

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Andrea Regulová

**VÝDAJE VEREJNÝCH ROZPOČTOV
V NADVÄZNOTI NA ZADÁVANIE
VEREJNÝCH ZÁKAZIEK**

Diplomová práca

Vedúci diplomovej práce: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra: Katedra finančného práva a finančnej vedy

Dátum vypracovania práce (uzavretie rukopisu): 23.6.2010

Čestné prehlásenie

Prehlasujem, že som predkladanú diplomovú prácu vypracovala samostatne za použitia zdrojov a literatúry v nej uvedených.

V Prahe dňa 23.6.2010

.....

Pod'akovanie

Ďakujem JUDr. Radimovi Boháčovi, Ph.D. za odborné vedenie a cenné rady pri písaní
mojej diplomovej práce.

Obsah

Zoznam skratiek.....	6
Úvod.....	8
1. Verejné rozpočty.....	10
1.1. Sústava verejných rozpočtov.....	10
1.2. Všeobecne k pojmu rozpočet.....	11
1.3. Verejný rozpočet.....	12
1.4. Funkcie verejného rozpočtu.....	15
1.5. Rozpočtový proces a rozpočtové zásady.....	17
2. Obsah verejných rozpočtov.....	21
2.1. Príjmy verejných rozpočtov.....	23
2.2. Výdaje verejných rozpočtov.....	25
2.2.1. Verejné výdaje, verejné výdajové programy a projekty.....	25
2.2.2. Štruktúra a obsah výdajov štátneho rozpočtu.....	29
2.2.3. Štruktúra a obsah výdajov územných samosprávnych celkov.....	31
3. Verejný majetok.....	33
4. Verejné zákazky.....	35
4.1. Právo verejných zákaziek a jeho miesto v systéme práva.....	36
4.2. Základná charakteristika verejných zákaziek.....	37
4.3. Delenie verejných zákaziek.....	38
4.4. Predzadávacie štádium.....	41
4.5. Druhy zadávacích konaní.....	42
4.6. Zásady postupu zadávateľa podľa § 6 ZVZ.....	43
4.6.1. Zásada transparentnosti.....	45

4.6.2.	Zásada rovného zachádzania	46
4.6.3.	Zásada zákazu diskriminácie	47
5.	Princípy 3E	49
5.1.	Hospodárnosť	50
5.2.	Efektívnosť	51
5.3.	Účelnosť	51
5.4.	Základné pravidlá pri používaní 3E princípov	52
6.	Negatívne aspekty v oblasti verejných zákaziek	55
7.	Návrhy zmien v prístupe k verejným zákazkám so snahou zvýšiť efektívnosť	60
	Záver	64
	Zoznam literatúry a prameňov	66
	Summary	73
	Kľúčové slová	75

ZOZNAM SKRATIEK

ČR – Česká republika

EK – Európska komisia

ES – Európske spoločenstvo

ESD – Európsky súdny dvor

ESF – Európsky sociálny fond

EÚ – Európska únia

GPA – Dohoda o verejných zákazkách (Government Procurement Agreement)

INTOSAI – Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií (International Organisation of Supreme Audit Institutions)

LZPS – Usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad ČR

ObchZ – Obchodní zákoník (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

OECD – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)

TIC – Transparency International - ČR

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ČR

ÚS – Ústavní soud ČR

Ústava ČR – Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o finanční kontrole – Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon č. 320/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o hl. m. Prahe – Zákon o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o krajskom zriadení – Zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o majetku ČR – Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o NKÚ – Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu (zákon č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o obecnom zriadení – Zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o rozpočtových pravidlách – Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o rozpočtových pravidlách územních rozpočtov – Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Zákon o rozpočtovom určení daní – Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

ZFEU – Zmluva o fungovaní EÚ

ZVZ – Zákon o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb., v znění pozdějších předpisů)

ÚVOD

I v dnešnej dobe je to stále štát, na ktorého bedrách spočívajú dôležité úlohy týkajúce sa jeho občanov, resp. obyvateľstva. Aby mohol tieto rôznorodé funkcie plniť čo najlepšie, potrebuje vlastniť určitý majetok. Ten môže vzniknúť rozmanitými cestami, i keď najčastejším spôsobom je jeho nákup od subjektov odlišných od verejného sektoru. K tomu dopomáha práve inštitút verejnej zákazky.

Objem finančných prostriedkov, ktoré skrz neho prechádzajú, ako aj rýdzo právny uhol pohľadu na inštitút verejného obstarávania sú hlavné dôvody výberu tejto problematiky ako témy mojej diplomovej práce. Podľa môjho názoru je treba upriamiť pozornosť hlavne na efektívnosť fungovania zadávacieho konania, a tým prenesene i na efektívnosť nakladania s výdajmi verejných rozpočtov, pretože na týchto výdajoch participuje práve obyvateľstvo, čiže sa to týka nás všetkých.

Doterajšia snaha o elimináciu korupčného jednania, zvýšenia priehľadnosti konania, naplňovania zásad hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti sa uberala stále len smerom sprísňovania formálnych aspektov ZVZ, i keď na druhej strane by bolo podľa môjho názoru omnoho osožnejšie taktiež zapojiť stručne povedané „sedliacky rozum“. Čiže ekonomické princípy a analýzy zapracované do procesu zadávania verejných zákaziek by iste našli svoje opodstatnenie.

Ďalším významným bodom môjho záujmu bola previazanosť ZVZ s inými súvisiacimi normami. V praxi často vyskytujúcou sa situáciou, keď si zadávateľ nevedomuje nadväznosť tejto právnej úpravy napríklad na zákon o finančnej kontrole či zákone o rozpočtových pravidlách. Tu som užila komparáciu v rámci právnej úpravy, metodické pokyny Ministerstva pre miestny rozvoj ČR a odporúčania TIC, ktoré na tento problém vo viacerých článkoch upozorňuje.

Záverom som sa upriamila na slabé stránky tohto inštitútu spočívajúce v nepochopení logiky verejnej zákazky, v redukcii priehľadnosti zadávacieho konania, v nedostatočnom fungovaní mechanizmov dohľadu či v zníženej konkurencii. Následne na to i na možné riešenia týchto slabín. Vychádzala som z odbornej publikácie, článkov z rôznych konferencií, rád TIC a dosiaľ vykonaných prieskumov v tejto oblasti.

Mojím hlavným cieľom v tejto diplomovej práci bolo načrtnúť vzťah výdajov verejných rozpočtov v nadväznosti na zadávanie verejných zákaziek, čiže od prechodu finančných prostriedkov cez rozpočtovú sústavu, stanovenia ich obsahu a štruktúry ako výdajov verejných rozpočtov, ich vnímania ako verejného majetku až po ich investovanie pomocou zvláštneho spôsobu vynakladania výdajov z verejných rozpočtov, a to pomocou inštitútu verejnej zákazky. V rámci oblasti verejných zákaziek som sa sústredila na previazanosť a vplyv zásad zadávania verejných zákaziek na efektívne, hospodárne a účelné vynakladanie verejných výdajov.

Text danej diplomovej práce je ukončený k dátumu 23.6.2010.

1. VEREJNÉ ROZPOČTY

1.1. Sústava verejných rozpočtov

Dôležitým nástrojom k zabezpečeniu úloh a činností štátu alebo jednotlivých úrovní územnej samosprávy je práve sústava verejných rozpočtov, ktorá predstavuje hlavnú časť rozpočtovej sústavy. Pričom pod pojem rozpočtová sústava¹ radíme ako sústavu verejných rozpočtov, tak i mimorozpočtové fondy², ktoré sú spravidla účelovo zamerané, ďalej rozpočty verejnoprávnych neziskových organizácií a rozpočty verejných podnikov vo verejnom sektore. Ďalej do sústavy verejných rozpočtov³ radím štátny rozpočet, miestne rozpočty⁴ a rozpočty príspevkových organizácií, pričom súčasťou rozpočtov štátu, obce a kraja sú aj hospodárenia organizačných zložiek, ktoré sú na tieto rozpočty naviazané brutto spôsobom.



Tabuľka č. 1: Znázornenie sústavy verejných rozpočtov.⁵

¹ Definovať pojem rozpočtová sústava sa dá viacerými spôsobmi. Bližšie vid' PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšírené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 95 - 96 s. ISBN 978-80-7357-358-4; BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 107 s. ISBN 978-80-7400-801-6; ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. 21 s. ISBN 978-80-87212-11-0.

² Bližšie vid' PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšírené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 116 - 119, 195 - 203 s. ISBN 978-80-7357-358-4; ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. 15 s. ISBN 978-80-87212-11-0.

³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšírené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 136 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

⁴ Čiastočnú legálnu definíciu miestnych rozpočtov nájdeme v § 4 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov. Bližšie vid' MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 95 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁵ Vlastné spracovanie.

1.2. Všeobecne k pojmu rozpočet

Definovať pojem rozpočet univerzálnou poučkou nie je jednoduché, a to ani v odbornej literatúre. Najvšeobecnejšie sa ním rozumie „*prehľad vydaní nejakého súkromného alebo verejného hospodárstva pre určité obdobie a prehľad príjmov, ktoré sú k tomu po ruke*“.⁶ Jedným z dôvodov je i rôznorodosť účelov⁷, ktoré rozpočet naplňuje. Vo väčšine z nás však evokuje tento pojem práve inštitút štátneho rozpočtu⁸. Ide o najdôležitejší článok rozpočtovej sústavy, ktorý by sme mohli charakterizovať ako „*dokument schválený najvyšším orgánom štátu, čiže zákonodarným zborom, a stanoviaci predpokladané príjmy a výdaje štátu na jednoročné obdobie*“⁹. Štát usilujúc sa o zaistenie svojej existencie a rozvoja musí dbať o tvorbu rezerv časti vyprodukovaných hodnôt, a práve inštitút štátny rozpočet je jednou z metód, vďaka ktorej sa dosahuje požadovaného cieľa. Z ekonomického hľadiska predstavuje štátny rozpočet nástroj na rozdeľovanie časti národného dôchodku v peňažnom vyjadrení.

Ako vyplýva z predchádzajúcich viet, štátny rozpočet je zviazaný s existenciou štátu, a preto sa jeho vznik datuje k dobe, kedy začali vznikať prvé štátne organizácie, i keď na druhú stranu môžeme o zrode štátneho rozpočtu v dnešnej podobe a so súčasnou funkciou hovoriť až od 19. storočia. V minulosti existovali dva hlavné prúdy vývoja rozpočtových foriem štátu. Prvý z nich je založený na názoroch tzv. klasickej ekonomickej školy, ktorej predstaviteľom je napríklad A. Smith, a spočíva v myšlienke, čo najmenších zásahov štátu do národného hospodárstva, ktoré bolo v tej dobe ovplyvnené liberalistickými názormi o samoregulačnej schopnosti kapitalistickej ekonomiky zo strany štátu, v dôsledku čoho je vzťah štátneho rozpočtu k národnému hospodárstvu neutrálny a hlavnou úlohou rozpočtových príjmov je pokrytie výdajov určených štátnej administratíve a bezpečnostného aparátu¹⁰. Koncom 19. storočia sa

⁶ VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní : příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na Radě říšské zastoupených, se zvláštním zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní Zemí Koruny české*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2009. 127 s. ISBN 978-80-7357-456-7.

⁷ Hospodársky účel alebo štátprávny účel.

⁸ Štátny rozpočet je najdôležitejším z verejných rozpočtov, pretože ním prechádza najväčšia časť (80 %) príjmov rozpočtovej sústavy. Zdroj: TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. 40 s. ISBN 80-210-4177-3.

⁹ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 80 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

¹⁰ Ide o tzv. klasický štátny rozpočet, u ktorého je kladený dôraz na vyváženosť príjmov a výdajov a kde sa rozpočtovým výdajom prispôsobujú rozpočtové príjmy.

však obraz o účele a o funkciách rozpočtu začal modifikovať. K fiškálnej úlohe pristupujú ďalšie, a to alokačná a distribučná, ktorými sa rozšírila sféra vplyvu štátu na oblasť rozmiestňovanie výrobných zdrojov podľa potrieb dôležitých pre hospodársky rozvoj a ďalej na dôchodky ako výrobné oblasti, tak obyvateľstva.¹¹

1.3. Verejný rozpočet

Verejný rozpočet má mnoho podôb. Môže byť súčasne peňažným fondom (1), bilanciou (2), finančným plánom (3) i nástrojom riadenia verejnej politiky (4).¹²

Ad 1) Verejný rozpočet ako peňažný fond je tvorený, rozdeľovaný a užívaný na základe nedobrovoľnosti, neekvivalencie a nenávratnosti. Vo väčšej miere sa skladá z nenávratných príjmov a nenávratných výdajov¹³. V podstate ide o nenávratné prerozdeľovanie časti hrubého domáceho produktu pomocou rozpočtovej sústavy.

Ad 2) Z účtovníckeho uhla pohľadu nazeráme na verejný rozpočet ako na bilanciu, ktorá zahrňuje všetky bežné a kapitálové ako príjmy, tak výdaje, ktoré sú v priebehu rozpočtového obdobia postupne prijímané či vydávané.

Bežná bilancia ako rozhodujúca časť verejného rozpočtu je tvorená každoročne sa opakujúcimi, neinvestívnymi príjmami a výdajmi, pričom najväčšie zastúpenie majú tie obligatórne. Z dlhodobého horizontu by mala byť táto bilancia minimálne vyrovnaná, a preto je vhodné, aby výška bežných výdajov bola obmedzovaná veľkosťou bežných príjmov. Krátkodobý deficit bežného rozpočtu nevnímame negatívne, ak ku schodku dôjde v dôsledku nepredvídaných udalostí, napr. škodou po povodni. Na druhej strane dlhodobý schodok je nutne riešiť účinnými metódami, a to primárne prehodnotiť únosnosť verejných výdajov či zvýšiť efektívnosť hospodárenie vo verejnom sektore¹⁴;

¹¹ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 80 – 84 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

¹² Bližšie viď PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 116 - 119 s. ISBN 978-80-7357-358-4; TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. 28 - 31 s. ISBN 80-210-4177-3.

¹³ Za určitých podmienok i návratné, napr. návratné pôžičky, návratné zdroje zo súkromného sektoru poskytované na neziskovom princípe.

¹⁴ Je tu potreba pripomenúť tie najdôležitejšie výdaje, a to obligatórne alebo tzv. mandatórne, ktorých zmena ja často politicky nepopulárna a časovo náročná, napr. zmena sociálnych dávok.

sekundárne zovšeobecniť výšku poplatkov užívateľa za užívanie verejného statku, ďalej prehodnotiť daňovú záťaž spolu s jej vplyvom na daňový výnos i správu a výber daní (efektívnosť fiškálnej funkcie daní) a konečne prehodnotiť hospodárenie na úrovni rozpočtu územných samosprávnych celkov.

Kapitálová bilancia predstavuje výkaz financovania investícií vo verejnom sektore, ktoré majú v budúcnosti priniesť požadovaný úžitok. Obsahovo je tvorená bežne sa neopakujúcimi príjmami a bežne sa neopakujúcimi výdajmi, pričom oproti bežnej bilancii táto nemusí byť vyrovnaná. Dnes sa však tento názor stretáva s čoraz väčšou kritikou, pretože zaťažovať nastávajúce generácie dlhmi za financovanie verejných statkov, ktoré do budúcnosti možno nenájdu svoje využitie je riskantné a nezodpovedné. Na druhej strane vyvstáva otázka „spravodlivosti“ daňového zaťaženie dnešnej spoločnosti na úkor tej nastávajúcej.

Ohľadne vzájomného vzťahu medzi oboma bilanciami je možno postrehnúť pri prebytku na strane bežného rozpočtu presun finančných prostriedkov do kapitálového, napr. pre účel tvorby rezerv, a pri opačnej situácii možnosť krytia schodku bežného rozpočtu z dostupných peňažných zdrojov v rámci kapitálového rozpočtu.

Pri existencii schodku či už v rámci bežnej alebo kapitálovej bilancii sa daný rozdiel spočívajúci v nedostatku príjmov rieši podľa trvania nedostatku. Ak ide o krátkodobý deficit napr. v štátnom rozpočte, vydávajú sa štátne pokladničné poukážky so splatnosťou do jedného roka. Bankový úver je v tejto oblasti poväčšine zakázaný najmä kvôli negatívne mu efektu na stabilitu meny, ale na druhej strane nachádza svoje využitie práve pri dlho trvajúcim deficite. Odlišná situácia však nastáva pri deficite rozpočtu územnej samosprávnej jednotky, kde aj pri krátkodobom schodku nachádza svoje opodstatnenie úver poskytnutý bankou.

Ad 3) Jednotlivé verejné rozpočty sa zostavujú vždy na určité rozpočtové obdobie ako akýsi základný finančný plán. Tieto rozpočtové obdobia sa skoro vo všetkých prípadoch prekrývajú a dokonca ich začiatok sa prelína s nástupom nového kalendárneho roku. Pri tvorbe takéhoto verejného rozpočtu vyvstávajú dva dôležité aspekty, ktoré je nutné zohľadniť v rámci procesu, a to empirické hodnoty a expertízy odhadov budúceho vývoja. Pri prvom zreteľi sa pracuje na spracovávaní prehľadu dát (príjmov a výdajov) v predchádzajúcich rokoch a dát, ktoré reflektujú skutočný vývoj

príjmov a výdajov v danom roku do momentu, kedy sa začne zostavovať návrh verejného rozpočtu. Druhý aspekt nadväzuje na ten predchádzajúci, pretože na základe skúseností s vývojom položiek v minulých rokoch sa stanoví odhad príjmov a výdajov na daného rozpočtu do konca rozpočtového obdobia. Netreba zabúdať na kvalitu takéhoto odhadu, hlavne v kategórii bežných príjmov, bežných výdajov, kapitálových príjmov, kapitálových výdajov, výdajov cielených na financovanie nových potrieb a čerstvo zavedených príjmov. A ďalej je nutné pripomenúť markantný vplyv vývoja inflácie, moc prípadných odlišností v oblasti potrieb verejnosti a účinkov eventuálnej zmeny v daňovom systéme štátu na tzv. očakávané plnenie rozpočtu.

Medzi najvýznamnejších zástupcov tohto poňatia verejného rozpočtu patrí práve štátny rozpočet, ktorý má podobu každoročne zákonodarným zborom schvaľovaného zákona.

V dnešnej dobe sa stáva dobrým pravidlom i tvorba tzv. rozpočtovej prognózy (strednodobej i dlhodobej, na rôznych úrovniach štátu a jeho jednotlivých článkov). Proces tvorby takého rozpočtového výhľadu zahŕňa plánovanie cielenej spotreby (napr. štruktúry, kvantity a kvality) verejných statkov s ohľadom na očakávaný vývoj ponuky a vzatím do úvahy dostupnosti zdrojov financovania, ďalej obsahuje plánovanie tvorby nových zdrojov pre financovanie investícií (vrátane únosnej výšky návratných zdrojov), plánovanie zdrojov financovania verejných zákaziek, plánovanie budúcej výšky peňažných transferov a zdrojov ich financovania, atď. Medzi ďalšie metódy užívané pri zostavovaní rozpočtových prognóz radíme aj hľadanie a skúmanie správnych spôsobov zvýšenia alokačnej efektívnosti vo verejnom sektore, zvyšovanie hospodárnosti (napr. využívaním rôznych finančných ukazovateľov) a dosahovanie optimálnej proporcie medzi vstupmi a výstupmi v organizáciách vo verejnom sektore.

Okrem tvorby budúcich výhľadov verejného rozpočtu sa v praxi odsvedčila i priebežná, tak následná kontrola plnenia daného rozpočtu, ktorá speje k vzniku kvalifikovanejších návrhov.

Celý tento prístup k zostavovaniu a kontrole rozpočtu doplnený jednotlivými prognózami by sme mohli súhrne označiť tzv. riadenie výdajového rozpočtu, kde sa kladie význam najmä na úspory výdajov, realizáciu nových projektov len z ušetrených finančných prostriedkov a zjednodušenie procesu rozpočtového plánovania.

Ad 4) Verejný rozpočet ako podstatný stabilizačný a rozpočtový nástroj hospodárskej politiky štátu využíva príjmy a výdaje k ovplyvneniu ekonomiky vrátane hospodárskeho rastu a zamestnanosti. Príkladom použitia je zníženie daňového zaťaženia v dobe hospodárskej recesie a naopak zvýšenie daní počas expanzie hospodárstva.

Tento rozpočtový nástroj so stabilizačnými prvkami sa uplatňuje aj na úrovni jednotlivých územných samosprávnych celkov, a to za účelom presadzovania vlastného poslania územnej samosprávy, realizácie koncepcie sociálneho a ekonomického rozvoja daného územia, presadzovania lokálnych preferencií obyvateľstva a z dôvodu vplyvu na dlhodobý ekonomický potenciál daného územia.

Vo verejnom sektore prostredníctvom verejnoprávnych neziskových organizácií, ako i v súkromnom sektore pomocou verejného obstarávania sa verejný rozpočet stáva významným prostriedkom štátu a jednotlivých úrovní územnej samosprávy na poli financovania ich úloh a potrieb, najmä v oblasti zabezpečenia verejných statkov pre obyvateľstvo. Takýmto nazeraním na verejný rozpočet sa rysujú dve pojatia tohto inštitútu, a to inštitucionálne sťa nástroj na financovanie jednotlivých inštitúcií a orgánov pre zaistenie verejných statkov a transfery medzi nimi, bez ohľadu na to, či sú dané verejné statky v určitej kvalite a kvantite ešte potrebné (znižovanie alokačnej efektívnosti zdrojov); a verejný rozpočet sťa nástroj financovania cielene naprogramovaných potrieb, kedy sa jedná o tzv. riadený výdajový rozpočet, kde sa využívajú okrem ročných rozpočtov aj rozpočtové prognózy.

1.4.Funkcie verejného rozpočtu

Ako už bolo spomínané vyššie, pôvodnou funkciou štátu bola tá fiškálna¹⁵. Vychádza zo samotnej podstaty štátneho zriadenia, a to sústredenie dostatku finančných prostriedkov na zabezpečenie chodu štátu. Tým sa štátny rozpočet stáva nástrojom fiškálnej politiky, v rámci ktorej štát využíva rozpočtové príjmy a výdaje k dosiahnutiu svojich cieľov.

¹⁵ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 83 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

Podstatu ekonomického pôsobenie štátneho rozpočtu prezentuje práve alokačná funkcie, tzn. rozdeľovanie a umiestňovanie peňažných prostriedkov. Je nutné pripomenúť, že pri tomto účele ide o aktívnu konfrontáciu cieľov a úloh plánu s možnosťami hospodárstva daného štátu s definitívnym rozhodnutím oproti iným nástrojom na rozdeľovanie a umiestňovanie finančných prostriedkov (ako napr. úver). Podľa Pekovej¹⁶ bola táto funkcia pomerne významne decentralizovaná na rozpočty územnej samosprávy.

Distribučná, resp. redistribučná, funkcia znamená znovurozdelenie hrubého domáceho produktu podľa potrieb spoločnosti a v podstate ide o vlastné poslanie štátneho rozpočtu. V skutočnosti dochádza k používaniu, teda ďalšiemu rozdeleniu na iné úlohy prostriedkov získaných prvotnou deľbou a ďalším rozdeľovaním.

Následne podľa Markovej¹⁷ priradzujem k hlavných úlohám štátneho rozpočtu i funkciu evidenčne kontrolnú a stimulačnú. Medzi hlavné funkcie verejného rozpočtu radí Peková¹⁸ i funkciu stabilizačnú, ktorá sa prejavuje hlavne na centrálnej úrovni.

Okrem ekonomického prejavu štátneho rozpočtu by sme nemali zabudnúť na jeho povahu politickú¹⁹. Práve podľa objemu zhromaždených peňažných prostriedkov a cieľov, ktoré si kladie naplniť, je možné vidieť i politické smerovanie a celkovú politiku daného štátu.

Konečne dotvárajú obraz funkcií štátneho rozpočtu rozpočty územných samosprávnych celkov a rozpočty štátnych fondov, ktoré obdobne plnia úlohy ako rozpočet štátu.²⁰

¹⁶PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 100 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

¹⁷MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 3 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

¹⁸PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 100 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

¹⁹BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 84 s. ISBN 978-80-7400-801-6. MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 4 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

²⁰MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 4 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

1.5. Rozpočtový proces a rozpočtové zásady

Vzorovým príkladom v tejto kapitole bude práve rozpočtový proces štátneho rozpočtu sťa základného finančného plánu štátu, i keď úlohou tejto písomnej práce nie je rozpočtový proces ako taký. Hlavnú pozornosť som upriamila práve len na z môjho pohľadu významné aspekty v rámci tohto procesu, a tým sú pre mňa rozpočtové zásady.

Pod pojmom rozpočtový proces sa v skratke rozumie „*pracovný postup platný pre zostavovanie, prejednávanie, schvaľovanie, plnenie a kontrola plnenia štátneho rozpočtu*“²¹. Rozpočtovým procesom môžeme nazvať i zvláštny druh konania charakterizovaný svojimi špecifickými etapami²².

Už v čl. 42 ods. 1 i 2 Ústavy ČR sa stretávame s rámcovým ustanovením, ktoré pojednáva o návrhu zákona o štátnom rozpočte. Tento návrh podáva Vláda ČR a na verejnej schôdzi sa na ňom uznáša Poslanecká snemovňa ČR. Neparticipáciu Senátu ČR zdôrazňuje aj čl. 33 ods. 2 Ústavy ČR, a to tým, že v prípade rozpustenia Poslaneckej snemovne ČR Senát ČR nie je oprávnený prijať zákonné opatrenia vo veciach štátneho rozpočtu či štátneho záverečného účtu. Ďalšia zmienka o štátnom rozpočte na ústavnej úrovni sa nachádza v čl. 97 Ústavy ČR, ktorý pojednáva o jednej z náplní NKÚ²³. Podľa čl. 101 ods. 3 Ústavy ČR môžu územné samosprávne celky mať vlastný majetok a hospodáriť podľa vlastného rozpočtu. V LZPS je zase zakotvená povinnosť ukladať dane a poplatky len na základe zákona²⁴ a všeobecne to platí pre všetky povinné platby, ktorých výťažok plynie do verejných rozpočtov²⁵. Zásadne je však právna úprava rozpočtového procesu roztrieštená do viacerých zákonov a právnych predpisov nižšej právnej sily²⁶. Nutne podotknúť, že i medzinárodná a európska úprava má vplyv na rozpočtový proces v ČR²⁷.

²¹ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 132 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

²² Zostavovanie, schvaľovanie, publikácia, hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami, kontrola a hodnotenie.

²³ Vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a plnenie štátneho rozpočtu.

²⁴ Vid' čl. 11 ods. 5 LZPS.

²⁵ Vid' čl. 4 ods. 1 LZPS.

²⁶ Napr. zákon o rozpočtových pravidlách, zákon o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov či vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbe.

²⁷ ZFEU, zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia, Smlouva o přistoupení ČR k EU, atď.

Návrh štátneho rozpočtu je každoročne zostavovaný práve podľa zákona o rozpočtových pravidlách²⁸, pričom finálna podoba štátneho rozpočtu má formu zákona. Pokiaľ zákon o štátnom rozpočte nie je schválený do začiatku rozpočtového obdobia, hospodári sa podľa tzv. rozpočtového provizória²⁹. V ČR na každý mesiac pripadá jedna dvanástina rozpočtu schváleného na predchádzajúci rok. Zákon dovoľuje prekročiť túto hranicu len pri mandatórných výdajoch vyplývajúcich z iných zákonov. V niektorých zemiach sa okrem tohto prístupu využíva i hospodárenie podľa vládneho návrhu štátneho rozpočtu.

Všetky príjmy a výdaje štátneho rozpočtu sa spolu zhromažďujú vo valnej väčšine prípadov na jednom bežnom clearingovom účte v zúčtovacom centre³⁰. Toto tzv. clearingové centrum sprostredkuje pohyb peňažných prostriedkov medzi bankami a ostatnými subjektmi, ktoré sú naviazané na štátny rozpočet, a to prostredníctvom operácií nazvaných platobné príkazy.

Za plnenie štátneho rozpočtu zodpovedá Poslaneckej snemovne ČR Vláda ČR. Tá hodnotí priebeh rozpočtového hospodárenia a o výsledkoch podáva každý štvrtý rok správy Poslaneckej snemovne ČR, ktorá je vo finále zodpovedná za hospodárenie. Aby však Vláda ČR mohla túto úlohu vykonávať, je stanovená povinnosť³¹ príjemcov prostriedkov zo štátneho rozpočtu predkladať potrebné údaje k spracovaniu. Ďalej Vláda ČR predkladá polročne okrem iného analýzu vývoja ekonomiky a plnenia štátneho rozpočtu, a to takisto Poslaneckej snemovni ČR.³² Prípadné zmeny v plnení, resp. neplnení, štátneho rozpočtu sú analyzované, pričom tie významnejšie úpravy daného rozpočtu musia byť schválené poslancami, čím sa vlastne zaisťuje priebežná kontrola zo strany zákonodarného zboru. Spravidla však je na Vládi ČR, aby vykonávala drobné, čiastočné úpravy rozpočtu v prípade potreby³³.

Po skončení rozpočtového obdobia zostavuje Ministerstvo financií ČR v súčinnosti so správcami kapitol, územnými samosprávnymi celkami a štátnymi fondmi tzv. štátny záverečný účet, ktorý zobrazuje finálne skutočné plnenie štátneho

²⁸ Bližšie vid' § 8 zákona o rozpočtových pravidlách.

²⁹ Bližšie vid' § 9 zákona o rozpočtových pravidlách.

³⁰ V ČR sa jedná o operácie Štátnej pokladni na tzv. súhrnom účte vedenom v ČNB. Bližšie vid' § 33 zákona o rozpočtových pravidlách.

³¹ Bližšie vid' § 28 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách.

³² Bližšie vid' § 28 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách.

³³ Bližšie vid' § 22 a násl. zákona o rozpočtových pravidlách.

rozpočtu. Musí v ňom zdôvodniť prípadné odchýlky v plnení rozpočtu. Takáto bilancia predkladaná už Vládou ČR sa tak stane predmetom jednanja Poslaneckej snemovne ČR, na ktorom sa tiež rozhodne o použití prebytku či vyrovnania schodku štátneho rozpočtu, a to najneskôr do 30.4. kalendárneho roku, ktorý bezprostredne nasleduje na rozpočtový rok.³⁴

Z môjho hľadiska skúmania existencie štátneho rozpočtu sú jednými z najdôležitejších aspektov, ktoré majú vplyv na podstatu rozpočtu, práve rozpočtové zásady, a to ako tie, ktoré sa aplikujú pri zostavovaní štátneho rozpočtu, tak i tie, ktoré vyvstávajú pri hospodárení podľa neho. Podľa Bakeša³⁵ ide o „určitý systém poznatkov, skúseností, ktoré sa nahromadili v priebehu historického vývoja štátneho rozpočtu a rozpočtového procesu, ktorými sa vyjadrujú a odrážajú určité zákonitosti“. Tieto rozpočtové zásady musia osoby, ktoré sa na tvorbe rozpočtu, jeho schvaľovaní, naplňovaní a kontrole zúčastňujú, dodržiavať, aby vo finále daný rozpočet vykazoval vlastnosti, ktoré má mať, a tým vlastne plnil svoju úlohu.

Rozpočtové zásady je možné deliť podľa viacerých kritérií. Z dôvodu účelu tejto práce sa mi ako najvhodnejšie ukazuje delenie³⁶ podľa etapy, v ktorej sa tá ktorá zásada presadzuje, a to:

a) zásady realizované pri zostavovaní, schvaľovaní a publikácií rozpočtu - zásada každoročného zostavovania a schvaľovania rozpočtu³⁷, kde sa však nemusí rozpočtové obdobie kryť s kalendárnym rokom; na to nadväzujúca zásada časového ohraničenia verejných rozpočtov³⁸; zásada stanovenia pravidiel v prípade rozpočtového provizória³⁹; zásada reálnosti a pravdivosti⁴⁰, pri ktorej sa využívajú analýzy vývoja hospodárstva;

³⁴ Bližšie vid' § 29 a § 30 zákona o rozpočtových pravidlách.

³⁵ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 126 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

³⁶ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 127 - 130 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

³⁷ Vid' § 5 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách v spojení s § 2 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách, príp. pri miestnych rozpočtoch vid' § 2 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov v spojení s § 4 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov.

³⁸ Táto zásada však býva prelomená napr. pri koncoročnom zostatku Štátneho fondu životného prostredia ČR, kde zostatok finančných prostriedkov neprepadá. Bližšie vid' § 5 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Porovnaj s MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 61 - 62 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁴⁰ V prípade štátneho rozpočtu je možné vidieť túto zásadu zakotvenú v § 5 ods. 2 a § 45 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách.

zásada dlhodobej vyrovnanosti verejných rozpočtov⁴¹; zásada neúčelovosti príjmov a účelovosti výdajov verejných rozpočtov⁴²; zásada úplnosti a jednotnosti vrátane prehľadnosti súvisí s rozpočtovou skladbou⁴³; zásada zostavovania brutto rozpočtu, ktorý oproti netto rozpočtu vykazuje celkové príjmy i celkové výdaje či zásada dlhodobej vyrovnanosti a zásada verejnosti.

b) zásady uplatňované pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami - zásada efektívnosti a hospodárnosti⁴⁴ v skratke predstavuje situáciu, kedy orgán, ktorý hospodári s finančnými prostriedkami rozpočtu, dosahoval maximálne príjmy a naplňoval úlohy hradené z rozpočtu najhospodárnejším spôsobom; zásada prednosti výdajov pred príjmami znamenajúca stav, kde výdaje smerujú k ekonomickému rozvoju, pre ktorý je nutné zabezpečiť príslušné finančné prostriedky, a príjmy stabilizujú ekonomiku; zásada obmedzenia presunov v rozpočte na úhradu v rozpočte nezahrnutých potrieb⁴⁵ a zásada zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov⁴⁶.

⁴¹ Ohľadne štátneho rozpočtu túto zásadu v pozitívnom práve nenájdeme zakotvenú, ale na druhej strane ak ide o miestne rozpočty, viď § 4 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov.

⁴² Táto zásada je však prelomená vo viacerých prípadoch, napr. výnos z cestnej dane smeruje do rozpočtu Štátneho fondu dopravnej infraštruktúry ČR.

⁴³ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtovej skladbe, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Príkladom zakotvenia tejto zásady do pozitívneho práva poslúžia § 39 ods. 3, § 45 ods. 2 a § 53 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách.

⁴⁵ Iba na základe zákonného zmocnenia, v určitej miere a za predne stanovených podmienok.

⁴⁶ Dnes je táto zásada oproti predchodzej úprave vyjadrená v § 86 ods. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Jedná sa o dôvodovú správu k návrhu zákona, ktorá musí takisto zahrňovať predpokladaný hospodársky a finančný dosah navrhovanej úpravy na verejné rozpočty.

2. OBSAH VEREJNÝCH ROZPOČTOV

V tom najširšom pojatí sa obsah verejných rozpočtov vymedzuje ako súhrn príjmov a výdajov, taktiež i vzájomných väzieb medzi rozpočtami v podobe dotácií, návratných finančných výpomocí či naopak odvodov. Pričom príjmy sú výsledkom prognózy založenej na právnych normách a ekonomických pravidlách. Nemusia odpovedať očakávaniam, pretože nie je možné ich predne presne určiť. Na druhej strane je vždy potrebné stanoviť minimum príjmov, ktoré zabezpečia najnutnejšie potreby štátu. Z toho vyplýva, že primárne miesto čo do obsahu verejných rozpočtov zastávajú výdaje, o ktorých nutnosti a potrebnosti musí byť ako vláda, tak občania presvedčení.⁴⁷

Obsah štátneho rozpočtu predstavujú očakávané príjmy a výdaje, ako aj vzťahy k miestnym rozpočtom, k rozpočtom príspevkových organizácií a k mimorozpočtovým fondom. Podľa ustanovenia § 5 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách štátny rozpočet obsahuje okrem príjmov a výdajov aj financujúce položky.

Príjmy a výdaje sa členia na základe vyhlášky o rozpočtovej skladbe⁴⁸, podľa ktorej ich môžeme roztriediť z rôznych hľadísk⁴⁹, a to zodpovednostného (podľa správcov rozpočtových kapitol), druhového (podľa druhov vecí, služieb, prác, výkonov a práv obstarávaných za rozpočtové výdaje či podľa právneho dôvodu platieb a takisto i druhov vecí, služieb, prác, výkonov a práv pri rozpočtových príjmoch za tieto položky), odvetvového (podľa druhov činností, na ktoré sa výdaje vynakladajú alebo z ktorých plynú príjmy, príp. zameranie právneho subjektu, od ktorého alebo ktorému plynú peňažné prostriedky) a konsolidačného (podľa okruhu verejných rozpočtov a ostatných verejných peňažných fondov, medzi ktorými prebiehajú prevody peňažných prostriedkov, pričom konsolidácia sa uskutočňuje až pri sumarizácii peňažných operácií za určité časové obdobie).⁵⁰

⁴⁷ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 108 s. ISBN 978-80-7400-801-6; MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 101 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁴⁸ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtovej skladbe, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Vid' § 2 ods. 1 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtovej skladbe, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Vid' § 2 ods. 2, 3, 4 a 5 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtovej skladbe, ve znění pozdějších předpisů.

Do skupiny miestnych rozpočtov patria „rozpočty obcí, krajov, dobrovoľných zväzkov obcí a Regionálnych rád regiónov súdržnosti“⁵¹ „⁵², ktoré sú napojené na štátny rozpočet určitým finančným vzťahom⁵³. Bližšie upravené miestne rozpočty nájdeme v zákone o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov, kde sa stretávame s relatívne taxatívnymi výpočtami príjmov a výdajov.

Rozpočet obce sa stáva základným článkom sústavy miestnych rozpočtov, a to vedľa rozpočtu kraja, ktorý je prepojený s rozpočtom štátu na strane príjmov a na strane výdajov zase možnosťou vzťahu k rozpočtu obce. Je viditeľná závislosť rozsahu hospodárenia jednotlivých územne samosprávnych celkov na veľkosti, štruktúre majetku a spôsobe s jeho nakladaním. Preto sa môžeme stretnúť so situáciou, kedy obec alebo kraj samy podnikajú, čím sa s nikým o zisk nedelia, ale na druhú stranu berú celú zodpovednosť za riziká, ktoré so sebou podnikanie prináša, na seba. Rozhodnutie zveriť výkon správy svojho majetku do rúk iných subjektov ostáva len na ich rozvahe. Tzv. neziskový majetok je spravidla obhospodarovaný organizačnou zložkou územného celku alebo príspevkovou organizáciou.⁵⁴

Čo sa týka rozpočtov dobrovoľných zväzkov obcí⁵⁵, tie sú tvorené k presadzovaniu ekonomických, sociálnych, spoločenských a kultúrnych záujmov obyvateľov regiónu, na podporu turistického ruchu, na ochranu životného prostredia, na riešenie problémov, ktoré presahujú rámec a schopnosti jednotlivých obcí. Ich rozpočty, ktorých obsahom sú príjmy a výdaje z ich činností, musia byť v súlade so stanovami toho ktorého zväzku.⁵⁶ Príjmy a výdaje Regionálnych rád regiónov súdržnosti sú demonštratívne uvedené v zákone č. 248/2000 Sb., o podpore regionálneho rozvoje, v znení pozdžších predpisů.

⁵¹ Bližšie vid' § 15 a § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpore regionálneho rozvoje, ve znení pozdžších predpisů.

⁵² MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 95 s. ISBN 978-80-7179-598-8. Porovnaj s BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 114 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

⁵³ Dotáciou alebo návratnou finančnou výpomocou. Pri stanovení výšky dotácie sa zohľadňujú í náklady, ktoré municipalite vznikajú plnením úloh v prenesenej pôsobnosti pri výkone štátnej správy.

⁵⁴ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 114 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

⁵⁵ V súčasnej dobe existuje v ČR viacej než 750 dobrovoľných zväzkov obcí, na ktorých predmete činnosti je následne závislý charakter a výška príjmov a výdajov.

⁵⁶ Vid' § 39 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov.

2.1. Príjmy verejných rozpočtov

Najvšeobecnejšie je možné si predstaviť pod pojmom príjmy verejných rozpočtov zdroje využívané ku krytiu verejných výdajov. Z hľadiska politiky zostavovania vyrovnaného rozpočtu predstavujú tzv. rozpočtové obmedzenie.

Príjmy štátneho rozpočtu sú tvorené podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona o rozpočtových pravidlách výnosmi daní vrátane príslušenstva; poistným na sociálnom zabezpečení, príspevkom na štátnu politiku zamestnanosti vrátane penále; výnosmi z podielu na cľe⁵⁷; príjmami z činnosti organizačných zložiek štátu a odvodmi príspevkových organizácií; odvodom ostávajúceho zisku ČNB; sankciami za porušenie rozpočtovej kázně; správnyimi a súdnymi poplatkami; splátkami návratných finančných výpomocí poskytnutých zo štátneho rozpočtu v predchádzajúcich rokoch; výnosmi zo štátneho majetku a ďalšími príjmami stanovenými týmto zákonom.

Medzi príjmy rozpočtu kraja možno zaradiť podľa ustanovení § 8 ods. 1, 2, 3, 4 a 5 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov najmä príjmy z vlastného majetku a majetkových práv; príjmy z výsledkov vlastnej činnosti; príjmy z hospodárskej činnosti organizácie, pokiaľ sú podľa zákona príjmom rozpočtu kraja; príjmy zo správnej činnosti; výnosy daní alebo podiely na nich podľa osobitého zákona⁵⁸; dotácie zo štátneho rozpočtu a zo štátnych fondov; prijaté peňažité dary a príspevky a iné príjmy podľa daných ustanovení.

Príjmy obce pozostávajú podľa ustanovení § 7 ods. 1, 2, 3, 4 a 5 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov najmä z príjmov z vlastného majetku a majetkových práva; z príjmov z výsledkov vlastnej činnosti; z príjmov hospodárskej činnosti právnických osôb, pokiaľ sú podľa zákona príjmom obce; z príjmov zo správnej činnosti; z výnosov z miestnych poplatkov⁵⁹ podľa osobitého zákona; z výnosov daní a podielu na nich; z dotácií zo štátneho rozpočtu, zo štátnych fondov a

⁵⁷ 25 % z výnosu ide štátu a 75 % zase Európskej únii.

⁵⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

⁵⁹ Napr. poplatok za psa, poplatok zo vstupného, poplatok za kúpeľný alebo rekreačný pobyt.

z rozpočtov krajov; z prijatých peňažných darov a príspevkov a z iných príjmov stanovených podľa daného zákona.

Podrobnejšie príjmami rozumieme „*všetky nenávratne inkasované prostriedky, opätované i neopätované, z domácej ekonomiky i zo zahraničia, vrátane prijatých darov a dotácií, prijaté splátky pôžičiek poskytnutých za účelom rozpočtovej politiky. Nezahrňujú na druhej strane návratné inkasá povahy prijatých pôžičiek a prijaté splátky pôžičiek poskytnutých za účelom riadenia likvidity*“⁶⁰.

Pri klasifikácii príjmov sa zohľadňujú tieto aspekty: návratnosť (deľba na návratné⁶¹ a nenávratné⁶²), čas (rozdelenie na bežné a kapitálové), záväznosť (deľba na obligatórne či povinné zo zákona, vždy vynútiteľné, a na fakultatívne, pri ktorých to je na rozhodnutí vlády, či budú zavedené, napr. miestne poplatky), územie (celoštátne, a municipálne čiže miestne) a miesto kam plynú (fiškálne tzn. do verejných rozpočtov a parafiškálne tzn. do mimorozpočtových štátnych fondov).

Z analytického uhla pohľadu delíme príjmy do dvoch základných skupín:

a) vlastné príjmy:

aa) kapitálové – zahrňujú príjmy z predaja dlhodobého majetku nadobudnutého z investičných prostriedkov a finančných aktív majúcich povahu majetkových podielov či akcií a prijaté dary pre investičné účely okrem transferov z iných úrovní vlády a darov od cudzích štátov.

ab) bežné – táto skupina je predstavená dvoma množinami, a to daňové príjmy (povinné neopätované príjmy plynúce z daní, poisťového sociálneho a zdravotného poistenia atď.) a nedaňové príjmy (opätované príjmy, napr. príjmy z predaja tovaru a služieb, z predaja neinvestičného majetku).

b) prijaté transfery – neopätované a nenávratne inkasované dotácie a dary od iných úrovní vlády a zahraničných vlád a inštitúcií.

⁶⁰ KINŠT, Jan. *Rozpočtová skladba v roce 2004 : strukturální politika EU a praktické příklady : publikace pro pracovníky orgánů státní správy, obcí, krajů a jejich organizačních složek*. 1. vyd. Praha : Pragoeduca, 2004. 21 s. ISBN 80-7310-016-9.

⁶¹ Finančné prostriedky z emisie cenných papierov.

⁶² Dane, clá, poplatky.

2.2. Výdaje verejných rozpočtov

2.2.1. Verejné výdaje, verejné výdajové programy a projekty

Verejné výdaje⁶³, verejné výdajové programy a projekty predstavujúce reálne ekonomické procesy a finančné pohyby, ktoré majú rôznorodé makroekonomické a mikroekonomické alebo sociálne vplyvy, sú obrazom rozširovania činností a úloh štátu v ekonomických, sociálnych, kultúrnych a ďalších oblastiach života občanov v priebehu 20. storočia. Vďaka verejným výdajom je možné názorne ilustrovať zložitost' verejných financií v podobe špecifických finančných vzťahov medzi verejnou správou a všetkými ostatnými subjektmi.

Táto časť obsahu verejných rozpočtov v sebe nesie ďalší možný fiškálny nástroj a spolu s daňami a ostatnými verejnými príjmami sú nevyhnutným faktorom rozpočtovej a fiškálnej politiky.⁶⁴

Najprv je však nutné si definovať pojmy verejné výdaje, verejné výdajové projekty a verejné výdajové programy, i keď sú tieto pojmy používané často promiskue ako synonymá, slúžia k označeniu odlišných skutočností.

Verejné výdaje možno charakterizovať ako „*tok finančných prostriedkov, ktoré sú v rámci verejnej rozpočtovej sústavy alokované na realizáciu fiškálnych funkcií štátu (resp. vlády, mesta alebo obce), a to na princípe nenávratnosti (čiastočnej či plnej) a neekvivalencie*“⁶⁵. Zdrojom financovania verejných výdajov sú verejné príjmy, prípadne dlhové financovanie.

Škála funkcií a účelov, na ktoré boli verejné výdaje použité, je veľmi široká. V minulosti to bolo samotné financovanie činnosti vlády a štátnej či miestnej správy (vrátane ich rôznych orgánov, inštitúcií a organizácií) a výdaje na bezpečnosť, obranu, súdnictvo, apod. Ako sa rozširovala funkcia štátu a jeho aktivít, dochádza ku vzniku nových výdajov ako napr. výdajov na sociálne, kultúrne, ekologické, vzdelávacie a iné

⁶³ Bližšie vid' PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 213 - 247 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

⁶⁴ HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance : učebnice*. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. 123 - 130 s. ISBN 80-86432-88-2

⁶⁵ HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance : učebnice*. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. 124 s. ISBN 80-86432-88-2.

ciele. V dnešnej dobe sa stretávame s novými výdajmi, ktoré sú často predmetom diskusií a kritiky, a síce výdajmi na ekonomickú a regulačnú činnosť štátu.

S využitím empirickej štúdie možno uvidieť dôkaz vzťahu medzi zvýšenou aktívnosťou štátu v rôznych sférach života občanov a rozšírením účelov verejných výdajov.

Neskôr pri zvyšovaní aktivity štátu v iných sférach sa spolu s pojmom verejné výdaje začali užívať i pojmy verejné projekty a verejné výdajové programy. Príčinou bola nutnosť financovania týchto programov alebo teda projektov (napr. v oblasti kultúrnej, v oblasti infraštruktúry). Je faktom, že i keď sú tieto pojmy používané často ako synonymá, slúžia k označeniu odlišných skutočností, a preto je nutné urobiť medzi týmito veľmi blízkymi, nie však identickými pojmami rozlíšenie. Hlavným rozdielom medzi nimi a verejnými výdajmi je, že sa nezužujú len na finančné toky, ale sú predovšetkým realizáciou konkrétnych cieľov. Zámerom sa stáva špecifická produkcia (statky a služby) alebo investičné celky, ďalej náprava nespravodlivosti voči určitým skupinám obyvateľstva na základe predne stanovených kritérií, konečne i podpora niektorých ekonomických subjektov či stimulácia rozvoja vybraných odvetví a ekonomických aktivít.

Verejný výdajový program je širším pojmom pri zrovnávaní s verejným projektom, pretože sa jedná o komplex rôznych činností a väzieb medzi subjektmi jak verejného, tak i súkromného sektora. Ďalej sa skladá z rôznych na seba nadväzujúcich krokov či dokonca i projektov, pričom predpokladá určitý postup a časový harmonogram.

Využitie verejných projektov a verejných výdajových programov sa črtá na poli medzinárodnej spolupráce v podobe podpory rozličných cieľov (napr. rozvoj technológií, komunikácií), určitých regiónov či zemí. Financovanie je spravidla zabezpečené z verejných prostriedkov (minimálne na princípe spoluúčasti), ktoré sú čerpané z rozpočtov nadnárodných celkov.

Okrem oblasti verejného sektora a oblasti medzinárodnej spolupráce sa stretávame s existenciou verejných projektov a verejných výdajových programov i v tzv. neštátnom neziskovom (non - profit) sektore, ktorý má funkčne blízko k verejnému sektoru.

Ďalším rozdielnym znakom medzi verejnými výdajmi a verejnými projektmi a programami je faktor času. Verejné výdaje sú koncipované na jedno rozpočtové obdobie, zatiaľ čo projekty či programy sú dlhodobého trvania.

Súhrne môžeme verejné výdaje charakterizovať ako „*finančné prostriedky v určitom objeme a štruktúre, s určitými zásadami pridelovania, čerpania a kontroly plnenia*“⁶⁶ a verejné výdajové projekty a verejné výdajové programy ako „*vecné ekonomické procesy, činnosti, produkcie alebo účelové transfery prostriedkov rôznym subjektom podľa určitých zásad*“⁶⁷.

V skratke si tak verejné výdaje predstavujeme ako finančné prostriedky, ktoré slúžia k finančnému zabezpečeniu funkcií štátu. Sú kryté z verejných príjmov a z návratných zdrojov (dlhové financovanie) a obyčajne ide o nenávratné prerozdelenie finančných prostriedkov z verejných rozpočtov podľa určitých zásad a pravidiel. Z pohľadu verejných rozpočtov ako peňažných fondov predstavujú verejné výdaje fondy pre financovanie verejných statkov. Ak sa dívame na verejný rozpočet ako na finančný plán, predstavujú verejné výdaje sústavu, sčasti záväzných, ukazovateľov. Potom presun peňažných prostriedkov na financovanie odlišného než naplánovaného výdaja sa rieši rozpočtovým opatrením.

Verejné výdaje reflektujú aktuálnu fiškálnu politiku štátu. V súčasnej dobe s ohľadom na prebiehajúcu krízu na finančných trhoch sa dáva prednosť stabilizačnej a regulačnej funkcii štátu. Tá sa prejavuje ako alokácia finančných prostriedkov na podporu ekonomiky (najlepšie vo forme priamej z dôvodu nepôsobenia časového oneskorenia), ale tiež sa stretávame v liberálnych ekonomikách s enormnou štátnou reguláciou najmä vo finančnom sektore (dokonca i cestou znárodnenia).

Rozhoduje sa o nich verejnou voľbou, teda primárne politickým rozhodovaním. Dochádza k rozhodovaniu o preferenciách verejných statkov, k ovplyvňovaniu rozsahu a štruktúry verejného sektora a k ovplyvňovaniu ekonomických subjektov pôsobiacich na danom území. V rámci verejnej voľby dochádza k uprednostňovaniu jak určitého odvetvia (v dnešnej dobe vedy, výskumu a obrany s ohľadom na prijaté medzinárodné

⁶⁶ HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance : učebnice*. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. 126 s. ISBN 80-86432-88-2.

⁶⁷ Tamtiež.

záväzky), tak územia (podpora zaostalých regiónov i z prostriedkov EÚ). Pri ich plánovaní je nutné si odpovedať na tieto otázky: aký má byť vzťah medzi verejnými príjmami a výdajmi, aké netržné funkcie štátu, príp. obce budú preferované, aké verejné statky majú mať prednosť, aké má byť financovanie verejných výdajov a s akým časovým horizontom, aké budú následky verejných výdajov po alokácii a aká je efektívnosť konkrétnych výdajových programov.

Verejné výdaje predstavujú na úrovni štátu jednak vládne výdaje a jednak transferové platby. Vládne výdaje, ktoré pokrývajú základné funkcie štátu na všetkých úrovniach, delíme podľa charakteru na vládne výdaje spotrebného charakteru a vládne výdaje investičného charakteru. Obe skupiny sa využívajú k financovaniu inštitúcií, projektov a programov v odvetviach ako štátna správa, obrana alebo bezpečnosť. Tie môžu byť realizované jak štátnymi, tak miestnymi inštitúciami, v neposlednej rade i súkromnými organizáciami formou spolufinancovania alebo verejných zákaziek.

Príkladom neekvivalencie v oblasti verejných výdajov sú transfery ako špecifický druh verejných výdajov. Nevzniká tu žiadne protiplnenie, i keď predstavujú verejné prostriedky, ktoré sú poskytované s predne stanoveným cieľom rôznym subjektom. Ide najmä o výdaje do sociálnej sféry alebo verejne prospešné akcie. Hlavná náplň transferov tkvie v ovplyvňovaní motivácie príjemcov k väčšiemu alebo menšiemu pracovnému či investičnému úsiliu, čo je dôležité vziať v úvahu hlavne pri rozhodovaní o objeme, štruktúre a eventuálnych príjemcoch transferov. Práve tu je viditeľnejšia redistribučná funkcia verejných financií, naopak u ostatných vládných výdajoch (napr. na nákup statkov a služieb) prevyšuje funkcia alokačná, a to zvlášť na zabezpečenie verejných statkov cestou verejnej produkcie alebo produkcie súkromným sektorom a cestou verejnej zákazky. Nutne však dodať, že všetky vládne výdaje majú redistribučný efekt. Konečne môžeme transfery niekedy označovať aj ako záporné dane.

Objem a štruktúra verejných výdajov ovplyvňuje okrem iného i podiel verejného sektora v ekonomike, ekonomickú úroveň štátu a jeho jednotlivých oblastí, úroveň nezamestnanosti, demografický vývoj, existenciu zvláštnych účelových finančných fondov, apod.

2.2.2. Štruktúra a obsah výdajov štátneho rozpočtu

Výdaje zo štátneho rozpočtu slúžia predovšetkým k hradeniu nákladov, ktoré vyplývajú z niektorých povinností štátu. Ich výpočet podľa ustanovenia § 7 zákona o rozpočtových pravidlách je taxatívny, i keď ich vymedzenie zase dosť všeobecné. Do prvého okruhu výdajov štátneho rozpočtu podľa predmetného ustanovenia písm. a) spadajú výdaje na činnosť organizačných zložiek štátu spolu s príspevkami príspevkových organizácií v ich pôsobnosti. Manipuláciou s veľkosťou týchto výdajov je možné docieľiť tiež zníženie počtu zamestnancov, obmedzením rozsahu činnosti organizačných zložiek, ale je nutné zmieniť ich nízku efektívnosť na celkové zníženie štátnych výdajov, pretože to vyvoláva nárast nákladov v inej oblasti štátnej správy.

Skupina výdajov podľa vyššie spomínaného ustanovenia písm. b), a to výdaje na dávky dôchodkového poistenia, na dávky nemocenského poistenia, na dávky úrazového poistenia, na dávky štátnej sociálnej podpory, na ostatné sociálne dávky, výdajov na podporu v nezamestnanosti, podporu pri rekvalifikácii a na aktívnu politiku zamestnanosti tvorí najobjemnejšiu časť štátneho rozpočtu.

Niektoré výdaje je možné realizovať jedine so súhlasom vlády, napr. peňažité vklady štátu do akciových spoločností podľa písm. m) vyššie spomínaného ustanovenia alebo iné dispozície s majetkovou účasťou štátu v obchodných spoločnostiach. Podrobnejšiu úpravu obsahuje zákon o majetku ČR.

Medzi ďalšie výdaje radíme vklady a príspevky medzinárodným organizáciám, úhrady záväzkov zo štátnych záruk, príspevky fyzickým osobám podľa zvláštno-právneho predpisu, peňažné dary plynúce do zahraničia, výdaje súvisiace s dlhovou službou (zvlášť splácanie úveru) a iné výdaje vyplývajúce z ustanovení zvláštnych zákonov, napr. na úhradu majetkovej ujmy podľa zákona o rastlinolékarskej starostlivosti⁶⁸.

Okrem príslušného taxatívneho zoznamu⁶⁹ výdajov štátu v ustanoveniach príslušného zákona sa stretávame s ďalšími výdajmi v tzv. prerozdelačnom procese. Tie sa realizujú dvojakou cestou, a to skrz peňažné transfery vo forme špecificky predne určených dotácií alebo globálnych bez bližšieho určenia, a skrz podiely na výnose daní

⁶⁸ Zákon č. 326/2004 Sb., o rastlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Vid' § 7 zákona o rozpočtových pravidlách.

centralizovaných v ústredných rozpočtoch. Dotácie plnia hlavne funkciu náhrady nákladov územným samosprávnym celkom pri plnení úloh v prenesenej pôsobnosti pri výkone štátnej správy. Štátne dotácie možno definovať ako „peňažné prostriedky štátneho rozpočtu, štátnych finančných aktív alebo Národného fondu (existuje ešte), poskytnuté právnickým alebo fyzickým osobám na stanovený účel“⁷⁰.

Spravidla dotácie členíme na:

1) účelové, u ktorých sa môžeme stretnúť jak s podmienenými, tak s nepodmienenými dotáciami. U tých podmienených je nutnosť určitého spolufinancovania z vlastných zdrojov, a ďalej sú viazané použitím finančných prostriedkov k avizovanému účelu. Danými pravidlami sa pomocou dotácie obmedzuje právomoc miestnych orgánov a vzniká nástroj nepriamej kontroly zo strany poskytovateľa.

2) neúčelové, ktoré sa vyskytujú u bežných dotácií.

K inštitútu dotácie má blízko ďalší výdaj zo štátneho rozpočtu, a síce návratná finančná výpomoc. Rozumie sa ňou „prostriedky štátneho rozpočtu, štátnych finančných aktív alebo Národného fondu poskytnuté bezúročne právnickým alebo fyzickým osobám na stanovený účel, ktoré je povinný ich príjemca vrátiť do štátneho rozpočtu, štátnych finančných aktív či Národného fondu“⁷¹.

Ohľadne poskytovania dotácií a návratných finančných výpomocí rozhodujú iba ústredné orgány štátnej správy, ktoré sú jednak kapitolami štátneho rozpočtu a taktiež im je zverená vecná pôsobnosť pre jednotlivé dotované oblasti. Poskytujú sa na základe žiadosti, a to rozhodnutím s uvedením príjemcu, účelu a podmienok použitia. Väčšinou sú použité ako dotácie či návratné finančné výpomoci územným samosprávnym celkom, právnickým alebo fyzickým osobám na podnikateľskú činnosť, dotácie právnickým osobám založených ku špeciálnym účelom, dotácie fyzickým osobám, ktoré vyvíjajú špeciálnu činnosť, dotácie občianskym združeniam, dotácie štátnym fondom alebo ako príspevky politickým stranám.

Ďalším okruhom výdajov, ktoré sa poskytujú zo štátneho rozpočtu, sú výdaje na financovanie reprodukcie majetku. Ich výpočet tvoria výdaje účelovo určené na reprodukciu majetku, ktorý nie je vo vlastníctve ČR, ďalej tie výdaje, ktoré sú

⁷⁰ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 119 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

⁷¹ Tamtiež.

podmienkou pre čerpanie úveru so štátnou zárukou alebo pre čerpanie prostriedkov z fondov EÚ a výdaje na hradenie úverov prijatých ČR.⁷²

2.2.3. Štruktúra a obsah výdajov územných samosprávnych celkov

Medzi výdaje rozpočtu vyššieho územného samosprávneho celku, tzn. kraja, radíme výdaje na činnosť orgánov v jeho samostatnej pôsobnosti, výdaje spojené s výkonom štátnej správy, záväzky plynúce z plnenia povinností uložených zvláštnymi právnymi predpismi, záväzky plynúce z uzavretých zmluvných vzťahov či v rámci spolupráce s inými územnými celkami alebo inými subjektmi, dotácie pre obce v jeho územnom obvode, úhrada úrokov z prijatých úverov a pôžičiek spolu so splátkami, splátky návratných finančných výpomocí, výdaje na emisiu vlastných dlhopisov, výdaje na úhradu výnosov z nich a výdaje na splátky ich istiny vlastníkom, výdaje na podporu súkromného podnikania užitočného pre daný kraj, výdaje pre subjekty vykonávajúce verejne prospešné činnosti, dary, príspevky na humanitárne a sociálne účely a iné výdaje vykonávané v medziach pôsobnosti kraja.

Z rozpočtu obce ako základného územného samosprávneho celku, sa hradia rovnako ako z rozpočtu kraja výdaje na činnosť orgánov v jeho samostatnej pôsobnosti (hlavne starostlivosť o vlastní majetok a jeho zvelebovanie), výdaje spojené s výkonom štátnej správy, ku ktoré je daná obec poverená príslušným zákonom, záväzky plynúce z plnenia povinností uložených zvláštnymi právnymi predpismi, záväzky plynúce z uzavretých zmluvných vzťahov alebo v rámci spolupráce s inými obcami a inými subjektmi, úhrada úrokov z prijatých úverov a pôžičiek spolu so splátkami, splátky návratných finančných výpomocí, výdaje na emisiu vlastných dlhopisov, výdaje na úhradu výnosov z nich a výdaje na splátky ich istiny vlastníkom, výdaje na podporu súkromného podnikania užitočného pre danú obec, výdaje pre subjekty vykonávajúce verejne prospešné činnosti, dary, príspevky na humanitárne i sociálne úlohy a iné výdaje konané v medziach

⁷² BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 108 – 112 s. ISBN 978-80-7400-801-6; MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 108 - 116 s. ISBN 978-80-7179-598-8. Ohľadne povahy a členenia rozpočtových výdajov vid' MARKOVÁ, Hana. Rozpočtové výdaje - jejich povaha a členění. In : *Dny práva - 2009 - Days of Law : the Conference Proceedings* [online]. 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Markova_Hana.pdf>. ISBN 978-80-210-4990-1.

působnosti obce.⁷³

⁷³ BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 114 – 115 s. ISBN 978-80-7400-801-6. Bližšie vid' MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 122 - 125 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

3. VEREJNÝ MAJETOK

Verejný majetok⁷⁴ by sme mohli charakterizovať čo najobecnejšie ako majetok verejného subjektu, ktorý slúži k verejným účelom. Verejný subjekt používa svoj majetok na plnenie svojich funkcií a úloh, pričom nesmie zabúdať popri tom na ochranu verejného záujmu. Pri širšom pojatí verejného majetku je nutné si uvedomiť určitú špecifickosť v oblasti rozpočtovej sféry⁷⁵. Náplňou majetku sú vlastne príjmy a výdaje jednotlivých rozpočtov verejných subjektov a s nimi späté práva a povinnosti.

Finančné hospodárenie štátu, resp. jeho organizačnej zložky, štátnej organizácii či i čiastočne štátneho podniku, upravuje zákon o rozpočtových pravidlách, ktorý má k zákonu o majetku ČR postavenie špeciálneho predpisu. O jednotlivých zásadách uplatňovaných pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami štátu už bola zmienka, a to v kapitole 1.5.. Tak isto je právna úprava finančného hospodárenia územných samosprávnych celkov, ich organizačných zložiek, príspevkových organizácií ako aj zväzkov obcí upravená v samostatnom zákone, a to v zákone o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov⁷⁶, ktorý má postavenie špeciálneho predpisu k zákonu o obecnom zriadení a k zákonu o krajskom zriadení.

Ďalším významným aspektom, ktorý je nevyhnutne si uvedomiť, je nadobúdanie verejného majetku. Pretože verejný subjekt o svoj majetok okrem iného prichádza aj prirodzenou cestou, napr. opotrebením, musí na druhej strane tento majetok aj určitým spôsobom nadobúdať. Tu opäť vyvstáva zásada efektívnosti a hospodárnosti pri vynakladaní finančných prostriedkov na tento majetok. Poznáme rôzne spôsoby získania majetku, ktoré by sme mohli obecné rozdeliť do dvoch kategórií, a to zmluvné (darovacia zmluva) a ostatné (zákonom, na základe zákona, dedením zo závete)⁷⁷. Práve

⁷⁴ Z dôvodu zameranie tejto práce nie je charakteristika a popis verejného majetku úplný.

⁷⁵ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 37 s. ISBN 978-80-210-4742-6.

⁷⁶ Bližšie vid' § 2 až 10 zákona o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov.

⁷⁷ Napríklad nadobúdanie majetku štátu, bližšie vid' § 13 ods. 1 zákona o majetku ČR.

v prvej skupine nájdeme podskupinu, ktorú predstavujú úplatné cesty nadobudnutia verejného majetku a medzi nimi spôsob nadobudnutia majetku pomocou ZVZ⁷⁸.

Za zmienku určite stojí, že zákon o majetku ČR a zákon o rozpočtových pravidlách sa o nadväznosti na ZVZ explicitne nevyjadrujú⁷⁹. Tým to ale nič nemení na povinnosti zadávateľa postupovať pri zadávacom procese verejnej zákazky podľa zásad hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Presnejšie práve v § 14 ods. 1 zákona o majetku ČR sa stanoví, že majetok musí byť využívaný účelne a hospodárne k plneniu funkcií štátu a k výkonu stanovených činností⁸⁰, čím právna norma ukladá zadávateľovi spôsob nakladania s investíciami, ktoré vznikajú vďaka verejnému zadávaniu. Ďalej na to môžeme nadviazať ustanovenia o finančnej kontrole týkajúcej sa nakladania s majetkom, ktorej súčasťou je i audit výkonu⁸¹. No v praxi valná väčšina zadávateľov nemá tušenie o ich povinnosti dodržiavať nie len ZVZ, ale i príslušné ustanovenia zákona o majetku ČR a zákona o rozpočtových pravidlách. Táto situácia sa potom stáva cieľom kritiky NKÚ, ktorá je obsahom kontrolných záverov, v rámci ktorých daný štátny orgán dohliada ako sa nakladá so štátnym majetkom a s výdajovými programami štátneho rozpočtu.

Úloha zadávateľa postupovať podľa princípov 3E⁸² vyvstáva predovšetkým zo skutočnosti, že verejné zákazky majú formu verejných investícií. Obvykle ide o akvizičné programy, ktoré sa po ich realizácii stávajú štátnym majetkom, a preto je tu na mieste pripomenúť povinnosť podľa § 14 ods. 1 zákona o majetku ČR, a to využívať majetok účelne a hospodárne k plneniu funkcií štátu a k výkonu stanovených činností. Tak sa uskutočnená zákazka stáva zložkou programu či projektu a zákon o rozpočtových pravidlách pre tento prípad ukladá povinnosť⁸³ stanoviť ciele, ktoré sú hlavnou časťou programovej, resp. projektovej dokumentácie⁸⁴.

⁷⁸ Porovnaj s § 7 ods. 1 ZVZ.

⁷⁹ K danej problematike vid' nižšie.

⁸⁰ Obdobne je to upravené aj v § 38 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, v § 17 ods. 1 zákona o krajskom zriadení a v § 35 ods. 1 zákona o hl. m. Prahe.

⁸¹ K danej problematike vid' nižšie.

⁸² Z anglického Economy, Effectiveness, Efficiency.

⁸³ Vid' § 12 ods. 2 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlách.

⁸⁴ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 48 - 80 s. ISBN 978-80-210-4742-6; HAVLAN, Petr, et al. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde, 2010. 97 - 202 s. ISBN 978-80-7201-796-6; HAVLAN, Petr, et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde, 2008. 67 - 170 s. ISBN 978-80-7201-708-9.

4. VEREJNÉ ZÁKAZKY

Verejná zákazka je podľa § 7 ods. 1 ZVZ zákazkou realizovanou na základe zmluvy medzi zadávateľom a jedným či viacerými dodávateľmi, ktorej predmetom je úplatné poskytnutie dodávok či služieb alebo úplatný výkon stavebných prác.

Z ekonomického uhla pohľadu by sme ju charakterizovali ako „určitý verejný projekt“⁸⁵ nerealizovaný priamo verejným sektorom, ale za úplatu subjektom z iného než verejného sektora“⁸⁶. Diferentnú ekonomickú definíciu tohto inštitútu predstavuje poňatie verejnej zákazky ako „akékoľvek nakupovanie tovaru a služieb, ktoré sa realizuje z verejných zdrojov“⁸⁷.

I z právneho, i z ekonomického hľadiska sa však nazerá na verejnú zákazku ako na špecifický výmenný obchod, ktorý sa vyznačuje určitými osobitosťami oproti klasickému „nákupu“. Prvotne je treba akcentovať, že nakupujúci subjekt nie je konečným spotrebiteľom, a preto po prípadnej chybe (vysoká cena) v nákupe to nedopadne priamo na neho, ale to finálne zaťaží daňových poplatníkov. Vzhľadom na počet ľudí participujúcich na konečnom rozhodnutí realizácie verejnej zákazky ide o kompromisné riešenia. Na záver vystupuje rozdielny pomer objemu finančných prostriedkov vynakladaných na klasický nákup spotrebiteľa a na verejnú zákazku, z čoho sa odvíja i vyššia miera priehľadnosti pri samotnom zadávacom konaní a s tým spojenou vyššou mierou dodržiavania formy tohto procesu.

⁸⁵ Podľa Ochrany sa pod pojmom verejný projekt rozumie „systémový návrh alokácie verejných zdrojov, ktorý má (spravidla) charakter investičnej akcie. Z vecného hľadiska má výsledok verejného projektu podobu materiálneho alebo duchovného produktu, ktorý má naplňovať vopred známe spoločenské ciele. O týchto cieľoch, ako aj o spôsobe realizácie sa (obvykle) rozhoduje v procese verejnej voľby. Verejný projekt je teda budúcou zamýšľanou akciou, ktorá je časovo obmedzená“. Bližšie vid' OCHRANA, František. *Veřejné zakázky*. Praha : Ekopress, 2004. 9 s. ISBN 80-86119-79-3.

⁸⁶ PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 15 s. ISBN 80-86729-47-8.

⁸⁷ Poňatie Nemca, bližšie vid' MEDVEĎ, Jozef, et al. *Verejné financie*. Bratislava : SPRINT, 2005. 302 s. ISBN 80-89085-32-6.

4.1.Právo verejných zákaziek a jeho miesto v systéme práva

Právo verejných zákaziek je svojim charakterom multidisciplinárne. Svoje miesto uplatnenia nájde ako v oblasti verejného práva, tak v oblasti súkromného. Dokonca je upravené aj na nadnárodnej úrovni.

Práve s ohľadom na zásadu hospodárnosti s finančnými prostriedkami z verejných rozpočtov patrí právo verejných zákaziek aj do rozpočtového práva, kde plní i úlohu jedného z najvýznamnejších právnych úprav verejného investovania. Ďalej finančné úrady ako správcovia daní vykonávajú kontrolu⁸⁸ použitia dotácií vynaložených lege artis. Do oblastí správneho práva zasahuje tento inštitút reguláciou časti činnosti vykonávateľov verejnej správy a iných subjektov, a to pri zabezpečovaní hospodárskej činnosti. Z iného uhla pohľadu nazeráme na postup vedúci k vzniku zmluvy na predmet verejnej zákazky ako na zvláštny postup kontrakcie, a preto nájde svoje miesto táto právna úprava i v oblasti obchodného práva⁸⁹. Dôvodom špeciálnosti tohto postupu je dodržanie pravidiel zadávacieho konanie, kde hlavnú úlohu zohráva zachovanie hospodárskej súťaže⁹⁰ o predmete verejnej zákazky. ČR ako členský štát EÚ musí mať svoju národnú právnu úpravu v súlade s úniijným právom⁹¹, ako aj so záväzkami, ktoré zmluvne prevzala (napr. GPA⁹²). Na koniec možno konštatovať, že právo verejných zákaziek nie je ani rýdzo súkromne právnej, ani rýdzo verejne právnej povahy.⁹³

Dňa 1.7.2006 nadobudol účinnosť nový ZVZ, ktorý má v sebe transponované smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES, o koordinácii postupov pri zadávaní zákaziek subjektmi pôsobiacimi v odvetví vodného hospodárstva, energetiky,

⁸⁸ Táto kontrola sa týka hlavne dotovaných zadávateľov.

⁸⁹ Má tak prednosť pred obecnou úpravou, ktorá je obsiahnutá v ObchZ.

⁹⁰ Pracovníci zadávateľov nenakladajú so svojimi finančnými prostriedkami, a preto sa tu často stretávame s neehospodárnosťou pri vynakladaní týchto zdrojov.

⁹¹ ZFEU neobsahuje žiadne konkrétne ustanovenia týkajúce sa zadávania verejných zákaziek. Upravuje však 4 základné princípy, ktoré sa aplikujú bez ohľadu na hodnotu verejnej zákazky, a to princíp nediskriminácie na národnostnom základe, voľný pohyb tovaru, právo občana žiť a podnikáť v rôznych zemiach EÚ a sloboda poskytovania služieb.

⁹² GPA je medzinárodná dohoda uzavretá medzi niektorými členskými štátmi Svetovej obchodnej organizácie. Ustanovenia tejto zmluvy sa vzťahujú na zadávanie určitých nadlimitných verejných zákaziek. GPA upravuje základné práva a povinnosti, ktoré je nutné dodržiavať pri zadávaní, či hlavné zásady ako nediskriminácia. Dohoda kladie dôraz na zakotvenie princípu transparentnosti v národných legislatívach jednotlivých krajín.

⁹³ JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 21 - 23 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

dopravy a poštových služieb, a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na stavebné práce, dodávky a služby. Táto právna úprava sa oproti predchádzajúcej⁹⁴ zamerala skôr na zlepšenie flexibility zadávateľov pri zadávaní verejných zákaziek s nižšími hodnotami⁹⁵, ďalej na návrat inštitútu verejnej zákazky malého rozsahu⁹⁶ a na zlepšenie využitia elektronických prostriedkov spolu s tým súvisiacimi metódami. Iným zákonom dotýkajúcim sa oblasti zadávania verejných zákaziek, je zákon č. 138/2006 Sb., ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím zákona o verejných zákazkách. Ďalšia právna úprava je obsiahnutá v sekundárnych právnych predpisoch, a to v nariadení vlády a vyhláškach ministerstiev⁹⁷.

Nutne podotknúť, že právna úprava verejných zákaziek má stúpajúcu tendenciu, ktorá býva zdôvodňovaná nutnosťou implementácie nadnárodných právnych predpisov a úsilím o podrobnejšiu úpravu procesných detailov. Výsledkom sa stáva prílišná komplikovanosť zákona⁹⁸ a častý nárast administratívnych nákladov, i keď v praxi nie je postrehnuteľná priama korelácia medzi detailnejšou právnou úpravou a kvalitou zadávacieho konania.

4.2. Základná charakteristika verejných zákaziek

Verejné zákazky sú najjednoduchšie definované ako zákazky zadávané verejnoprávnymi zadávateľmi, ktorých cieľom je si zaobstarať tovar, služby či prácu od dodávateľských subjektov. Pričom pod pojmom verejnoprávny zadávateľ si predstavujeme štát, územný samosprávny celok, verejnoprávny subjekt alebo združenie tvorené jedným či viacerými takýmito subjektmi. Podľa ZVZ⁹⁹ sa ňou rozumie zákazka realizovaná na základe zmluvy medzi zadávateľom verejnej zákazky a jedným alebo

⁹⁴ Zákon č. 40/2004 Sb., o zadávaní verejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Vznik zjednodušeného podlimitného konania.

⁹⁶ Zadávanie zákaziek malého rozsahu nový ZVZ opäť neupravuje, čím dáva voľnosť zadávateľovi pri splnení základných princípov podľa § 6 príslušnej normy.

⁹⁷ Príkladom poslúžia Nariadenie vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančných limitov pre účely zákona o verejných zákazkách, či Vyhláška Ministerstva pre miestny rozvoj č. 329/2006 Sb., ktorou sa stanovujú bližšie požiadavky na elektronické prostriedky, elektronické nástroje a elektronické úkony pri zadávaní verejných zákaziek.

⁹⁸ Podľa vlastných výpočtov je nárast znakov v novom ZVZ oproti predchádzajúcemu o 138 %.

⁹⁹ Porovnaj s § 18 – 20 ZVZ, kde sú stanovené výnimky z pôsobnosti tohto zákona.

viacerými dodávateľmi, ktorej predmetom je úplatné poskytnutie dodávok či služieb alebo úplatné vykonanie stavebných prác. Verejná zákazka, ktorú je zadávateľ povinný zadať podľa ZVZ, musí byť realizovaná na základe písomnej zmluvy.

Medzi hlavné znaky verejných zákaziek patrí najmä zmluvný vzťah ako výsledok celého postupu, úplatnosť prevedenia predmetu verejnej zákazky, pričom jeho obsahom sú dodávka, vykonanie práce alebo poskytnutie služby, charakteristické strany právneho vzťahu (zadávateľ, vybraný dodávateľ) a to, že ide o výdaj prostriedkov na strane zadávateľa.¹⁰⁰

Z pohľadu na vynaloženie finančných prostriedkov z verejných rozpočtov určitých subjektov je dôležité vymedzenie zadávateľa verejnej zákazky v ZVZ. Podľa tohto právneho predpisu sa ním rozumie verejný, dotovaný a sektorový zadávateľ. Verejným zadávateľom je v zmysle ustanovenia § 2 ods. 2 ZVZ okrem iného ČR, štátna príspevková organizácia či územný samosprávny celok. Dotovaným zadávateľom zase právnická alebo fyzická osoba, ktorá zadáva verejnú zákazku hradenú z viac ako 50 % z peňažných prostriedkov poskytnutých verejným zadávateľom, a to i prostredníctvom inej osoby bližšie vymedzenej v ustanovení § 2 ods. 3 už zmieneného zákona. Posledne spomenutým zadávateľom je ten sektorový, ktorý musí spĺňať podmienky stanovené v ustanovení § 2 ods. 6 zákona.¹⁰¹

4.3. Delenie verejných zákaziek

Verejné zákazky delíme na základe dvoch kritérií, a to na základe vecného charakteru plnenia¹⁰² a na základe ceny¹⁰³.

¹⁰⁰ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 45 - 48 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

¹⁰¹ MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 150 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

¹⁰² Bližšie vid' KRČ, Robert; MAREK, Karel; PETR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2008. 91 - 107 s. ISBN 978-80-7201-711-9.

¹⁰³ Bližšie vid' KRČ, Robert; MAREK, Karel; PETR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2008. 107 - 110 s. ISBN 978-80-7201-711-9.

Podľa predmetu verejnej zákazky rozlišujeme tri druhy zákaziek: na dodávky čiže poriadení si vecí, na stavebné práce a na služby, ktorá je zostatkovou kategóriou, kde radíme verejné zákazky, ktoré nepatria do dvoch predchádzajúcich. Dané delenie nachádza svoje opodstatnenie vo viacerých situáciách, napr. pri stanovení o akú verejnú zákazku ide s ohľadom na jej cenu. Nesmieme opomenúť i situáciu, kedy sa daná verejná zákazky skladá z viacerých častí, napr. z dodávky a zo služieb. Vtedy hovoríme o zmiešanej verejnej zákazke, pri ktorej sa uplatňuje tzv. princíp ťažiska, tzn. aký typ vecného charakteru plnenia bude prevažovať, podľa toho sa bude daná verejná zákazka posudzovať.

Pri členení na základe druhého aspektu sa upriamuje pozornosť na stanovenie predpokladanej hodnoty¹⁰⁴, čo následne ovplyvňuje stupeň formalizovania postupu zadávania verejnej zákazky. Predpokladaná hodnota verejnej zákazky je stanovená v zmysle ustanovenia § 13 ods. 1 ZVZ ako zadávateľom predpokladaná výška peňažitého záväzku vyplývajúceho z plnenia verejnej zákazky, ktorý je zadávateľ povinný stanoviť pre účely postupu v zadávacom konaní pred jeho zahájením. V nasledujúcich ustanoveniach sú upravené postupy pre určenie danej predpokladanej hodnoty, a to tak, že ju zadávateľ stanoví v súlade s pravidlami stanovenými v danom zákone a na základe údajov a informácií o zákazkách rovnakého či podobného predmetu plnenia; ak však nemá zadávateľ takého údaje k dispozícií, tak ju stanoví na základe údajov a informácií získaných prieskumom trhu s požadovaným plnením, poprípade na základe údajov a informácií získaných iným vhodným spôsobom. Spôsob určenia predpokladanej hodnoty zákazky by mal zadávateľ dokumentovať, najmä ak sa blíži k hraničným limitom pre prípad obhajoby jeho rozhodnutia po kontrole. Určujúcim je stav v dobe pred zahájením zadávacieho konania, a preto po prípadnom zvýšení ceny v dôsledku objektívnych okolností nie je zadávateľ povinný prehodnocovať svoje rozhodnutie o druhu zadávacieho konania závislého od predpokladanej hodnoty zákazky. Nesmieme ďalej zabúdať na zákaz rozdeľovania predmetu verejnej zákazky¹⁰⁵ tak, aby tým dochádzalo k zníženiu predpokladanej hodnoty pod stanovené finančné limity.

¹⁰⁴ Bližšie viď KRČ, Robert; MAREK, Karel; PETR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2008. 110 - 127 s. ISBN 978-80-7201-711-9.

¹⁰⁵ Výnimka je stanovená v § 98 ZVZ.

Bližšie upravené určenia jednotlivých predpokladaných hodnôt v závislosti od predmetu plnenia verejnej zákazky sú podrobnejšie stanovené v § 14 – 16 ZVZ.

Do skupiny zákaziek malého rozsahu radíme tie, u ktorých výška predpokladanej hodnoty zákazky na služby či na dodávky nepresiahne hranicu 2 mil. Kč bez DPH alebo u zákazky na stavebné práce nepresiahne limit 6 mil. Kč bez DPH¹⁰⁶. Je zakázané účelovo deliť predmet verejnej zákazky tak, že sa jeho cena znižuje pod stanovené finančné hranice, a tým sa obchádza povinnosť použitia ZVZ. Pri zadávaní týchto zákaziek zadávateľ nemusí postupovať presne podľa ustanovení zákona, ale musí minimálne tolerovať a naplňovať základné zásady stanovené týmto zákonom v § 6, a sice transparentnosť, zákaz diskriminácie a rovné zaobchádzanie. Existuje ešte situácia, kde v zmysle ustanovenia § 26 ods. 5 zákona zadávateľ pri zadávaní verejnej zákazky využije procesov užívaných pri zadávaní podlimitných verejných zákaziek, ale musí potom postupovať podľa príslušných ustanovení zákona až do konca. V prípade nevyužitia tejto eventuality sa i tak odporúča sformalizovať daný postup aspoň interným predpisom. Do budúca by bolo určite vhodné upraviť v zákone určitú povinnosť uchovávania dokumentácie súvisiacej so zadávaním takéhoto druhu zákazky, a to hlavne z dôvodu prípadnej kontroly vykonávanej na základe zákona o finančnej kontrole alebo na základe zákona o NKÚ.

Podlimitnou verejnou zákazkou sa rozumie verejná zákazka, ktorej predpokladaná hodnota činí v prípade verejnej zákazky na dodávky alebo na služby najmenej 2 mil. Kč bez DPH alebo v prípade verejnej zákazky na stavebné práce najmenej 6 mil. Kč bez DPH a zároveň nedosiahne finančného limitu pre nadlimitnú verejnú zákazku. Tie horné prahové hodnoty nie sú stanovené pevnou čiastkou, ale sú aktualizované pomocou nariadenia vlády¹⁰⁷ v závislosti na ich stanovení nariadením EK¹⁰⁸ na základe už spomínaných smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES.

¹⁰⁶ Tieto hodnoty sú oproti právnej úprave v Slovenskej republike vyššie a podľa Pavla z ekonomického hľadiska neoptimálne nastavené. Bližšie vid' PAVEL, Jan. Zakázka malého rozsahu - Jak určit optimální hranici finančních limitů?. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR" konané dne 13.9. 2007.* 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. s. 114 - 117. ISBN 978-80-7375-083-1.

¹⁰⁷ Novelizácia zákona sa už v minulosti neukázala ako vhodný prostriedok aktualizácie z dôvodu dlhšieho procesu prijatia zákona oproti nariadeniu vlády. Bližšie vid' KRČ, Robert; MAREK, Karel; PETR, Michal. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem.* 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2008. 108 s. ISBN 978-80-7201-711-9; MLÍČKO, David. Příliš komplikovaná konstrukce limitů veřejných zakázek v § 12 ZVZ - možnosti flexibilnějšího přístupu. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní*

Preto do poslednej kategórie verejných zákaziek, a to nadlimitných, patria tie, ktoré presahujú uvedené limity, a tým sa prezumuje, že budú dostatočne lukratívne i pre zahraničných investorov, ak budú plniť podmienky stanovené v zadávacích smerniciach. Tu sa stretávame s najformalizovanejším prístupom a najväčšími administratívnymi nákladmi, ale na druhej strane sa tým zvyšuje konkurencia v hospodárskej súťaži o predmet verejnej zákazky, napr. povinnosťou uverejňovať určité informácie ako na národnej, tak i na európskej úrovni.

4.4. Predzadávacie štádium

Zadávatel' ako verejný subjekt, ktorý má v úmysle nadobudnúť určitý majetok skrz verejnú zákazku, čerpá finančné prostriedky zo svojho rozpočtu, následne na to schvaľuje plán verejných zákaziek ako aj predmet ich plnenia, a tým vlastne môžeme sledovať nadväznosť ZVZ na právnu úpravu rozpočtového práva. Tento zákon je jeden z najvýznamnejších právnych úprav verejného investovania, na základe ktorej sa vynakladajú nemalé časti finančných prostriedkov verejných rozpočtov. ZVZ pritom neobsahuje celkovú úpravu od vzniku potreby určitého statku až po jeho konečnú realizáciu, ale len určitý úsek plnenia, a to od zahájenia zadávacieho konania až po zadanie verejnej zákazky¹⁰⁹. Takže stanovenie administratívnych podmienok pozostávajúcich z definovania predmetu verejnej zákazky, zaistenia financovania, určenia typu zadávateľa, vhodnej voľby zadávacieho konania, zvolenia primeraných hodnotiacich kritérií, nastavenia optimálnej kvalifikácie či prípravy zadávacej dokumentácie nenájdeme v príslušnej právnej norme, i keď sa jedná pravdepodobne o najdôležitejšiu súčasť celého projektu. Určitá zmienka sa tu však vyskytuje, a to v § 45 ods. 1 a ods. 2 ZVZ postulát určit' charakteristiku a požiadavky¹¹⁰ na dodávky, služby a stavebné práce stanovené objektívne a jednoznačne spôsobom vyjadrujúcim účel použitia a využitia požadovaného plnenia zamýšľaného zadávateľom.

úpravy v EU a v ČR" konané dne 13.9. 2007. 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. s. 80 - 88. ISBN 978-80-7375-083-1.

¹⁰⁸ Nové finančné limity sú síce stanovené nariadením EK, to je však pojaté ako novela ustanovení smerníc a nemá to teda charakter priamo použiteľného predpisu.

¹⁰⁹ Porovnaj s § 17 písm. k) ZVZ.

¹¹⁰ Ďalšie podrobnosti vid' § 46 ZVZ.

V prenesenom zmysle sa jedná o analýzu potreby nákupu a jej racionálne zdôvodnenie.¹¹¹

4.5. Druhy zadávacích konaní

Zadáacie konanie môžeme definovať ako „zvláštny postup vedúci k uzavretiu zmluvy, ktorý nie je správnym konaním a jeho výsledkom nie je vydanie správneho aktu; ide o postup *sui generis*, teda právny rámec, ktorý vedie k zadaniu verejnej zákazky“¹¹².

V zmysle § 21 ods. 1 ZVZ poznáme štyri základné druhy zadávacieho konania, a to otvorené konanie (1), užšie konanie (2), rokovacie konanie s uverejnením (3) a rokovacie konanie bez uverejnenia (4); a dva druhy zadávacích konaní pre verejného zadávateľa, a to súťažný dialóg (5) a zjednodušené podlimitné konanie (6).

Ad 1) Ide o obecný typ zadávacieho konania, v ktorom je na základe oznámenia zadávateľa vyzvaný neobmedzený počet dodávateľov k podaniu ponuky a preukázaniu splnenia kvalifikačných predpokladov.¹¹³

Ad 2) Výzva k podaniu žiadosti o účasť v tomto zadávacom konaní a preukázanie splnenia kvalifikácie sú podmienkami daného obecného druhu konania. Tak podávanú ponuku len predne zadávateľom vyzvaní dodávateľa.¹¹⁴

Ad 3) Oznámenie rokovacieho konania s uverejnením je výzvou k podaniu žiadostí o účasť v rokovacom konaní s uverejnením a k preukázaniu splnenia kvalifikácie.¹¹⁵

Ad 4) Zadávateľ vyzýva jedného alebo viacerých dodávateľov k jednaniu, prípadne k splneniu zákonom požadovanej kvalifikácie, a nato k podaniu ponúk.¹¹⁶

¹¹¹ JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 181 - 182 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

¹¹² JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 260 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

¹¹³ Podrobnejšie úprava vid' § 27 ZVZ.

¹¹⁴ Podrobnejšie úprava vid' § 28 ZVZ.

¹¹⁵ Podrobnejšie úprava vid' § 29 ZVZ.

Ad 5) V súťažnom dialógu verejný zadávateľ pomocou oznámenia vyzýva neobmedzený okruh záujemcov k účasti na ňom a k preukázaniu splnenia kvalifikačných predpokladov. Po prípadnom obmedzení počtu dodávateľov vyzýva kvalifikovaných dodávateľov k účasti na súťažnom dialógu za účelom nájdania jedného alebo viacerých riešení plnenia verejnej zákazky a až následne vyzýva všetkých pôvodne vyzvaných záujemcov k podaniu ponuky.¹¹⁷

Ad 6) Zjednodušené podlimitné konanie pozostáva z písomnej výzvy verejného zadávateľa adresovanej najmenej 5 záujemcom k podaniu ponuky a k preukázaniu splnenia kvalifikácie.¹¹⁸

Rozhodnutie pre jednotlivý druh zadávacieho konania je na zvážení zadávateľa, ale pri rešpektovaní zvláštnych podmienok stanovených bližšie v ZVZ pre konkrétne typy konaní¹¹⁹. Zadávacie konanie je tak výsledne určitým formalizovaným postupom, ktorý má vyústiť v uzavretiu zmluvného vzťahu, ktorý sa vzťahuje na predmet plnenia verejnej zákazky, a to pri dodržiavaní zákonom stanovených zásad.

Vedľa zadávacích konaní sa môžeme pri verejných zákazkách stretnúť i s dynamickým nákupným systémom a rámcovou zmluvou. Nejde o žiadne druhotné zadávacie konanie, ale o právny inštitút, ktorý je len obdobou zadávacieho konania a ktorý má hlavne funkciu vo vytvorení právneho rámca pre pružnejšie a hospodárnejšie zadávanie konkrétnych verejných zákaziek za zadávateľom nadefinovaných podmienok.

4.6. Zásady postupu zadávateľa podľa § 6 ZVZ

Zadávacie konanie je v skratke určitým formalizovaným procesom, ktorý má viesť k dodržovaniu určitých ZVZ upravených zásad tohto postupu. V podstate ide o princípy zadávacieho konania. Tieto zásady sú jednoznačne stanovené v § 6 ZVZ,

¹¹⁶ Podrobnejšie úprava vid' § 34 ZVZ.

¹¹⁷ Podrobnejšie úprava vid' § 35 ZVZ.

¹¹⁸ Podrobnejšie úprava vid' § 38 ZVZ.

¹¹⁹ Jediným prípadom zadávacieho konania bez stanovenia podmienok je užitie rokovacieho konania s uverejnením sektorovým zadávateľom.

ktorý stanoví, že zadávateľ je povinný dodržiavať zásady transparentnosti, rovného zachádzania a zákazu diskriminácie. Okrem týchto vyššie zmienených existujú ešte zásady postupu zadávateľa, ktoré sú výslovne stanovené v jednotlivých ustanoveniach alebo vychádzajú z tzv. „ducha zákona“¹²⁰.

Zásady obsiahnuté v § 6 ZVZ sú záväzné u verejných zadávateľov pri zadávaní všetkých kategórií verejných zákaziek (malého rozsahu, podlimitní, nadlimitní a súťaž o návrh). Rovnako tak sú záväzné v prípade, kedy príslušný subjekt je pri zadávaní konkrétnej verejnej zákazky v postavení dotovaného zadávateľa. Sektoroví zadávatelia, pokiaľ nie sú súčasne v postavení verejných zadávateľov, majú povinnosť dodržať tieto zásady iba pri zadávaní nadlimitných verejných zákaziek, ktoré súvisia s relevantnou činnosťou, a pri súťaži o návrh. Základné zásady zadávania verejných zákaziek môžeme rozdeliť na dva druhy: v zákone výslovne upravené – ide o zásady zmienené v § 6 ZVZ, a na druhej strane v zákone výslovne neobsiahnuté – ide o ďalšie zásady, ktoré sú typické pre právnu úpravu verejných zákaziek.

Podľa ustanovení § 6 ZVZ je zadávateľ povinný pri postupe podľa tohto zákona dodržiavať zásady transparentnosti, rovného zachádzania a zákazu diskriminácie. Uvedené zásady je nutné vykladať v relatívnom slova zmysle, čo je možné dovodiť i z judikatúry ÚS¹²¹. V konkrétnej rovine to znamená, že napr. požiadavky zadávateľa na kvalifikáciu nesmú znamenať ľubovôľu (musia byť v súlade so zákonom) a nesmú byť stanovené v neprimeranom (neproporcionálnom) rozsahu (nad rámec predmetu verejnej zákazky). Pokiaľ by sme chápali uvedené zásady v absolútnom poňatí, tak i samotná požiadavka na kvalifikáciu je v rozpore so zásadou rovnosti.

Jedná sa takisto i o zásady všeobecnejšej povahy, výslovne vyjadrených v ZFEU. Základné zásady dopadajú na všetky ustanovenia tohto zákona, teda ako na postup v zadávacích konaniach, tak i na súťaž o návrh.

Pri stanovení jednotlivých princípov sa nesmie zabúdať na tie, ktoré sú obsiahnuté v ďalších zákonoch odlišných od ZVZ. V praxi mnoho krát nastáva situácia,

¹²⁰ Ide napr. o zásadu podporenia rozvoja konkurenčného prostredia, o zásadu formálnosti zadávacieho konania, o zásadu zabezpečenia hospodárnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, o zásadu výberu najvýhodnejšej ponuky, o zásadu zamedzenia nečestnej súťaže, úplatku a zvyhodňovania určitých subjektov. Bližšie viď JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 61 - 64 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

¹²¹ Pl. US 18/1999, 320/2000 Sb.

kde zadávateľ si neuvedomuje spojitosť medzi jeho postavením v zadávacom konaní a na druhej strane jeho povinnosťami ako správcu rozpočtových kapitol, ktoré vyplývajú z právnej úpravy, napríklad o rozpočtových pravidlách. A tak je jeho pozornosť pri zadávaní verejnej zákazky sústredená predovšetkým na formálnu stránku veci, čiže na dodržanie procedurálnych postupov obsiahnutých v ZVZ, ale o to menej na naplňovanie zásad súvisiacich zákonov, v ktorých nachádzame princípy hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynakladania finančných prostriedkov. Ako určitý exemplárny príklad uvediem nehospodárny opakovaný nákup totožného plnenia odlišnými organizačnými útvarmi zadávateľa, i keď verejná zákazka bola zadávaná stále formálne správne.¹²²

4.6.1. Zásada transparentnosti

Zásada transparentnosti je obecná zásada, ktorá má aplikačný význam sťa obecné výkladové pravidlo a následne v tom, že je konkretizované v jednotlivých ustanoveniach ZVZ. Transparentnosť znamená priehľadnosť, resp. otvorenosť, zadávacieho konania, čo má zamedziť nekalým praktikám účastníkov zadávacieho konania a zabezpečiť efektívnu hospodársku súťaž. Tento princíp je zhodne ponímaný tak, že zadávateľ má umožniť, aby sa zadávacieho konania mohol zúčastniť čo najširší okruh dodávateľov.

EK vyvíja snahu regulovať aj tie zákazky, na ktoré sa plne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejných zákazkách¹²³, podľa ktorých sú napr. zásady transparentnosti a nediskriminácie ponímané tak, že zadávateľ by mal i u zákaziek, na ktoré sa nevzťahujú zadávacie smernice, zaistiť odpovedajúci stupeň zverejnenia. Výsledkom bude väčšia otvorenosť trhu hospodárskej súťaže v prospech každého potenciálneho uchádzača s tým, že obmedzenie počtu žiadateľov spočívajúce v opatrení verejného zadávateľa môže byť prijaté v rámci primeranej úrovne, a to na základe objektívnych faktorov, ako sú skúsenosti žiadateľov v dotyčnom odvetví, veľkosť a

¹²² Celá kapitola spracovaná podľa JURČÍK, Radek. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. 57 - 61 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

¹²³ Interpretací sdělení EK o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 1.8.2006, C 179/2, [cit. 2010-06-23]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:179:0002:0007:CS:PDF>>.

infraštruktúra ich podniku, ich technická a odborná spôsobilosť alebo iné činitele. Inakšia interpretácia pripúšťa použitie zoznamu spôsobilých subjektov (tzv. zoznamu dodávateľov).

Dodržanie zásady transparentnosti teda zabezpečuje čo najväčšiu mieru informovanosti uchádzačov, zadávateľov, ale i verejnosti o priebehu verejnej zákazky, o právoplatných rozhodnutiach ÚOHS. Jedná sa teda aj o princíp odôvodňovať všetky úkony, ktoré zadávateľ činí, aby jeho postup bol predvídateľný a v súlade so zásadou právnej istoty, apod.

Záverom možno konštantovať, že zachovávanie zásady transparentnosti by malo v konkrétnej podobe zabezpečiť, aby čo najväčší počet dodávateľov sa dozvedel o verejnej zákazke a mohol sa tak zúčastniť zadávacieho konania, ďalej aby postup zadávateľa bol priehľadný, jeho úkony zrozumiteľné a riadne odôvodnené a všetky úkony písomne podchytené. Inak povedané, aby postup zadávateľa bol preskúmateľný kontrolnými orgánmi.

4.6.2. Zásada rovného zachádzania

Zadávateľ musí zaistiť také podmienky v zadávacom konaní, aby boli zabezpečené rovné zachádzania voči všetkým dodávateľom, pričom ale platí, že tento princíp sa neponíma v jeho dokonalej podobe, ale v podobe relatívnej.

Tento princíp je nutné chápať nielen v zmysle možnosti prístupu k verejnej zákazke, ale i rovnosti v možnosti uspieť vo výberovom konaní, napr. všetky ponuky uchádzača musia byť otvárané v jednom okamihu, a to po uplynutí doby pre podanie ponúk. Zadávateľ by mal voči všetkým dodávateľom postupovať rovnakým spôsobom, mal by byť neutrálny. To stanovuje i rozhodovacia prax ESD, tak i ÚOHS.

Ďalej sa spomínaná zásada prejavuje i tak, že všetky ustanovenia ZVZ sa musia aplikovať na všetkých dodávateľov rovnakým spôsobom.

Táto zásada znamená v reáli to, že voči každému dodávateľovi stanoví zadávateľ podmienky, ktoré sú známe všetkým dodávateľom. Tieto požiadavky sú zhodné voči všetkým potenciálnym subdodávateľom s tým, že túto zhodnosť nechápeme v absolútnej rovine. Pretože, aby sa mohol dodávateľ zúčastniť verejnej zákazky, musí

mať príslušné oprávnenie k podnikaniu, ďalej zadávateľ môže stanoviť určitú mieru splnenia technických, finančných a ekonomických kvalifikačných predpokladov, apod..

Princíp rovnosti takisto znamená, že zadávateľ bude voči všetkým dodávateľom v zadávacom konaní postupovať rovnako. Pokiaľ akýkoľvek uchádzač nepreukáže splnenie kvalifikácie či zadávacie podmienky, musí byť vylúčený. Odlišná situácia, keď bol niekto vylúčený, aj keď nemal byť, je porušením zásady rovnosti.

4.6.3. Zásada zákazu diskriminácie

Tento princíp spočíva najmä v tom, že žiadny z dodávateľov nesmie byť zvýhodnený oproti iným dodávateľom, pričom prípadné výnimky z tejto zásady stanoví tento zákon vo veľmi obmedzenej miere. Ako diskriminačné podmienky sa objavujú nesprávne vylúčení dodávateľa, apod. Taktiež nesmú byť obmedzení dodávateľa z určitých oblastí či zahraniční dodávateľa.

Pravidlo nediskriminácie je hlavnou zásadou zadávania verejných zákaziek v EÚ. Právna úprava ČR v súlade s tou európskou umožňovala národnú preferenciu len do vstupu ČR do ES, tzn. do 30. apríla 2004. Fakticky však väčšinu verejných zákaziek dostanú miestne, resp. domáce firmy, a to i napriek tomu, že pri zadávaní verejnej zákazky je zadávateľ povinný rešpektovať princíp nediskriminácie na národnostnom základe. To bol tiež jeden z ústredných dôvodov, prečo bolo nutné oblasť verejných zákaziek novo regulovať. Tento princíp vlastne takto zabezpečuje, aby zákazky v jednej členskej zemi mali príležitosť získať podnikatelia z iných členských zemí.

Táto zásada sa uplatňuje najmä v EÚ, kde sa poníma tak, že nesmú byť diskriminovaní zahraniční dodávateľa, resp. dodávateľa z iných členských zemí, než z tej, v ktorej prebieha zadávacie konanie. Pričom za diskrimináciu nie je možné považovať používanie českého jazyka, existenciu kvalifikácie a stanovenie zadávacích podmienok zadávateľa, ak uvedené požiadavky zadávateľa sú opodstatnené. To znamená, že zabezpečujú výber ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, čiže vyvážený pomer ceny a kvality.

Inak sa tento princíp kryje v určitých oblastiach s tým, čo bolo uvedené pri zásade rovného zachádzania, teda zákazu zvýhodňovania akéhokoľvek dodávateľa oproti inému, pokiaľ to samozrejme nie je oprávnené.

Konkrétny príklad diskriminácie sa môže udiat' stanovením požiadavky, ktorá nemá priamu súvislosť s predmetom plnenia verejnej zákazky, resp. jej predmet je možné zrealizovať i bez splnenia tejto podmienky, a ktorú nemôžu všetci dodávatelia v stanovenej dobe reálne splniť, čím sa okruh dodávateľov výrazne obmedzuje. Príkladom nám poslúži neprimerane nastavená kvalifikácia, tzn. že buď priamo nesúvisí s predmetom verejnej zákazky či je nad rámec jej rozsahu, čo je v rozpore s § 50 ods. 3, § 55 ods. 3 písm. c) a § 56 ods. 7 písm. c) ZVZ.

5. PRINCÍPY 3E

Tzv. princípy 3E nenájde explicitne právne upravené v ZVZ, čo potom vedie k negatívnym situáciám, kde zadávateľ kladie dôraz na formálnu stránku bez zohľadnenia práve týchto dôležitých princíпов. Mylne sa domnieva, že postačuje dodržiavať zásady výslovne stanovené v § 6 ZVZ¹²⁴, a tým že naplnil všetky podstatné náležitosti zadávacieho procesu. On však na druhej strane v skutočnosti pozabudol na určité ustanovenia zákonov, ktoré úzko súvisia s postupom pri zadávaní verejných zákaziek¹²⁵.

Povinnosť zadávateľa postupovať pri vynakladaní verejných výdajov (teda i pri zadávaní verejných zákaziek) podľa princíпов 3E je stanovená už zmieneným zákonom o finančnej kontrole (časť IV.), zákonom o rozpočtových pravidlách (§ 12) a zákonom o majetku ČR (§ 14).

Z pozície naplňovania zásad 3E má podľa môjho názoru kľúčové postavenie práve zákon o finančnej kontrole. Táto právna norma stanovuje ústredným orgánom štátnej správy čiže i potenciálnym zadávateľom verejných zákaziek povinnosť prevádzkovať interný kontrolný systém (§ 25 ods. 1 písm. a) daného zákona), ktorý je podkladom pre hospodárne, efektívne a účelné vynakladanie finančných prostriedkov z verejných zdrojov (§ 25 ods. 2 písm. e) zákona), pričom však výslovne ukladá, že povinnou súčasťou takéhoto systému je i kontrola daných troch princíпов¹²⁶. Takáto revízia sa vykonáva ako v podobe kontroly formy (účtovnej, dokumentačnej), tak i v podobe kontroly obsahu (ekonomickej). Ako vyplýva z vyššie uvedeného, z môjho uhla pohľadu hlavnou povinnosťou zadávateľa nie je len postupovať formálne správne, ale aj podľa zásad hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti.

Pojmy 3E princíпов môžu byť definované rôznymi spôsobmi, ale pre oblasť verejných zákaziek sa využívajú najmä ustanovenia obsiahnuté v § 2 zákona o finančnej kontrole, podľa ktorých sa:

¹²⁴ Transparentnosť, rovnaké zachádzanie, zákaz diskriminácie.

¹²⁵ Jedná sa o zákon o finančnej kontrole, zákon o majetku ČR, zákon o rozpočtových pravidlách, zákon o obecnom zriadení a iné právne normy, ktoré nútia zadávateľa, aby sledoval i ekonomickú stránku užitých zdrojov.

¹²⁶ Jedná sa o tzv. audit výkonu, ktorý je súčasťou vnútorného auditu. Bližšie viď § 28 ods. 4 písm. c) zákona o finančnej kontrole.

1) hospodárnosťou rozumie také použitie verejných prostriedkov k zaisteniu stanovených úloh s čo najnižším vynaložením týchto prostriedkov, a to pri dodržaní zodpovedajúcej kvality plnenia úloh;

2) efektívnosťou také použitie verejných prostriedkov, ktorým sa dosiahne najväčšieho možného rozsahu, kvality, a prínosu plnených úloh v zrovnaní s objemom prostriedkov vynaložených na ich plnenie a

3) účelnosťou také použitie verejných prostriedkov, ktoré zaistí optimálnu mieru dosiahnutia cieľov plnenia stanovených úloh.

Ďalšími použiteľnými definíciami týchto pojmov sú medzinárodne uznávané auditné štandardy INTOSAI, ktoré sú preberané do súvisiacich dokumentov ako napríklad smerníc a z obdobných definícií vychádza taktiež OECD či Európsky dvor audítorov.

5.1.Hospodárnosť

Po tom, čo už bolo vyššie spomenuté o tomto pojme, môžem v skratke hospodárnosť ozrejmiť ako minimalizáciu nákladov na zdroje (vstupy) používaných na činnosť so zreteľom na zodpovedajúcu kvalitu. Jedná sa o činnosť, v rámci ktorej dochádza k zníženiu nákladov na čo najmenšiu možnú mieru vzhľadom na zdroje (finančné, ľudské, vecné) a zároveň k dodržaniu požadovanej kvality zdrojov z hľadiska potrieb danej činnosti. Práve situácia, kde sú subjektu používajúcemu zdroje pri výkone svojej činnosti k dispozícii tieto vstupy vo vhodnej dobe, v dostatočnom množstve, optimálnej kvalite a za najvýhodnejšiu cenu, predstavuje atribúty princípu hospodárnosti.¹²⁷

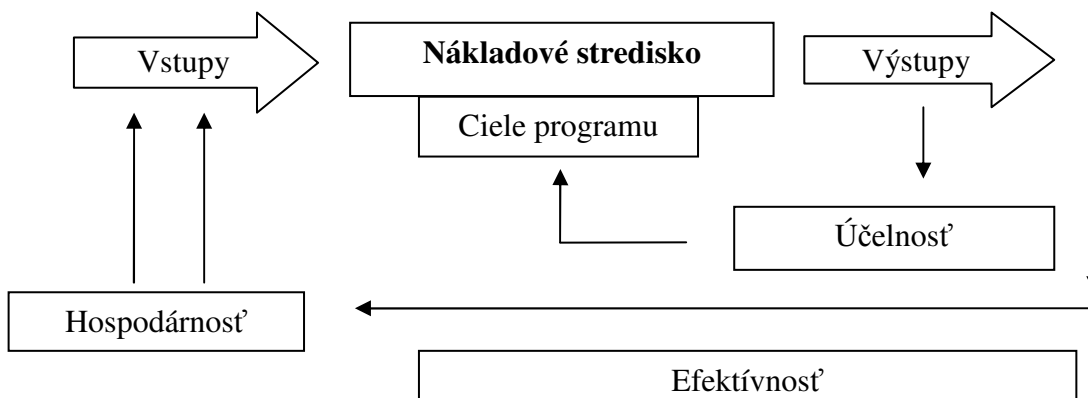
¹²⁷ *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>>.

5.2. Efektívnosť

V rámci princípu efektívnosti¹²⁸ dochádza k maximalizácii výstupov¹²⁹ z určitých zdrojov¹³⁰ alebo na druhej strane k dosiahnutiu určitého výstupu pri minimalizácii zdrojov, čiže sa optimalizuje využitie zdrojov organizácie či činnosti. Princíp efektívnosti tak vyžaduje vytvorenie čo najlepšieho vzťahu medzi zdrojmi použitými na danú činnosť a dosiahnutými prínosmi. Netreba však zabúdať i na trvale dosahovanú efektívnosť, kde sa berú v súvis i vecne nadväzujúce projekty.

5.3. Účelnosť

Účelnosťou¹³¹ sa v skratke rozumie, či bolo danou činnosťou alebo projektom uspokojená potreba, ktorá danú činnosť či akciu zapríčinila. Ďalším bližším ozrejením pojmu vidím v stupni dosiahnutia cieľa projektu a vo vzťahu medzi plánovanými a reálnymi dopadmi danej akcie. Účelnou sa chápe činnosť, pri ktorej dochádza k naplneniu stanovených cieľov, čiže musí dôjsť k saturácii príslušnej potreby.



Graf č.2: Znáznornenie väzieb medzi hospodárnosťou, účelnosťou a efektívnosťou.¹³²

¹²⁸ Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>>.

¹²⁹ Vo forme tovaru, služieb či iných záverov.

¹³⁰ Tzn. vstupov vynaložených na činnosť.

¹³¹ Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>>.

¹³² OCHRANA, František. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů : teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů. Vyd. 1. Praha : Ekopress, 2006. 67 s. ISBN 80-86929-13-2.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že verejné zákazky teda predstavujú efektívne riešenie, kde potrebné statky vo forme tovaru či služieb určitého verejného projektu je možné zaistiť za nižšiu cenu. Ich použitie je však zmysluplné len tam, kde externý súkromný subjekt je schopný vytvárať požadované statky s nižšími nákladmi než je toho schopný verejný sektor. Jedná sa teda o rozhodovanie medzi internou a externou produkciou.¹³³

5.4. Základné pravidlá pri používaní 3E princípov

Zadávatel' nesmie zabúdať na naplňovanie 3E princípov počas celého cyklu zadávania verejnej zákazky¹³⁴, predovšetkým však v predzadávacom štádiu. Tejto fáze plánovania a prípravy verejnej zákazky predchádzajú iné procesy a rozhodnutia v rámci organizácie práce zadávateľa. Jedná sa hlavne o tieto činnosti: opis východiskového stavu problému; spracovanie cieľov a účinkov, príp. ich variant, ktoré sa zadávateľ snaží dosiahnuť; porovnávanie efektívnosti obmien určitého riešenia; analýza účinnosti; tvorba časového plánu vrátane spresňujúcich údajov ohľadne časovej nákladovosti a rozsahu jednotlivých cieľov či účinkov a príprava optimálneho plánu určenej činnosti z hľadiska administratívneho výkonu.¹³⁵

Ak sa pravda zadávateľ nevysporiada s 3E princípmi už v predzadávacom štádiu, môže tým zamedziť existencii priestoru pre dodržanie zásady hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Príkladom mi posluži nákup informačného systému, pri ktorom bolo následne zistené, že ho nie je možné integrovať so zostávajúcimi informačnými systémami zadávateľa. To znamená, že podľa môjho názoru je dôležitá fáza plánovania a prípravy verejnej zákazky, pretože dokáže v určitej miere determinovať účelnosť, efektívnosť a hospodárnosť. Potom následne nadväzujúce zadávacie konanie pri riadnej správe vytvorí vhodné prostredie pre realizáciu základných zásad podľa § 6 ZVZ.

¹³³ Bližšie o tom v nasledujúcich kapitolách.

¹³⁴ Bližšie vid' PAVEL, Jan. Základná analýza problematiky verejných zakázek z pohľadu 3E. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5f10e7cb-56d0-48fa-9544-3d7f00b27141>>.

¹³⁵ *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>>.

Takže i vhodné definovanie predmetu plnenia verejnej zákazky¹³⁶ hrá významnú rolu pri analyzovaní účelnosti vynaložených prostriedkov, kde toto kritérium sa chápe ako najvyšší princíp pre nadobúdanie verejnej zákazky, pretože poukazuje na príčinu realizácie daného procesu výberu. A tak je zadávateľ povinný stanoviť a špecifikovať predmet verejnej zákazky tak, aby bolo možné z neho vyvodit' kritéria a ukazovatele plnenia predmetu.

Ak nastane v rámci tejto časti procesu chyba, výsledkom sú neúčelne vynaložené finančné prostriedky zadávateľa. Stručne vysvetlené, zadávateľ nakúpi neužitočný tovar, ktorý neslúži k uspokojovaniu pociťovaných potrieb. A preto by mal zadávateľ podľa môjho názoru upriamiť svoju pozornosť predovšetkým na už spracovanú analýzu potreby nákupu, na rozbor úlohy verejnej zákazky pri uspokojovaní definovaných potrieb a na vhodnú klasifikáciu úžitkových vlastností statku do dvoch kategórií, a to tie, ktoré sú obsiahnuté len v definícii predmetu verejnej zákazky, a druhé, ktoré prestupujú až do fázy hodnotenia ponúk.¹³⁷

V rámci fázy hodnotenia ponúk zohrávajú ústrednú rolu primerane a optimálne vybraté kritéria¹³⁸ v súvislosti s predmetom verejnej zákazky, i keď v praxi nastáva často opačná situácia. Preto je hlavnou úlohou zadávateľa určiť hodnotiace kritéria tak, aby zodpovedali zásadám 3E, ktorých naplnenie po zadávateľovi vyžaduje zákon o finančnej kontrole.

Znenie ZVZ sa explicitne nezaobrá postupom zadávateľa pri voľbe kritérií na tzv. typické predmety verejných zákaziek. Iba sa upriamuje v § 78 ods. 4 ZVZ na čiastkové hodnotiace kritériá, čoho následkom je často sa vyskytujúce neopodstatnené uprednostňovanie hľadiska najnižšej ponukovej ceny pred agregovaným aspektom ekonomickej výhodnosti ponuky. Výsledkom sa stáva stav, kde sa nedá vyhodnocovať kritérium efektívnosti a účelnosti. Voľba jednotlivých čiastkových hodnotiacich kritérií

¹³⁶ Pričom sa ním rozumie úplatné poskytovanie dodávok, služieb či úplatný výkon stavebných prác.

¹³⁷ PAVEL, Jan. Stanovení předmětu plnění dle zákona č. 137/2006 ve vazbě na cíl výdajové intervence a s ohledem na 3E. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6e8404c6-c3a4-4d4a-b684-5295469499de>> .

¹³⁸ OCHRANA, František. Postupy pro výběr kritérií vhodných pro typické předměty s ohledem na možnosti definování měřitelných ukazatelů. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5238c7f9-2dbd-4b3f-874e-b9134f68a1a7>> .

spočíva podľa ZVZ na rozhodnutí samotného zadávateľa, ale nezadáva povinnosť nimi sledovať zásady 3E¹³⁹.

Sledovanie parametra účelnosti sa docieli správnym definovaním čiastkových hodnotiacich kritérií¹⁴⁰, aby mohli byť merateľné a tým i zrovnateľné. Zároveň, tak ako to vyžaduje zákon o finančnej kontrole, sa naplnia aspekty hospodárnosti a efektívnosti, ak pri čo najmenších nákladoch na realizáciu predmetu plnenia danej verejnej zákazky sa budú realizovať nároky na určitú kvalitu, splnenie termínov a iných bodov spätých s účelom použitia. Záverom sa dá len odporučiť spracovanie metodického postupu pri voľbe daných kritérií vhodných pre typické predmety verejnej zákazky.

Týmto ale aplikácia 3E zásad nekončí, pretože i v priebehu plnenia zmluvy¹⁴¹ ich musí zadávateľ zohľadňovať, napríklad pri dlhodobých zmluvách by nemal nakupovať daný tovar či službu za cenu, ktorá výrazne presahuje obvyklú cenu v danom okamihu i v prípade súladu zadávacieho procesu s príslušnou právnou úpravou.

¹³⁹ Porovnaj s § 14 ods. 1 a § 25 zákona o finančnej kontrole, ďalej § 14 ods. 1 zákona o majetku ČR a posledne i § 12 ods. 2 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlách.

¹⁴⁰ PAVEL, Jan. Postupy při volbě základního hodnotícího kritéria v procesu zadávání veřejných zakázek s ohledem na složitost předmětu veřejné zakázky se zohledněním principů 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost). In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f476ecb6-a477-414e-b7a4-f455a50d4329>>.

¹⁴¹ PAVEL, Jan. Základní postupy a zásady při plnění smlouvy s ohledem na 3E při zadávání veřejných zakázek. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektívnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ea2a7c6c-63e5-49c1-a93c-a4c6cee9d18a>> .

6. NEGATÍVNE ASPEKTY V OBLASTI VEREJNÝCH ZÁKAZIEK

Zadáacie konanie podľa ZVZ má viesť k transparentnému vynakladaniu výdajov verejných rozpočtov, pretože dodávky, služby či stavebné práce sú hradené z verejných zdrojov, čo nadväzuje na zásady hospodárneho, efektívneho a účelného vynakladania verejných prostriedkov z verejných rozpočtov. Ústredným problémom sa však mne ukazujú nedostatočne explicitne definované vyššie uvedené princípy, ktoré má zadávateľ podľa zákona o finančnej kontrole naplňovať. Prieskum¹⁴² medzi úradníkmi ako zadávateľmi poukazuje na fakt, že nie sú si vedomí nadväznosti na túto a obdobnú legislatívu, čo potom v praxi prináša negatívne efekty v podobe opomenutia kritéria efektívnosti a účelnosti pri zadávaní a hodnotení ponúk či deformácie kritéria najnižšej ponukovej ceny (hľadisko minimalizácie nákladov musí stále viesť k naplneniu cieľa a účelu). Podľa môjho názoru by tu bola určite osožná väčšia osвета ohľadne prepojení jednotlivých právnych noriem medzi potenciálnymi zadávateľmi.

Okrem týchto spomenutých bodov nesmiem zabudnúť zmieniť nástroj kontroly zo strany štátu v podobe výkonnostného auditu. Opäť sa sledujú kritéria hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Z časového hľadiska pripadá v úvahu podľa zákona o finančnej kontrole audit ex ante (§ 26), audit interim (§ 27) a audit ex post (§ 27), pričom v realite sa stretávame len s prvými dvoma. Používanie posledného by prinieslo monitoring naplnenia očakávaní zo zrealizovanej investície, ako aj možný postih či kritiku zo strany štátneho orgánu, čo by podľa mňa našlo určite naše miesto v praxi, i keď by došlo z zvýšeniu nákladov.

Ďalším čiernym miestom v oblasti zadávania verejných zákaziek, a tým i vo financovaní verejných statkov z verejných zdrojov, je z mojej strany neuspokojivé vedenie metodiky programového rozpočtovania, čo ako povinnosti vyplýva zo zákona o rozpočtových pravidlách. Tým správcovia rozpočtových kapitol nedôsledne a nedostatočne zostavujú programový rozpočet pre oblasť rozpočtových akcií, tzv. register investícií.

¹⁴² Prieskum medzi zadávateľmi realizovaný Ochranom v rámci vykonaných školení k téme efektívneho vynakladania verejných výdajov v rokoch 2005 – 2007, na základe ktorého zistil, že zadávatelia si vo väčšine prípadov neuvedomujú povinnosť postupovať ako orgán verejnej správy pri zadávaní, výbere, hodnotení a monitorovaní verejných zákaziek tak, aby ich postupy naplňovali požiadavky hospodárneho, efektívneho a účelného nakladania s prostriedkami z verejných zdrojov, a to na základe ustanovení zákona o finančnej kontrole.

Z praxe, prieskumov a posudkov odbornej obce je tak postrehnuteľná kritika nepochopenia previazanosti a prepojenosti jednotlivých ustanovení týkajúcich sa zadávania verejných zákaziek, finančnej kontroly a rozpočtových pravidiel verejných rozpočtov.

ČR patrí medzi zeme s vysokým podielom verejných výdajov na HDP a podobne i s vysokým podielom verejných zákaziek na HDP¹⁴³. Preto sú cez inštitút verejných zákaziek vynakladané obrovské prostriedky. Prostredie v oblasti verejných zákaziek je však vnímané ako oblasť plná korupcie, nepriehľadnosti a ne hospodárneho vynakladania finančných prostriedkov verejných rozpočtov. Ústredné dôvody tohto stavu vidí Pavel¹⁴⁴ práve v štyroch oblastiach: nepochopenie inštitútu verejnej zákazky (1), nízka transparentnosť zadávacích procesov (2), neodôvodnená redukcia konkurencie na strane ponuky (3) a nedôsledne fungujúci kontrolný systém (4). Ja sa k nim prikláňam, lebo tu tiež vidím „čierne miesta“ a priestor pre kritiku.

Ad 1) Najhlavnejšia príčina prítomnosti negatívnych javov pri procese zadávania verejných zákaziek spočíva v nedostatočnom porozumení logiky verejnej zákazky. Zadávateľ sa domnieva, že postačuje postupovať podľa formalizovaného postupu a naplňovať formálnu kontrolu, a to zadávacej dokumentácie len z hľadiska stanovených požiadaviek ZVZ, nadväzujúcich postupov súvisiacich so zadávacím a výberovým konaním a naplňovania zmlúv. Pritom chybuje v iných, oveľa dôležitejších momentoch ako ekonomická kalkulácia pred použitím príslušnej právnej úpravy či prílišným vyzdvihovaním procesných aspektov ZVZ. Hlavne je nutné si uvedomiť, že tento zákon v skutočnosti nie je osamote stojaca norma, ale nadväzuje na iné zákony, najmä zákon o finančnej kontrole, zákon o rozpočtových pravidlách, zákon o

¹⁴³ Podľa výpočtov EK je rozmedzie medzi 11 až 20 %, pričom v ČR je to 15 % HDP. Bližšie vid' Mezinárodní poradenské centrum obcí, Svaz měst a obcí České republiky. *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU : průvodce pro obce a města*. Praha : Linde, 2005. 16 s. ISBN 80-7201-528-1. Ďalej PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 3 s. ISBN 80-86729-47-8. Podľa Závěrečné správy o činnosti expertní skupiny Platformy pro transparentní veřejné zakázky tvorí podiel trhu verejných zákaziek na HDP až 17 %. Bližšie vid' Platforma pro transparentní veřejné zakázky. *Závěrečná správa o činnosti expertní skupiny Platformy pro transparentní veřejné zakázky* [online]. Praha, 2010 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://www.transparentnizakazky.cz/images/Zaverecna%20zprava%20o%20Cinnosti%20Expertni%20skupin%20PTVZ_13052013.pdf>.

¹⁴⁴ PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 37 - 49 s. ISBN 80-86729-47-8.

rozpočtových pravidlách územných rozpočtov, zákon o majetku ČR, zákon o krajskom zriadení, zákon o obecnom zriadení a zákon o hl. m. Prahe.

Ekonomická analýza spočíva najmä v stanovení si cieľa, aký má daný výdajový zásah do rozpočtu zadávateľa naplniť. To vlastne stanovuje zákon o finančnej kontrole všetkým organizáciám verejného sektora z dôvodu možnosti výkonu ex ante alebo ex post hodnotenia účelnosti danej intervencie. A tam, kde nie je definovaný cieľ, ťažko posudzovať dosiahnutie účelu. Ďalej sa zadávateľ rozhoduje, ako chce dosiahnuť svoj zámer. Nie vždy sa musí jednať o verejný projekt. Ak však sa už zadávateľ rozhodne pre túto alternatívu, vyberá si z realizácie vlastnými silami verejného sektora (tzv. in-house produkcia) alebo na druhej strane z prenechania realizácie externému subjektu za úplatu. Tu však nastáva pálčivý problém, pretože posúdiť finančnú náročnosť daných variant je dosiaľ v ČR nemožné, a to z dôvodu súčasného účtovníctva verejného sektora, ktoré je založené na sledovaní príjmov a výdajov, nie však nákladov a výnosov. Inými problematickými situáciami sú definovanie predmetu plnenia zákazky, nastavenie hodnotiacich kritérií na základe § 78 ZVZ (buď najnižšia ponuková cena alebo ekonomická výhodnosť¹⁴⁵), resp. správna konštrukcia zloženého hodnotiaceho kritéria.

Ad 2) Iným problémom vyskytujúcim sa v oblasti zadávania verejných zákaziek je takisto nízka transparentnosť. Podľa rôznych prieskumov¹⁴⁶ sa ako najtransparentnejšie javí inštitút otvorenej súťaže, kde sa vytvára priestor pre čo najširšie uplatnenie konkurenčných mechanizmov, ale na druhej strane je táto zadávacia metóda spojená s vynaložením vyšších administratívnych prostriedkov, ktoré sa nie vždy opláti vynaložiť, a to z dôvodu pomeru k prínosom plynúcich z otvorenej súťaže.

Aj preto ZVZ delí verejné zákazky do 3 kategórií podľa predpokladanej hodnoty, kde práve pri zákazkách malého rozsahu ZVZ nedefinuje presné postupy, ale zadávateľ musí rešpektovať už spomínané základné princípy podľa § 6 ZVZ. V súvislosti so zadávaním práve tohto druhu verejných zákaziek vznikajú 2 zásadné

¹⁴⁵ Podľa Pavla by malo byť kritérium ekonomickej výhodnosti pomerom medzi váženým súčtom úžitkových čiastkových kritérií a váženým súčtom nákladových čiastkových kritérií. Súčasná prax však chápe hodnotiace kritérium iným spôsobom, a to ako vážený súčet jednotlivých kritérií.

¹⁴⁶ Vid' prieskum realizovaný TIC. Bližšie porovnaj s PAVEL, Jan. *Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007* [online]. Praha : Transparency International , 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/vz_studie_dalnice.pdf>. Ďalej porovnaj Ekonomickú analýzu pre kontrolný výbor Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR vypracovanej na základe žiadosti podľa uznesenia č. 42 bodu III. b) zo 4. schôdze konanej dňa 16. november 2006.

problémy, a to znížená transparentnosť a kontrola nie je vykonávaná pre výnimku zo zákona. Ministerstvo pre miestny rozvoj ČR, pod ktoré daná problematika spadá, odporúča, aby zadávatelia pre zadávanie zákaziek malého rozsahu vypracovávali vnútornú smernicu, ktorá by vnútorne diferencovala túto kategóriu, a to opäť na základe predpokladanej hodnoty. Čím by bola veľkosť predpokladanej hodnoty vyššia, tým by sa dané zadávanie otváralo pre väčší počet ponúkajúcich a postup by sa viac formalizoval.

Ad 3) Ďalším slabým miestom v systéme zadávania verejných zákaziek je nedostatočné fungovanie kontrolných mechanizmov. Kontrolné závery NKÚ a rozhodnutia ÚOHS sa javia ako neuspokojivé, a to buď z dôvodu nedostatočného rešpektu či kontroly iba formy postupov¹⁴⁷. Nastupujúce sankčné postupy sa dajú rozdeliť na dve skupiny, a to porušenie zákona pred uzavretím zmluvy a porušenie zákona po negociačnom procese. V prvom prípade ÚOHS môže jednanie zastaviť, prípadne celé zadávacie konanie zrušiť. Druhý prípad sa rieši pomocou udelenia pokuty¹⁴⁸, resp. zrušením zmluvy len za situácie, že ju napadne jeden zo zmluvných partnerov.

Ad 4) Posledným z dôležitých aspektov, ktoré vplývajú na efektívnosť fungovania verejnej zákazky, je dostatočná miera konkurencie na strane ponuky, pričom konkurenciu môžeme deliť na explicitnú (počet podaných ponúk) a na implicitnú (možný vstup do daného odvetvia). Napríklad tú explicitnú možno redukovať prísnejšími nárokmi na dodávateľa alebo úzko špecifikovaným predmetom plnenia, čím sa znižuje počet ponúkajúcich. V prvom prípade by sme nemali zabúdať, že úroveň ekonomických, finančných a technických kvalifikačných predpokladov by mala byť stanovená na minimálnu úroveň, aby však odpovedala druhu, rozsahu a komplikovanosť predmetu plnenia verejnej zákazky.

Podľa už spomínanej analýzy TIC vzťah medzi počtom ponúkajúcich a dosahovanou cenou je nepriamo úmerný, kde každý dodatočný ponúkajúci prináša pokles koncovej vysúť'aženej ceny v priemere o 4,4 % predpokladanej ceny. Inverzne

¹⁴⁷ Posudzovanie hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti je mimo pôsobnosť ÚOHS.

¹⁴⁸ Ak zadávateľom bude verejný zadávateľ, tak osobami, ktoré danú pokutu v konečnom dôsledku uhradia, sú daňoví poplatníci.

negatívne dopady má voľba užšieho typu zadávacieho konania, pretože zapríčiňuje rast koncovej ceny o 19,8 % predpokladanej ceny. Ďalším skúmaným faktorom bola váha ponúkanej ceny ako kritéria, kde sa empiricky preukázalo, že zníženie váhy ponúkanej ceny ako hodnotiaceho kritéria zo 100 na 50 % spôsobuje pokles účasti priemerne o 4 ponúkajúcich. Ak by sme tento poznatok spojili s nepriamou úmerou medzi účasťou každého ďalšieho ponúkajúceho a koncovou cenou, záverom môžeme zhrnúť, že dospejeme k rastu koncovej ceny v rozsahu cca 18 % predpokladanej ceny.¹⁴⁹ Ústredným záverom z údajov spracovaných zo sondáží je, že „*najvýznamnejšiu úlohu hrá pri dosiahnutí čo najvýhodnejšej ceny získanie dostatočného počtu ponúkajúcich*“¹⁵⁰.

Medzi iné aspekty, ktoré neboli v prieskumoch špecifikované, ale majú zásadný vplyv na konečnú cenu, sa radia vytváranie bariér kladením prílišných formalít (napríklad nesprávne umiestnený podpis) či neracionálnych požiadaviek, pri ktorých nesplnení dochádza k vyradeniu daného potenciálneho dodávateľa zo súťaže.

¹⁴⁹ Obdobné výsledky o priamej úmere medzi rastom počtu ponúkajúcich a poklesom konečnej ceny vyvodili z prieskumu verejných zákaziek ohľadne odstraňovania starých ekologických záťaží.

¹⁵⁰ PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 49 s. ISBN 80-86729-47-8.

7. NÁVRHY ZMIEN V PRÍSTUPE K VEREJNÝM ZÁKAZKÁM SO SNAHOU ZVÝŠIŤ EFEKTÍVNOSŤ

Po zozname nepriaznivých aspektov na fungovanie celého systému zadávania verejných zákaziek sa presuniem k téme možného riešenie danej situácie a k inštitútom schopným pozitívne ovplyvniť celú organizáciu zadávania verejných zákaziek a vhodne ju doplniť. Tu súhlasím s balíčkom opatrení, ktoré navrhuje Pavel¹⁵¹. Jedná sa najmä o implementáciu princípov hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti priamo do textu ZVZ, centralizáciu systému, sprevádzkovaniu paktu integrity, zvýšeniu transparentnosti, vymáhateľnosti a zmenu charakteru kontrol.

Jednou možnosťou prelomenia fungovania inštitútu verejných zákaziek je klasicky zmena právnej úpravy, kde novelou sa doplní doterajší právny stav o zakomponovanie princípov hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti priamo do ZVZ¹⁵². K daným zásadám som dospela preto, lebo potenciálni zadávatelia si musia uvedomiť, že použitie zadávacieho konania, resp. inštitútu verejnej zákazky, sa oplatí len vtedy, ak interná produkcia dané statky nezaistí za nižšiu cenu, a to však i po zohľadnení transakčných nákladov. V súčasnej dobe to pravda v ČR nie je možné z už spomenutého dôvodu väčšinovej neexistencie systému účtovníctva založeného na pravidle evidencie nákladov a výnosov, tzv. akruálneho princípu¹⁵³, ktorý je jedným z hlavných rozlišovacích bodov jednoduchého a podvojného účtovníctva.

Momentov vtesnania zásad 3E sa naskytuje podľa mňa hneď niekoľko. Môže k tomu dôjsť už v okamihu stanovenia požiadaviek na zadávaciu dokumentáciu, napríklad zahrnutím hore spomenutých princípov do vymedzenia vecného plnenia verejnej zákazky, definovaním predmetu verejnej zákazky stanovením cieľov, ktoré má naplniť, identifikovaním čiastkových kritérií, ktoré umožnia vyhodnocovať kritérium

¹⁵¹ PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 67 - 75 s. ISBN 80-86729-47-8.

¹⁵² Najevidentnejšie stanovenie 3E princípov v ZVZ nájdeme v Slovinsku. ABA section of international law. *International procurement links* [online]. 2009 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://meetings.abanet.org/webupload/commupload/IC760000/newsletterpubs/International_Procurement_P_Links_%282009%29.pdf>.

¹⁵³ Jedná sa o účtovnícky princíp, na základe ktorého sú dôsledky transakcií či iných udalostí uznané v dobe, kedy nastali, a nie v okamihu, kedy sú za ne prijaté či vydané peniaze alebo ich ekvivalenty, a ďalej sú zaúčtované do obdobia, ku ktorému sa vzťahujú.

hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti, či explicitným vyjadrením sledovania hľadísk v zadávacej dokumentácii. Iná situácia spôsobilá zmeny v ponímaní ústredného pojmu tejto práce sa ukazuje v rámci postupu hodnotenia a výberu najvýhodnejšej ponuky. Podľa Ochrany súčasný ZVZ rieši daný ekonomický problém len formálne, a to stanovením povinnosti podľa § 47 ZVZ použiť klasifikáciu tovaru, služieb a stavebných prác podľa referenčnej klasifikácie platnej pre verejné zákazky na základe priamo použiteľných predpisov EÚ, pričom táto klasifikácia je nutná, i keď nevystihuje a dostatočne nepoukazuje jej obsahovo vyjadrená vecná stránka predmetu plnenia verejných zákazky na naplňovanie tzv. 3E stanovísk.

Toto riešenie eliminácie neefektívnosti verejných zákaziek nachádza i kritikov, ktoré poukazujú na duplicitu právnej úpravy, keďže dané princípy sú už raz stanovené v nie príliš rešpektovanom a dodržiavanom zákone o finančnej kontrole, a na otázku kontroly ich naplňovania. Podľa Pavla ohľadne prvému vytýkanému bodu stačí podotknúť, že okruh subjektov povinných sa riadiť zákonom o finančnej kontrole je užší oproti okruhu pokrytom ZVZ. K druhému zase, že postačuje po vnesení ekonomického rozmeru do doterajších mechanizmov kontroly sledovať iba tri väzby, a to vzťah medzi cieľom nákupu a definovaným predmetom plnenia; vzťah medzi cieľom a voľbou hodnotiacich kritérií a nakoniec vzťah medzi cieľom akvizície a štruktúrou čiastkových hodnotiacich kritérií pre prípad zvolenia hodnotiaceho kritéria ekonomická výhodnosť ponuky. Ja napriek vzatí do úvahy kritiky duplicity právnej úpravy súhlasím s dôvodmi Pavla, a to hlavne pre časté opomínanie zásad hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti v praxi.

Čo sa týka centralizácie systému zadávania verejných zákaziek, môže byť osožná kvôli vylepšeniu priebehu zadávacích procesov z dôvodu špecializácie na určitý odbor, kvôli úsporám z rozsahu či pre zníženie administratívnych nákladov, i keď v praxi sa už potvrdilo, že to nie vždy platí. Medzi nevýhody patrí jej aplikácia len v úzko profilovom tovare s rovnakou úžitkovou hodnotou (napr. kancelársky papier), redukcia počtu ponúkajúcich pre neschopnosť realizovať zákazky v tak veľkom rozsahu, a tým súvisiaca prípadná kartelizácia či korupčné jednanie. Čiže podľa môjho názoru centralizácia systému zadávania verejných zákaziek nájde svoje opodstatnenie len v úzkom kruhu verejných zákaziek.

Pakt integrity spočíva najmä v dvoch úkonoch, a to podpísanie prehlásenia, že sa zdrží klientelizmu či korupčného jednania, a za druhé prizvanie k účasti na zadávanom konaní zástupcu nejakej nezávislej organizácie, ktorého prípadné odstúpenie by signalizovalo určité pochybenia a zahmlievania v procese. Negatívne stránky tohto inštitútu sa odrážajú vo zvýšených transakčných nákladoch a nedostatku existencie erudovaných neziskových organizácií. Myslím si však, že akékoľvek zvýšenie transparentnosti zadávania verejných zákaziek prinesie väčší osov oproti zvýšeným transakčným nákladom.

Zvýšenie priehľadnosti je nutnosťou, už len poukázaním na fakt, že skoro 50 % prostriedkov vynakladaných skrz inštitút verejných zákaziek ide mimo režim ZVZ. Je to predovšetkým z opodstatnenia, že sa jedná o zákazky malého rozsahu, ktorých limit je neodôvodnene príliš vysoký. Ak by úspory vo forme poklesu z titulu použitia otvoreného konania a tým vytvorenia konkurenčného prostredia boli väčšie ako dodatočné vzniknuté transakčné náklady, je tu namieste uvažovať o aplikácii zadávacieho konania. Otázkou ale ostáva, kde je tá optimálna hranica limitu zákazky malého rozsahu. Podľa analýzy Pavla¹⁵⁴ vyplýva skutočnosť, že súčasné finančné hodnoty tejto kategórie zákaziek sú neopodstatnene vysoké, a odporúča ich zníženie na hranicu 550 tisíc Kč, čo je mimochodom blízko limitu, ktorý je uvedený v metodickom pokyne pri čerpaní prostriedkov z ESF (po ich prekročení nutne nasleduje obdoba otvoreného konania). Po vzatí do úvahy určitého skreslenia údajov záverom možno skonštatovať, že pre všetky typy verejných zákaziek vyhovuje horná finančná hranica vo výške 1 mil. Kč, ktorá bola mimochodom pôvodne obsiahnutá v návrhu terajšieho ZVZ. S týmto mi neostáva nič len súhlasiť.

Konečne neostáva nič iné, len podotknúť, že v určitých prípadoch postačuje dodržiavať literu zákona a zvýšenie efektívnosti verejných zákaziek sa dostaví samo. Týmto chcem poukázať na nedostatočné fungovanie kontrolných mechanizmov a zvýšenie vymáhateľnosti. To posledne spomínané sa dá napraviť dvoma spôsobmi.

¹⁵⁴ Bližšie vid' PAVEL, Jan. Zakázka malého rozsahu - Jak určit optimální hranici finančních limitů?. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR" konané dne 13.9. 2007.* 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. s. 114 - 117. ISBN 978-80-7375-083-1.

Prvý využíva EÚ¹⁵⁵ a jedná sa o inštitút neúčinnosti zmluvy, v rámci ktorého dôjde k prehláseniu zmluvy za neplatnú. Druhý postup spočíva vo vylepšení zaciľovania sankcií, to znamená vymáhanie na konkrétnych osobám. K iným dôležitým oblastiam zmien postačuje zmieniť už spomínaný audit výkonnosti, predzadávacie štádium spojené s predbežnou kontrolou alebo reforma účtovníctva verejného sektora.

¹⁵⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES.

ZÁVER

Zo súčasnej praxe tak vyplýva, že dnešná situácia v oblasti zadávania verejných zákaziek nie je vôbec optimálne nastavená, i keď objem finančných prostriedkov, ktoré skrz nich prejdú tvorí značnú časť HDP ČR. Mojou hlavnou úlohou bolo načrtnúť úhrnný pohľad na presun týchto prostriedkov od verejného rozpočtu vo forme výdaja až k verejným zákazkám ako úplaty za dodávky, služby či stavebné práce.

Počas celého takéhoto procesu nastáva viacero situácií, kedy má určitý subjekt dodržiavať povinnosť týkajúcej sa požiadavky naplňovať zásady hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. A práve na tieto som sa snažila v diplomovej práci upriamiť pozornosť a taktiež poukázať na možné riešenia.

Medzi hlavné kritizované body určite patrí nedostatok ekonomických princípov v reálnom fungovaní zadávania, nízka priehľadnosť alebo otvorenosť zadávacieho konania, dôraz na právne poňatie inštitútu verejnej zákazky či lakonicky napísané: nedostatok informácií „čo nakúpiť, ako nakúpiť, za koľko nakúpiť“.

Na základe poznatkov, ku ktorým som sa pri písaní tejto práce dopracovala, možno len odporučiť vyššie percento ekonomických analýz v tejto oblasti, spočívajúce najmä v hlbšom preskúmaní vplyvu výšky finančného limitu verejných zákaziek malého rozsahu či použitia otvoreného konania. Tým sa dopracovať k zvýšeniu počtu ponúkajúcich v zadávacom konaní a prenesene k zníženiu koncovej ceny.

Určite netreba opomenúť dôležitú úlohu dôsledných a racionálnych kontrol. V rámci nich i zavedenie personifikovaných sankcií, aby neboli trestaní tí, ktorí na tom nevenujú „vinu“, čiže obyvateľstvo štátu.

Právne riešenie problému v podobe novelizácie právnej úpravy by z môjho pohľadu našlo svoje uplatnenie pri implementovaní princípov 3E priamo do ZVZ. Čím by sa súčasne predišlo častej nevedomosti zadávateľov o aplikácii týchto zásad v realite, čo vyplýva z iných, v práci spomenutých, zákonov.

Záverom stačí dodať, že i navýšenie nákladov na tieto hore spomenuté zmeny sú návratnou investíciou. Čiže precíznejšie dodržiavanie princípov hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti pri zadávaní verejných zákaziek sa odzrkadlí vo výške výdajov verejných rozpočtov, a to ich znížením. Podľa expertnej skupiny Platforma pre transparentné verejné zákazky i akékoľvek opatrenia vedúce k úspore či už vo výške

jednotiek percent v pomere k vynaloženým prostriedkom znamená úsporu verejných rozpočtov v objeme desiatok miliárd českých korún ročne.

ZOZNAM LITERATÚRY A PRAMEŇOV

Knihy:

1. BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. xxviii, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6
2. BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. 42 s. ISBN 80-210-2802-5
3. ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. 205 s. ISBN 978-80-87212-11-0
4. HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance : učebnice*. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. 355 s. ISBN 80-86432-88-2
5. HAVLAN, Petr, et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde, 2008. 381 s. ISBN 978-80-7201-708-9
6. HAVLAN, Petr, et al. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde, 2010. 501 s. ISBN 978-80-7201-796-6
7. HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 169 s. ISBN 978-80-210-4742-6
8. JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2007. xxv, 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9
9. JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. 1. vyd. Praha : Beck, 2006. XIII, 760 s. ISBN 80-7179-479-1
10. KAVŘÍK, Ladislav. Efektivnost veřejných zakázek. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR" konané dne 13.9. 2007*. 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. 224 s. ISBN 978-80-7375-083-1
11. KINŠT, Jan. *Rozpočtová skladba v roce 2004 : strukturální politika EU a praktické příklady : publikace pro pracovníky orgánů státní správy, obcí, krajů a jejich organizačních složek*. 1. vyd. Praha : Pragoeduca, 2004. 218 s. ISBN 80-7310-016-9

12. KRUTÁKOVÁ, Lenka; KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem 2007*. Olomouc : Anag, 2007. 482 s
13. MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. XVI, 248 s. ISBN 978-80-7179-598-8
14. MEDVEĎ, Jozef, et al. *Veřejné finance*. Bratislava : SPRINT, 2005. ISBN 80-89085-32-6
15. Mezinárodní poradenské centrum obcí, Svaz měst a obcí České republiky. *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU : průvodce pro obce a města*. Praha : Linde, 2005. 16 s. ISBN 80-7201-528-1
16. MLÍČKO, David. Příliš komplikovaná konstrukce limitů veřejných zakázek v § 12 ZVZ - možnosti flexibilnějšího přístupu. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR" konané dne 13.9. 2007*. 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. s. 224. ISBN 978-80-7375-083-1
17. NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5
18. OCHRANA, František. Možnosti posílení kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v zákoně o veřejných zakázkách. In : *Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR : sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15.-16.5. 2008*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 506. ISBN 978-80-7380-121-2
19. OCHRANA, František. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů : teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Vyd. 1. Praha : Ekopress, 2006. 189 s. ISBN 80-86929-13-2
20. OCHRANA, František. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha : Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-79-3
21. PAVEL, Jan. Zakázka malého rozsahu - Jak určit optimální hranici finančních limitů?. In : *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR" konané*

- dne 13.9. 2007. 1. vyd. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007. s. 224. ISBN 978-80-7375-083-1
22. PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 105 s. ISBN 80-86729-47-8
23. PAVEL, Jan. *Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007* [online]. Praha : Transparency International , 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/vz_studie_dalnice.pdf>
24. PAVLÁSEK, Vlastimil. *Veřejné finance*. 1. vyd. Praha : FinEco, 1999. 135 s. ISBN 80-902426-7-7
25. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008. 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4
26. TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3
27. TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Metodika hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů*. Praha, 2007. ISBN 978-80-87123-00-3
28. VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní : příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na Radě říšské zastoupených, se zvláštním zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní Zemí Koruny české*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2009. 986 s. ISBN 978-80-7357-456-7

Články:

1. BERNÁŠEK, Michal. *Veřejné zakázky malého rozsahu*. *Právní rádce*. 2007, 15, 1, s. 42 - 46. ISSN 1210-4817
2. HOTRA, Stanislav. *Postupy a zásady pro analýzu potřeby nákupu předmětu plnění veřejné zakázky a její zdůvodnění při respektování principů 3E*. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=000307e8-c0e7-4e95-8301-27743fa6065c>>

3. HOTRA, Stanislav. Postupy při volbě základního hodnotícího kritéria v procesu zadávání veřejných zakázek s ohledem na složitost předmětu veřejné zakázky se zohledněním principů 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost). In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0807d018-1918-412e-9b98-3254ba13b869>>
4. HOTRA, Stanislav. Základní postupy a zásady při stanovení a výběru dílčích hodnotících kritérií předmětu veřejné zakázky. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=3f9f5245-1e84-46ed-a2dc-d2bf5541a78b>>
5. OCHRANA, František. Metodika hodnocení veřejných zakázek s ohledem na kritérium 3E. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=9433b649-ef14-4b80-bd12-a3439383881e>>
6. OCHRANA, František. Postupy pro výběr kritérií vhodných pro typické předměty s ohledem na možnosti definování měřitelných ukazatelů. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5238c7f9-2dbd-4b3f-874e-b9134f68a1a7>>
7. OCHRANA, František. Povinnost zadavatele postupovat při zadávání veřejných zakázek podle principů 3E s ohledem na ustanovení zákona o finanční kontrole. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=052f029b-d098-4ed9-a7af-131948c8e44e>>

8. OCHRANA, František. Role zákona č. 219/ 2000 Sb. o majetku ČR a zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech v procesu zadávání veřejných zakázek. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=a2e49da6-3aa2-4172-b40c-523c0a37c673>>
9. PAVEL, Jan. Postupy při volbě základního hodnotícího kritéria v procesu zadávání veřejných zakázek s ohledem na složitost předmětu veřejné zakázky se zohledněním principů 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost). In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f476ecb6-a477-414e-b7a4-f455a50d4329>>
10. PAVEL, Jan. Stanovení předmětu plnění dle zákona č. 137/2006 ve vazbě na cíl výdajové intervence a s ohledem na 3E. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6e8404c6-c3a4-4d4a-b684-5295469499de>>
11. PAVEL, Jan. Základní analýza problematiky veřejných zakázek z pohledu 3E. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5f10e7cb-56d0-48fa-9544-3d7f00b27141>>
12. PAVEL, Jan. Základní postupy a zásady při plnění smlouvy s ohledem na 3E při zadávání veřejných zakázek. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ea2a7c6c-63e5-49c1-a93c-a4c6cee9d18a>>

13. ŠIMKOVÁ, Radka; LABSKÝ, Jan. Meze použití dílčího hodnotícího kritéria „kvalita plnění“ a problematika stanovování vah kritérií. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4885a3d7-379a-4309-814d-2c6a9b1d2b28>>
14. ŠIMKOVÁ, Radka; LABSKÝ, Jan. Možnosti eliminace opakovaných (duplicitních) nákupů téhož plnění v rámci organizace zadavatele a problematika dílčích nákupů opakovaných plnění, kdy výsledná jednotková cena neodpovídá cenám obvyklým (vč. případů, kdy je využita opce). In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=acb4f57e-0aa5-444a-9443-ecf3a45b153e>>
15. ŠIMKOVÁ, Radka; LABSKÝ, Jan. Omezování konkurence, resp. hospodářské soutěže nastavením úrovně požadované kvalifikace. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ed8edbe3-a960-42dd-8ea1-9d215d6e0f8d>>
16. ŠIMKOVÁ, Radka; LABSKÝ, Jan. Omezování konkurence, resp. hospodářské soutěže nastavením úrovně požadované kvalifikace. In : *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=8cb4b43e-06b7-426d-8cb4-11257accbbe6>>
17. MARKOVÁ, Hana. Rozpočtové výdaje - jejich povaha a členění. In : *Dny práva - 2009 - Days of Law : the Conference Proceedings* [online]. 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z WWW: <http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Markova_Hana.pdf>. ISBN 978-80-210-4990-1>

Právna úprava:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 166/1993 Sb., zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 219/2000 Sb., zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 243/2000 Sb., zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 320/2001 Sb., zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, v znění pozdějších předpisů

Informačné zdroje z internetu:

www.esfcr.cz

www.portal-vz.cz

www.transparency.cz

www.transparentnizakazky.cz

SUMMARY

The purpose of my Master's degree thesis is to analyse the relationship between expenditures of public budgets and public contracts. The reason for my research is the spending a huge amount of funds on public procurement and the gaps of this system.

The thesis is composed of seven chapters, each of them dealing with different aspects of public budgets, expenditures or public contracts. Chapter One is introductory and defines basic terminology used in the thesis: system of government budgets, budget, public budget, its function, budget process and budgetary principles. The chapter is subdivided into five parts.

Chapter Two defines the content of public budget and it consists of two parts. The first one describes public revenue and their structure. Part Two focuses on public expenditure and explains the difference between public expenditure, public spending program and public spending project. Then it illustrates the structure and the content of expenditure of state budget and budget of territorial self-government units.

Chapter Three explains that the revenue and the expenditure of public budgets are one part of public property and public procurement is special method how to spend funds from public budgets.

Chapter Four describes public contracts, their classification, the place of law of public contracts in the system of law, types of award procedures and basic principles of procedure (the principles of transparency, equal treatment and non-discrimination).

Chapter Five deals with 3E principles and it is divided into four parts. Part One, Two and Three define each one of principles (Economy, Effectiveness and Efficiency) and Part Four illustrates the situation of these principles in practice.

Chapter Six addresses the issues of negative aspects in the area of public contracts. It focus on misunderstanding of public contract, reduction of competition on the side of economic operators, the low transparency of award procedures and wrong working control system.

Chapter Seven investigates possible changes in the access to public procurement with effort to increase effectiveness. It recommends changes to be made in

legislation, in centralization of system of public procurement, in creating the pact of integrity and in better working of control system.

Conclusions are drawn at the end of this thesis. The main aim of the paper is to prove that good adherence of 3E principles in the process of inputting public contracts influences the amount of public expenditures in positive way. So I suggest that new legislation should be passed, better control system should be established, the pact of integrity and centralization of system should be created.

KLÍČOVÉ SLOVÁ

výdaje veřejných rozpočtov (expenditure of public budgets)

veřejné zakázky (public contracts)

princípy 3E (3E principles)