ a mohlo by docházet k obcházení ZZVZ.

K dalším potencionálně rizikovým místům ZZVZ, které by mohly být zdrojem dalších problémů, bývá řazena nemožnost přezkumu zadání veřejných zakázek malého rozsahu ÚOHS. Dodavatelům, kteří se cítí být dotčeni ve svých právech postupem zadavatele u veřejné zakázky malého rozsahu, je tak zkrácena možnost obrany u hlavního dohledového orgánu. Podle rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. srpna 2013 mohou tito dodavatelé podávat žalobu na náhradu škody u obecných soudů.[209] Lze předpokládat, že vzhledem k relativně nízké hodnotě veřejných zakázek malého rozsahu a vzhledem k době potřebné pro rozhodnutí obecných soudů by mohlo být mnoho dodavatelů od podání žaloby odrazeno.

Absenci dohledu ÚOHS by měl částečně kompenzovat zákon o registru smluv a jeho povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy od stanoveného finančního minima. Účinností tohoto zákona se měla zvýšit transparentnost a možnost kontroly veřejných zakázek malého rozsahu veřejností. V následující kapitole jsou popsány další varianty představující kontrolu nad zadáváním veřejných zakázek, kterou by mohli využít i dotčení dodavatelé u veřejných zakázek malého rozsahu.

---

[207] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 183. ISBN 978-80-7400-651-7.

[208] LIDOVKY.CZ. *Úskok úřadů: vypisují zakázky těsně pod limitem. Za rok a půl jde o 895 milionů.* In: Lidovky.cz [online]. 28. 2. 2018. ISSN 1213-1385. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/instituce-batovsky-zneuzivaji-system-zakazek-maleho-rozsahu-kritizuje-transparency.A180228_191629_ln_domov_ele

[209] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. srpna 2013, č. j.: ÚOHS-R157/2012/VZ-15153/2013/310/MLr, 45. bod.

3.6 Mechanismy přezkumu

Za primární dohledový orgán nad zadáváním veřejných zakázek se považuje ÚOHS, který je k tomu oprávněn na základě ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

ÚOHS je ústřední orgán státní správy sídlící v Brně, jehož působnost je stanovena v oblasti ochrany nad hospodářskou soutěží, dozoru[210] nad zadáváním veřejných zakázek a kontroly veřejných podpor. ÚOHS je správní orgán a z toho vyplývá, že v případě, že není v ZZVZ jako speciálním procesním předpisem upraven postup odlišně, použije se SŘ.[211] ÚOHS je tak povinen dodržovat lhůty pro vydání rozhodnutí, které jsou upraveny v ustanovení § 71 SŘ.

Působnost ÚOHS v oblasti veřejných zakázek stanoví podrobněji znění § 248 ZZVZ, které obsahuje taxativní výčet pravomocí. Vyplývá z něj, že tento správní orgán je oprávněn posuzovat soulad zadávání všech veřejných zakázek se ZZVZ, se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a ukládat nápravná opatření nebo sankce za spáchání správního deliktu. Pravomoc ÚOHS se nevztahuje na veřejné zakázky malého rozsahu a koncese malého rozsahu.

Přezkumné řízení se zahajuje na návrh nebo ex officio a je dvouinstanční.[212] Návrh je oprávněn podat každý dodavatel, který využil možnost podat zadavateli odůvodněné námitky dle ustanovení § 241 a násl. ZZVZ. Dle Dvořáka může účastník řízení do 15 dnů od vydání rozhodnutí ÚOHS v prvním stupni podat rozklad k předsedovi ÚOHS. Ten by měl rozhodnout ve stejných lhůtách dle SŘ. Návrh na rozhodnutí předsedovi ÚOHS předkládá rozkladová komise.[213]

Vedle ÚOHS existují další orgány, které lze považovat za přezkumné mechanismy. Druhostupňové rozhodnutí předsedy ÚOHS lze napadnout do 2 měsíců od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Místně a věcně příslušný pro podání žaloby je Krajský soud v Brně. Dle znění § 102 a násl. SŘS je opravným

---

[210] Pojem dohled a dozor jsou ve správním právu považované za jazykové ekvivalenty. Zdroj: POMAHAČ, Richard. *Správní dozor a kontrolní řád*. [online]. [cit. 2018-01-22]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-56-12w-pomahac-pdf.aspx

[211] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 1178. ISBN 978-80-7400-651-7.

[212] § 249 ZZVZ

[213] DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. S. 1179. ISBN 978-80-7400-651-7.

prostředkem kasační stížnost, která musí být podána do 2 týdnů po doručení rozhodnutí Krajským soudem v Brně. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V kapitole 4. 2 Veřejné finance jsem zmínila další orgány, které vykonávají kontrolu nad zadáváním veřejných zakázek z hlediska principu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Jsou jimi především vláda a Poslanecká sněmovna dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, dále MF ČR, územní finanční orgány, správci kapitol, krajské úřady a další orgány veřejné správy v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Podle čl. 97 Ústavy je NKÚ příslušný pro výkon kontroly nad hospodařením se státním majetkem a plněním státního rozpočtu.

3.6.1 Problematická ustanovení ZZVZ o dohledu ÚOHS

Jak je uvedeno v předchozí kapitole, vyloučení přezkumu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu vyplývá z ustanovení § 248 ZZVZ. Podle Grulicha stát vyloučením dohledu ÚOHS v podstatě rezignoval na jakýkoliv přezkum veřejných zakázek malého rozsahu.[214]

Odlišný postoj k tomu zaujmul předseda ÚOHS Rafaj, který ve svém rozhodnutí uvedl, že dodavatelé se mohou obrátit v souvislosti s porušením pravidel u zakázek malého rozsahu na obecné soudy. Porušení ustanovení § 6 ZZVZ je sankcionováno právem odpovědnosti za škodu. Tyto nároky posuzují dle ustanovení § 7 odst. 1 zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád právě obecné soudy.[215]

Veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají dozoru ÚOHS, nicméně existují jiné způsoby, jak postup zadavatele zkontrolovat. Z předchozí kapitoly plyne, že zadavatel má povinnost uveřejnit v registru smluv smlouvu uzavřenou na základě zadání veřejné zakázky s hodnotou plnění vyšší než 50 000 Kč bez DPH a povinnost uveřejnit na profilu zadavatele smlouvu přesahující hodnotu plnění 500 000 Kč bez DPH. Tím se má zvýšit transparentnost veřejných zakázek malého rozsahu. Dodavatelé, mohou využít práva odpovědnosti za škodu a podat žalobu k obecnému soudu. Dále se mohou obrátit na kontrolní orgány, které kontrolují soulad postupu zadavatele s principy 3E.

Neúčinností kontrolního mechanismu by mohlo být chápáno i potencionální omezení přístupu některých dodavatelů k možnostem ochrany u ÚOHS. Z ustanovení § 249 ZZVZ vyplývá, že ÚOHS zahajuje řízení o přezkoumání na návrh a ex officio. Zahájení řízení je však u navrhovatelů podmíněno uhrazením kauce ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele

[214] GRULICH, Tomáš. *Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek*. Právní rozhledy. 2016, č. 20, S. 705-713. ISSN 1210-6410.
[215] Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. srpna 2013, č. j.: ÚOHS-R157/2012/VZ-15153/2013/310/MLr, 45. bod.

za celou dobu plnění veřejné zakázky nebo za dobu prvních čtyř let u smluv na dobu neurčitou, nejméně však ve výši 50 000 Kč dle § 255 odst. 1 ZZVZ. Mám za to, že zejména pro dodavatele, které představují malé a střední podniky, by tato kauce mohla představovat podstatnou překážku pro zahájení přezkumu.

Grulich se pozastavuje nad pravidly týkající se přezkoumání podnětů k zahájení řízení z moci úřední a hrazení poplatků za tyto podněty. U zahájení řízení z moci úřední na základě podnětu je v souladu s ustanovením § 259 ZZVZ vyžadován poplatek ve výši 10 000 Kč za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení. Tento poplatek se nevrací ani u podnětů, které ÚOHS shledal opodstatněnými. Podněty, u nichž nebude poplatek zaplacen, se ÚOHS nebude zabývat. Podle znění § 258 ZZVZ je oprávněn podat podnět k zahájení řízení z moci úřední pouze stěžovatel, který podal v téže věci námitky. Tato ustanovení podle Grulicha vylučují z přezkumu všechna podezření na závažné pochybení zadavatele, pokud stěžovatel formálně nepodal námitky nebo neuhradil poplatek. Zároveň uzavírá, že ÚOHS bude přezkoumávat podané podněty pouze za úplatu.[216]

Domnívám se, že k uvedeným argumentům Grulicha lze doplnit, že tato finanční omezení by mohla být potencionálně diskriminační. Především drobní dodavatelé, kteří hospodaří s omezeným rozpočtem a nemají finanční rezervy na výdaje související s poplatky ve správním řízení, by mohli být na svém právu na ochranu proti nesprávnému postupu zkráceni.

Pro komplexní přehled o úskalích kontrolních mechanismů doplňuji, že dalším problémem je odlišný postup správních soudů a ÚOHS při posuzování souladu zadávání veřejných zakázek s principy 3E, který je popsán v kapitole 3.1.

Z uvedených argumentů usuzuji, že potencionální nedostatek dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu je řešen pomocí jiných způsobů přezkumu kontrolními orgány. Zůstává však otázkou, zda tyto možnosti nabízí účinnou ochranu dodavatelům, kteří byli postupem zadavatele dotčeni. Další eventualitou by mohla být změna ZZVZ, která by do ustanovení § 248 ZZVZ zahrnula oprávnění ÚOHS přezkoumávat zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Omezení přístupu k ÚOHS finanční kaucí slouží dle mého názoru k zamezení nadměrného nápadu kauz na ÚOHS a předejití podávání návrhů, které by mohly mít pouze šikanózní povahu a nebyly by jinak důvodné. Myslím si, že uváděná minimální výše této kauce by měla být podrobena revizi. Případně by mohla být výše kauce stanovena dle jiných kritérií,

[216] GRULICH, Tomáš. *Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek*. Právní rozhledy. 2016, č. 20, S. 705-713. ISSN 1210-6410.

než je předpokládaná hodnota veřejné zakázky, aby respektovala finanční možnosti konkrétních dodavatelů a nedocházelo k diskriminaci.

Kontrola veřejných zakázek veřejností je jedna ze zásadních možností, jak upozornit na nesrovnalosti v postupu zadavatele. To, že veřejnost není oprávněna podat podnět k zahájení řízení u ÚOHS, považuji za podstatný nedostatek ZZVZ. Nezbývá než doporučit, aby byl tato mezera změněna novelizací ZZVZ po vzoru SŘ, kde je institut podnětu obecně upraven.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývá dvěma základními náhledy na problematiku zadávání veřejných zakázek. Jedním z nich je přístup právní, který sleduje splnění zákonných povinností a procedurálních náležitostí. Řádný postup zadavatele je uskutečněn, pokud zadavatel dodrží minimální požadavky, které ukládá ZZVZ a související předpisy. Oblast veřejných zakázek je specifická pro vynakládání finančních prostředků z veřejných zdrojů na zajištění plnění veřejných zakázek. Z tohoto faktu plyne požadavek, aby bylo s veřejnými prostředky nakládáno ekonomicky racionálně v souladu s principy 3E. Z odborných názorů vyplývá, že optimálním stavem by bylo tyto dvě hlediska propojit.

Zadavatelé se bez větších problémů dokáží řídit stanovenou právní úpravou a jsou schopni vést zdárně proces zadávání po právní stránce. Naproti tomu ekonomicky racionální proces zadávání veřejných zakázek je nadstavbou, která v řadě rozhodovacích procesů zadavatelů chybí. Pokud by byl dohledovými orgány důsledně uplatňován přezkum z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, mnoho zadavatelů by mohlo být za nehospodárný postup postiženo.

Z popsaných problémů a jejich navržených východisek obecně vyplývá, že stanovená pravidla jsou dostatečně přesná. Na většinu problémů existuje řešení, které již národní nebo unijní právní úprava předvídá. Problematické faktory jsou identifikovány v aplikaci těchto postupů a nejvíce se projevují právě v nehospodárném užívání veřejných zdrojů.

K nejčastějším závěrům při hledání řešení problematických aspektů veřejných zakázek patří povinnost zadavatele, aby náležitě postupoval podle stanovených pravidel, obecných principů a zásad. Tato povinnost není náležitě splněna, řídí-li se zadavatel pouze zněním ZZVZ. Právo veřejných zakázek je komplexní oblastí s ekonomickým přesahem, jejíž pravidla jsou upravena ve více právních předpisech. Aby mohl zadavatel dostát všem požadavkům a zároveň účinně předcházel možným problémům, je třeba, aby disponoval odborným personálem nebo se mohl obrátit na odbornou instituci, kterou může být centrální zadavatel. Odborníci, kteří povedou řádný proces zadávání veřejných zakázek a budou si vědomi všech eventualit, které musí zvážit z právního a ekonomického hlediska, mohou být zárukou správné aplikace souboru právních předpisů veřejných zakázek.

Podporu informovanosti zadavatelů by mělo nadále poskytovat MMR, které je ústředním orgánem veřejných zakázek. MMR a další správní orgány by měli nabízet pomoc formou aktuálních metodik, vzorových dokumentů či pořádáním seminářů tak, aby odpovídala specifikům veřejných zakázek uplatňující principy 3E. Měli by vybízet zadavatele

ke správnému způsobu vedení zadávacího řízení a upozornit je na nutnost ekonomického uvažování při jejich krocích.

Dalším obecným návrhem řešení uváděným v této diplomové práci je změna dílčích ustanovení ZZVZ. Jedná se především o možnosti, jejichž znění uváděla směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU a které do národní úpravy nebyly zahrnuty. Zejména jde o znění směrnice, které předpokládá, že by zadavatelé mohli vyžadovat pro splnění ekonomické kvalifikace informace o ročních účetních závěrkách. Dále se jedná o návrhy, které se objevují v odborných diskuzích nebo návrhy, které vychází z institutů příbuzných právních předpisů ve smyslu lex generalis (např. navrhovaná úprava podnětu v ZZVZ dle obecné úpravy v SŘ). Novelizaci by nutně musela předcházet revize ZZVZ a analýza dopadů navrhovaných změn.

Předkládaná diplomová práce mezi východiska definovaných rizik zahrnuje také uvedení některých konkrétních postupů, které by zadavatel mohl zvolit, aby lépe docílil svého záměru. Jde o návody, jak vést zadávací řízení, aby byl splněn ekonomický požadavek efektivnosti použitých veřejných výdajů. Tyto postupy, ke kterým se řadí např. neuvedení předpokládané ceny veřejné zakázky do zadávací dokumentace, nebývají v praxi tolik využívané, ale jsou v souladu s ZZVZ a mohou vést ke zdokonalení průběhu zadání veřejné zakázky.

Dohled na poli veřejných zakázek je další problematikou, která v sobě spojuje ekonomickou a právní stránku veřejných zakázek. Potenciálně diskriminační omezení přístupu k ÚOHS a vyloučení veřejnosti z oprávnění podat podnět k zahájení řízení představují právní záležitosti, které je nutno řešit pomocí změn legislativy. Naopak mezery ZZVZ spočívající ve vyřazení ÚOHS z možnosti přezkumu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a v omezené působnosti ÚOHS v posouzení postupu zadavatelů dle jiných právních předpisů, jsou otázky, které mají důležitý přesah do kontroly nad hospodárností zadávacího řízení.

Inspirací pro řešení vybraných problémů může být také předchozí právní úprava. Zejména právní předpis z 1. republiky stanovil některé originální přístupy v zadávacím procesu. Výhodou využití dříve účinných institutů je existence judikatury k danému tématu a zhodnocení funkčnosti takového pravidla.

Lze uzavřít, že právní úprava veřejných zakázek v České republice většinou disponuje vhodnými pravidly, které umožňují předcházet rizikům spočívajících v plýtvání veřejných prostředků a porušování právních předpisů. Překážky v zákonném postupu způsobuje praxe zadavatelů, kteří mnohdy nepostupují podle všech stanovených norem. Zadavatelé, nevědomi si svých povinností, se na vzniku problémů podílí a často nejsou schopni rozlišit rizikové

chování svých zaměstnanců nebo dodavatelů. Zákonodárce a příslušné státní orgány by měli učinit všechna opatření, aby se informovanost zadavatelů zlepšila a aby bylo možné postup zadavatelů efektivně kontrolovat.

Seznam zkratek

ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MF	Ministerstvo financí České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
VZ	veřejná zakázka
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
OZ	Občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
TZ	Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
SŘ	Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
SŘS	Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
vládní nařízení	vládní nařízení č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací, ve znění pozdějších předpisů
HDP	hrubý domácí produkt

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ARROWSMITH, Sue. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK. Volume 1* 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 2014. ISBN 978-0 -421-9669-1.

DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-651-7.

GRULICH, Tomáš. *Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek*. Právní rozhledy. 2016, č. 20, S. 705-713. ISSN 1210-6410.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.

HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

HERMAN, P., FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-660-6.

HERMAN, P.; FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN: 978-80-7380-595-1.

HODAŇ, Bohuslav. *Teorie a zkušenosti v přípravě a realizaci projektů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013. Monografie. ISBN 978-80-244-3651-7.

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. ISBN 80-86432-09-2 .

JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-443-8.

KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.

MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-551-3.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 1. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2001. ISBN 80-86395-19-7 .

PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-102-6.

SCHELLEOVÁ, Andrea. *Nejčastější problémy ve veřejných zakázkách nejen pro sektorové zadavatele*. Praha: Linde, 2014. Monografie (Linde). ISBN 978-80-7201-857-4.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ČEPS využívá možnosti nezveřejňovat předpokládanou hodnotu zakázky. In: *Ceska-justice.cz*. [online]. 7. 9. 2017. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2017/09/ceps-vyuziva-moznosti-nezverejnovat-predpokladanou-hodnotu-zakazky/

DOLEČEK, Marek. Veřejné zakázky. In: *BusinessInfo.cz* [online]. 30. 6. 2016. Dostupné z: https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/verejne-zakazky-ppbi-51137.html#!&chapter=1

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 148/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200900a.htm

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =3 &CT=152&CT1=0

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O =7 &CT=637&CT1=0

HEJNÁ, Veronika. Nejvýznamnější změny v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek. In: *Finance.cz* [online]. 21. 10. 2016. Dostupné z: https://firmy.finance.cz/477557-zadavani-verejnych-zakazek/

JUREČKA, Václav a kol. *Makroekonomie: 3. aktualizované a rozšířené vydání* [online]. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. ISBN 978-80-271-9266-3. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=IeSHDgAAQBAJ&pg=PA32&lpg=PA32&dq=transferov%C3%BD+v %C3%BDdaj&source=bl&ots=AT0eSXld8Q&sig=DEfz7VuJkPZ0HDTDK6VGbRh4BjM&hl=cs&sa=X &ved=2ahUKEwivwcCS5cffAhUEfiwKHZqbD0kQ6AEwBnoECAMQAQ#v =onepage&q =transferov%C3%BD%20v%C3%BDdaj&f =false

KAMENÍK, Martin a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. ISBN 978-80-904829-4 -4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

KAMENÍK, Martin a PETRÁKOVÁ, Lenka. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit?: Metodika pro územní samosprávy* [online]. Praha: Oživení, 2012. ISBN 978-80-904829-5 -1. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf

KAMENÍK, Martin. *Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR* [online]. Oživení o. s., 2011. ISBN 978-80-904829-3 -7. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/06/Transparentnost_final1.pdf

KÜHN, S. a SHERMAN, L. B. *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide* [online]. Transparency International, 2014. S. 23. ISBN 978-3 -943497-61-8. Dostupné z: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2014_anticorruption_publicprocureme?e =2496456/8718192

LOUŠA, František. *Dílčí fakturace dle smlouvy o dílo*. In: mzdovapraxe.cz. [online]. 1. 6. 2007. Dostupné z: http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d2250v2993-dilci-fakturace-dle-smlouvy-o -dilo/

LIDOVKY.CZ. *Úskok úřadů: vypisují zakázky těsně pod limitem. Za rok a půl jde o 895 milionů.* In: Lidovky.cz [online]. 28. 2. 2018. ISSN 1213-1385. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/instituce-batovsky-zneuzivaji-system-zakazek-maleho-rozsahu-kritizuje-transparency.A180228_191629_ln_domov_ele

Ministerstvo financí – Sekce veřejné rozpočty. *Státní rozpočet 2018 v kostce: kapesní příručka Ministerstva financí ČR* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2018. ISBN 978-80-7586-009-5. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/o -ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v -kostce/statni-rozpocet-v -kostce-2018-31944

Ministerstvo financí. *Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2018* [online]. [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2018/mesicni-pokladni-plneni-2018-30928

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle dělení na části*. [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=1c0c05d3-73c5-4540-a19b-0fd4369fac1d

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle limitu*. [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=5b59819c-e85f-44db-b17d-a7f213126ad9

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Roční sumář zadaných VZ podle zdroje financování*. [online]. In: Informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z: https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportPreview.aspx?isNodeId=true&id=9f90d05c-5649-4d24-b64f-11c4aa03b481

Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika Ministerstva pro místní rozvoj: Hodnocení nabídek dle ekonomické výhodnosti* [online]. [cit. 2018-03-09]. Dostupná z: http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k -zakonu-c -134-2016-Sb-,-o -zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k -zadavacim-rizenim

OECD. *Detecting bid rigging in public procurement: Helping governments to obtain best value for money* [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42594486.pdf

OECD. *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement: Helping governments to obtain best value for money* [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf

OCHRANA, František. *Příloha č. A1 Dokumentu „Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek": Povinnost zadavatele postupovat při zadávání veřejných zakázek podle principů 3E s ohledem na ustanovení zákona o finanční kontrole* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/5ca730e6-510f-4993-98ca-d2bc770c16dc/3E_vs_principy_ZVZ_A1

PAVEL, Jan. Transakční náklady a veřejné zakázky? [online]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/228588667_Transakcni_naklady_a _verejne_zakazky

POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. [online]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-56-12w-pomahac-pdf.aspx

RAFAJ, Petr a FRIČOVÁ, Vítězslava. Vybrané instituty práva veřejných zakázek v judikatuře Soudního dvora EU a jejich úprava v nových zadávacích směrnicích. In: Bulletin-advokacie.cz [online]. 23. 9. 2015. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/vybrane-instituty-prava-verejnych-zakazek?browser=full

TECHNOLOGICKÁ AGENTURA ČESKÉ REPUBLIKY. Směrnice Technologické agentury České Republiky pro předkládání a zpracování zpráv. [online]. 2013. Dostupné z: https://docs.google.com/file/d /0B622yqZqtyZTbmxjWU13YnRsUHc/edit

SCHELLEOVÁ, Andrea. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. In: Právní labyrint [online]. 30. 7. 2015. ISSN 2464-4730. Dostupné z: https://www.pravnilabyrint.cz/vyvoj-pravni-upravy-verejnych-zakazek/

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Co je to korupce [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011. Dostupné z: https://www.transparency.cz/korupce/

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Veřejné zakázky [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/pravni-poradna/verejne-zakazky/

ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Bid rigging a výběrová řízení. [online]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/bid-rigging-a -vyberova-rizeni.html

ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Formy bid riggingu [online]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/formy-bid-riggingu.html

ÚOHS: Úřad pro ochranu osobních údajů. Prevence [online]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a -transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/prevence.html

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 381. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o =8 &v =US&ct=381

TECHNOLOGICKÁ AGENTURA ČESKÉ REPUBLIKY. Všeobecné podmínky Technologické agentury České Republiky. [online]. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d /1j8FA-sN2cjbs5TBTLPmtKAdpH5OxIexA/edit

3. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní smlouva č. 3 /2004 Sb. m. s., Občanskoprávní úmluva o korupci,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES,

Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb., Ústava České republiky,

Vládní nařízení č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací,

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,

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

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád,

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole,

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv,

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole,

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

4. Seznam použitých rozhodnutí a judikatury

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. února 2011, č. j.: ÚOHS-S388/2010/VZ-19601/2010/510/IFa,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 2. května 2012, č. j.: ÚOHS-S555/2011/VZ-3888/2012/540/ZČa,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 7. srpna 2012, č. j.: ÚOHS-S76/2011/VZ-9818/2012/520/DŘí,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. října 2015, č. j.: ÚOHS-S0505/2015/VZ-33515/2015/511/BMa,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. října 2015, č. j.: ÚOHS-S0049/2013/VZ-35499/2015/551/Opa,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 5. listopadu 2015, č. j.: ÚOHS-S0434/2015/VZ-37925/2015/512/MHr,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. prosince 2015, č. j.: ÚOHS-R252/2014/VZ-42006/2015/321/MMl,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. prosince 2017, č. j.: ÚOHS-R0149/2017/VZ-36152/2017/322/LKa,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. srpna 2013, č. j.: ÚOHS-R157/2012/VZ-15153/2013/310/MLr,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 13. srpna 2013, č. j.: ÚOHS-R157/2012/VZ-15153/2013/310/MLr,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. srpna 2016, č. j.: ÚOHS-R326/2015/VZ-35701/2016/323/PMo,

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. října 2018, č. j.: ÚOHS-S0315/2018/VZ-28598/2018/542/VHu,

Rozsudek NSS ze dne 3. září 2015, č. j.: 3 As 212/2014–36,

Rozsudek NSS ze dne 14. července 2017, č. j.: 2 Afs 208/2016–52,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. srpna 2009, č. j. 62 Ca 34/2008-102,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. listopadu 2012, č. j.: 62 Af 57/2011,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. února 2012, č. j.: 62 Af 50/2011-72,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2018, č. j. 30 Af 105/2016 – 68,

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. prosince 2015, č. j.: 30 Af 47/2014-59,

Rozhodnutí Komise Evropského společenství 92/204/EEC ze dne 5. února 1992 (Case No IV/31.572 and 32.571 - Building and Construction Industry in the Netherlands), OJ L 92/1.

Vybrané problémy veřejných zakázek v České republice

Abstrakt

Cílem této diplomové práce je identifikovat vybrané problémy vyskytující se v zadávání veřejných zakázek v České republice. Předkládaná diplomová práce uvádí některé důvody nesprávného postupu zadavatelů, které působí v dalším procesu obtíže subjektům zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Problematické aspekty jsou posuzovány podle principů 3E, které definují základní příčinu přijetí tohoto zákona. Záměrem platné právní úpravy veřejných zakázek je stanovit dostatečná pravidla, která by zajistila řádné vynakládání finančních prostředků z veřejných zdrojů. Po vymezení vybraných problémů následuje přiblížení možných řešení.

Úvodní kapitola shrnuje důležité momenty vývoje právní úpravy veřejných zakázek, která počíná již v období Rakouska-Uherska. Zahrnuje podstatu a důvody přijetí právních předpisů a upozorňuje na určité problematické úseky pravidel, které způsobily jejich pozdější změnu. V této kapitole je zařazena také základní charakteristika současně účinného zákona, který byl přijat v roce 2016, aby reflektoval platné směrnice Evropské unie a zjištěná úskalí předchozího zákona.

Druhá kapitola popisuje postavení oblasti veřejných zakázek v systému práva. Zadávání veřejných zakázek je procesem, který směřuje k uzavření smlouvy. Je označováno jako soubor pravidel soukromoprávní povahy, avšak disponuje veřejnoprávním prvkem spočívajícím v omezení výběru smluvní strany kvůli vynakládání veřejných prostředků. Kapitola dále obsahuje definice elementárních pojmů, které jsou v právní úpravě veřejných zakázek používány.

Poslední kapitola se soustředí na definici vybraných problémů a nastínění možných východisek. Všechny uvedené problémy souvisí s hlediskem hospodárnosti, efektivity a účinnosti alokace veřejných finančních prostředků. Tato ústřední kapitola se zaměřuje na principy 3E a rizika, která vyplývají z absence definic těchto principů v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Uváděny jsou problémy související s veřejnými rozpočty a jejich výdaji, jejichž část veřejné zakázky představují. Dalším problematickým aspektem je porušování zásady transparentnosti, které může vést ke vzniku korupce nebo zakázaných dohod. Velký prostor je věnován problematice zadávací dokumentace, která může obsahovat řadu problémů. K nim jsou zařazeny instituty předpokládané hodnoty, dělení veřejných zakázek na části, ekonomická kvalifikace, nabídková cena, úhrada ceny plnění a hodnocení nabídek. Poslední dva body této kapitoly se zabývají okruhem problémů, které plynou ze stanovení finančních

limitů veřejných zakázek a z právní úpravy možnosti přezkumu zadávání veřejných zakázek. Mezi uváděné problémy patří omezená možnost přezkumu postupu zadavatele při zadání veřejných zakázek malého rozsahu a potenciálně diskriminační ustanovení zákona, které upravuje podmínky přístupu dodavatelů a veřejnosti k dohledovým orgánům.

Klíčová slova: veřejná zakázka, problémy veřejných zakázek, efektivita.

The selected issues of public procurement in the Czech Republic

Abstract

The aim of this diploma thesis is to identify selected issues occurring in the public procurement in the Czech Republic. The submitted diploma thesis presents some reasons for the wrongful procedure of the contracting entities which cause difficulties to the subjects of Act No. 134/2016 Sb., the Public Procurement Act. Problematic aspects are judged by the 3E principles, which define the cause of the adoption of this Act. The purpose of the public procurement legislation in force is to specify sufficient rules to ensure proper spending of public funds. Definitions of the selected problems are followed by an outline of possible solutions.

The introductory chapter summarizes the milestones in the development of public procurement legislation which began in the time of Austria-Hungary. It includes the essence and reasons for the adoption of legislation and points out certain problematic sections of the rules that led to their change later. The chapter also includes the basic characteristics of the Act currently in force which was adopted in 2016 in order to reflect the valid European Union directives and the determined problems of the previous Act.

The second chapter describes the status of public procurement in the system of law. Public procurement is a process leading to the conclusion of a contract. It is designated as a set of rules of private law with a public law element in limiting the contracting party's choice due to the spending of public funds. The chapter also contains definitions of basic terms used in public procurement legislation.

The last chapter focuses on defining the selected issues and on the outline of possible solutions. All these problems are related to the economy, efficiency and effectiveness of public finance spending. This key chapter focuses on the 3E principles and the risks resulting from the absence of definitions of those principles in the Public Procurement Act. The chapter presents the issues related to public budgets and their expenditures including public procurement. Another problematic aspect is the violation of the principle of transparency that may lead to corruption or bid rigging. The greater part of the chapter is devoted to the issue of procurement documentation, which may involve a number of problems. Those include the estimated value, public contracts divided into lots, economic qualification, tender price, payment of the price of performance, and evaluation of tenders. The last two paragraphs of this chapter deal with the range of issues arising from setting financial limits for public procurement and from the legal regulation of the possibility of reviewing public procurement.

These problems include the limited possibility of reviewing the contracting process for small-scale public contracts and potentially discriminatory provisions of the Act governing the conditions for the access of contractors and the public to supervisory authorities.

Keywords: public procurement, issues of public procurement, efficiency.