

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Mgr. Bc. Silvie Šipková**

**Analýza rozhodování Úřadu pro ochranu  
hospodářské soutěže v oblasti veřejných  
zakázek**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Mgr. Bc. Silvie Šipková**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, Dr.Sc.**

Rok obhajoby: **2016**

## **Bibliografický záznam**

ŠIPKOVSKÁ, Silvie. *Analýza rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek*. Praha, 2016. 82 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochraňa, Dr.Sc.

## **Abstrakt**

Autorka se v této práci zabývá povahou rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v oblasti veřejných zakázek. V teoretické části jsou popsány jednotlivé použité metody, legislativní rámec rozhodování ÚOHS (z hlediska aktuálně účinné legislativy i nového zákona o zadávání veřejných zakázek) a shrnuta teoretická východiska. V analytické části jsou analyzována vybraná rozhodnutí ÚOHS z let 2005-2015 za pomoci popisných a interferenčních statistických metod. Z hlediska obsahu jsou ÚOHS nejčastěji vedena řízení, ve kterých je namítáno porušení zákazu diskriminace. K přezkumu rozhodnutí ÚOHS ve správním soudnictví dochází v pouhých 4 % případů, a to přesto, že zadavatel je uznán vinným ze spáchání správního deliktu v téměř 80 % případů. Nejčastěji ukládanou sankcí je pokuta. Trend k rozhodování o vině, stejně jako k ukládání pokut je rostoucí, jejich výše je ale stabilní. S větší pravděpodobností bude shledán vinným zadavatel veřejné zakázky na stavební práce, než zadavatel jiných druhů veřejných zakázek. Pravděpodobněji také bude shledán zadavatel vinným v případě namítaného pochybení již v počátku zadávacího řízení. Analýza dále ukazuje, že rozhodování ÚOHS je mimořádně konzistentní – pouze v 6 % případů předseda ÚOHS prvostupňové rozhodnutí změnil nebo zrušil, ve velké většině se ale jednalo o případy, které prošly přezkumem ve správním soudnictví, a ÚOHS byl následně názorem správních soudů ve věci vázán.

## **Klíčová slova**

veřejné zakázky, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, dohled, správní řízení, správní rozhodnutí, správní trestání, statistické metody, správní delikty zadavatelů

**Rozsah práce:** 129.098 znaků

## **Abstract**

The thesis deals with the nature of the decision-making of the Office for the Protection of Competition (hereinafter “**the OPP**”) in the area of public procurement. The theoretical part describes the various methods used, the legislative framework for the decision-making processes of the OPP (from the point of view of the currently effective legislation and the new Act on public procurement), and summarizes theoretical assumptions. In the analytical part, selected decisions of the OPP from the years 2005-2015 are analysed, using descriptive and inferential statistical methods. In terms of the subject matter, the OPP most often conducts proceedings in relation to complaints against alleged violation of the prohibition of discriminatory practices. Decisions of the OPP are challenged before administrative courts in only 4% of cases, in spite of the fact that contracting authorities are found guilty of committing an administrative offense in almost 80% of the cases. Commonly imposed penalties are fines. The trend of decisions on guilt, as well as the imposition of fines, is growing, however, the level of fines remains unchanged. A contracting authority which awards a public works contract is more likely to be found guilty than a contracting authority awarding other public contracts. It is also more probable that in the case of an alleged fault or offence, the contracting authority will be found guilty at the beginning of the public procurement procedure. The analysis also shows that the decisions of the OPP are extremely consistent –the Chairman of the OPP changed or cancelled the first-instance decision in only 6% of cases, however, they were mostly cases that had been reviewed by administrative courts and the OPP was, therefore, bound by the opinion of the court in the matter.

## **Keywords**

public procurement, Office for the Protection of Competition, supervision, administrative proceedings, administrative decision, administrative punishment, statistical methods, administrative delicts committed by contracting entities

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 12.5.2016

.....

Mgr. Bc. Silvie Šipkovská

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu svojí diplomové práce, Prof. PhDr. Františku Ochránovi, Dr.Sc., za poskytnutí studijních materiálů a cenné připomínky k vypracování diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala Andrejovi a celé svojí rodině za podporu v průběhu celého mého vysokoškolského studia.

**Institut sociologických studií**  
**Projekt diplomové práce**

## **Teze diplomové práce**

Jméno studenta/studentky:	Mgr. Bc. Silvie Šipkovská
Název v jazyce práce:	Analýza rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek
Název v anglickém jazyce:	An Analysis of the Decision Making of the Office for the Protection of Competition
Klíčová slova:	veřejné zakázky, přezkum, správní řízení
Klíčová slova anglicky:	public procurement, review, administrative procedure
Akademický rok vypsání:	2014/2015
Jazyk práce:	český jazyk
Typ práce:	Diplomová
Ústav:	Katedra veřejné a sociální politiky
Vedoucí / školitel:	Prof. PhDr. František Ochрана, DrSc.
Obor práce:	Veřejná a sociální politika

### **A Charakteristika tématu**

Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. S veřejnými prostředky se tímto způsobem hospodařilo odnepaměti, v současné době však celkový objem finančních prostředků, které mají zadavatelé k dispozici a jejímž prostřednictvím tak realizují výše popsané operace, narostl do gigantických rozměrů – velikost trhu veřejných zakázek v roce 2014 je odhadována na 577 miliard. Tato čísla činí z veřejných zakázek jako nástroje veřejné politiky velmi zajímavé téma.

Dohled při zadávání veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad je sice ve své rozhodovací praxi zcela nezávislý, jeho rozhodování však



podléhá přezkumu ve správním soudnictví, které tak způsob jeho rozhodování prakticky zpětně ovlivňuje. V nedávné době došlo k dílčí (technické) novelizaci stávajícího zákona o veřejných zakázkách, v roce 2016 však nabyde účinnosti úplně nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který je již postaven na moderních evropských principech. Vzhledem k tomu, že lze očekávat, že na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže budou mít tyto změny zásadní vliv, považuji za přínosné se analýzou tohoto rozhodování (včetně predikce) detailně zabývat.

## **B Cíle diplomové práce**

- I. Hlavním cílem diplomové práce je určit, jakým způsobem se vyvíjelo rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek z hlediska času, zda v tomto ohledu docházelo k nějakým přelomovým změnám, případně k těmto změnám nedocházelo a rozhodování bylo konzistentní.
- II. Vedlejšími cíli jsou:
  - a) popsat legislativní rámec rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek z hlediska aktuálně účinné legislativy;
  - b) popsat legislativní rámec rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek z hlediska nového zákona o zadávacích řízeních; a
  - c) nastínit možný vývoj rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v kontextu nové legislativy, silně ovlivněné evropským právem.

## **C Výzkumné otázky**

1. Jaká je proporce rozhodování o veřejných zakázkách mezi jednotlivými druhy veřejných zakázek?
2. Lze prokázat korelaci mezi výší předpokládané ceny a mezi četností odvolání uchazečů k ÚOHS?
3. O jaký typ řízení ve věci veřejných zakázek se jedná? Jedná se o řízení ve věci zakázaných dohod? Jedná se o řízení v prvním stupni rozhodování nebo rozkladové? Bylo již o věci rozhodováno v rámci správního soudnictví nebo dokonce před Ústavním soudem?
4. Byla v rámci rozhodování úřadu řešena nějaká zásadní otázka? Byla položena předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie?
5. Jaký je výsledek řízení? Byla uložena pokuta, případně v jaké výši? Byl uložen nějaký

další trest, například trest zákazu plnění veřejných zakázek? Je možné toto rozhodnutí opravnými prostředky zvrátit?

6. Je průběh a výsledek tohoto řízení konzistentní s předchozím rozhodováním? Pokud ne, v čem konkrétně se úřad při rozhodování odchýlil od ustálené rozhodovací praxe?

## **D Teoretická východiska**

Při psaní práce bude vycházeno zejména z příslušné legislativy, zejména zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, z jeho důvodové zprávy, z návrhu nově připravovaného zákona o zadávacích řízeních (včetně důvodové zprávy), ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

## **E Metodologie, metody a prameny**

Práce se systematicky člení na 2 hlavní části – část teoretickou a část analytickou. Při psaní teoretické části práce jsou využívány zejména právní předpisy vnitrostátní a právní předpisy Evropské unie. Jsou také zohledněny odborné časopisecké články a odborná literatura, včetně cizojazyčné. Metodou je tedy analýza dokumentů a také jejich vzájemná komparace (aktuální vs. navrhovaná právní úprava). Pro analytickou část práce je hlavním zdrojem databáze rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, umístěná na jeho webových stránkách. Tyto rozhodnutí budou analyzovány a systematicky tříděny, tak, aby mohly být separátně zkoumány a srovnávány řízení s podobným skutkovým stavem.

## **F Předběžná osnova práce**

I. Úvod

II. Teoretická část:

- a) vymezení základních pojmů – veřejná zakázka, klasifikace veřejných zakázek, zadavatel, kvalifikační kritéria, jednotlivé způsoby zadávání veřejných zakázek atd.;
- b) popis historické a aktuální právní úpravy veřejných zakázek, popis nově navrhované právní úpravy, evropská úprava; a
- c) popis mechanismu dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

III. Analytická část:

- a) analýza samotných správních rozhodnutí;
- b) shrnutí poznatků získaných v předchozí části; a

c) úvahy nad tím, jakým způsobem ovlivní nová právní úprava toto rozhodování.

#### IV. Závěr

### G Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

#### Literatura v českém jazyce:

1. DVOŘÁK, David. SERAFÍN, Petr. *Zadání veřejných zakázek ve stavebnictví*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011. 423 s. ISBN 978-80-7201-843-7.
2. Jurčík. R. *Veřejné zakázky a koncese*. Praha: Beck, 2014.
3. KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách: s komentářem a judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. xiv, 1253 s. ISBN 978-80-7201-888-8.
4. POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2014. 143 s. ISBN 978-80-7263-908-3.
5. OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Třetí přepracované a aktualizované vydání. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-7357-033-5 2004.
6. OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2008. 153 s. ISBN 978-80-86929-46-0.
7. OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Vyd. 1. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
8. OCHRANA, František. *Veřejné zakázky: [metody a metodika efektivního hodnocení a výběru]*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2004. 173 s. ISBN 80-86119-79-3.
9. PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2013. 123 s. ISBN 978-80-87865-04-0.
10. RAUS, David, ed. *Zadávání veřejných zakázek: judikatura s komentářem*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2011. 420 s. Přehledy judikatury; sv. 70. Judikatura. ISBN 978-80-7357-658-5.

11. ŠUMPÍKOVÁ, Markéta a kol. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 233 s. Ekonomie. ISBN 80-86861-77-5.
12. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: historie, fakta, svědectví*. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2008. 159 s. ISBN 978-80-254-2242-7.

#### Literatura cizojazyčná:

1. Arnek, Magnus. *Empiricalessays on procurement and regulation*. Uppsala: Uppsala Universitet, 2002. 150 s. Economicstudies, 60. ISBN 91-87268-67-1.
2. PALGUTA, Ján. *Concealedownershipofcontractors, manipulationoftenders and theallocationof public procurementcontracts*. Prague: CERGE-EI, 2014. 31 s. Workingpaperseries, 501. ISBN 978-80-7343-305-5.
3. SÁNCHEZ GRAELLS, Albert. *Public procurement and the EU competitionrules*. 1st print. Oxford: Hart, 2011. xxii, 457 s. ISBN 978-1-84946-066-8.

#### Časopisecké články v českém jazyce:

1. BAŽANTOVÁ, Ilona. Směrnice 89/665/EHS – přezkum v oblasti veřejných zakázek – žaloba podaná proti rozhodnutí o zadání zakázky uchazečem, jehož nabídka nebyla přijata. In: *Obchodní právo*. 2013, 7, s. 298.
2. DVOŘÁK, David. Co přináší od 6. března 2015 novela zákona o veřejných zakázkách? In: *DHK. – Daňová a hospodářská kartotéka*. 2015, 7, s. 33.
3. GRULICH, Tomáš. Veřejné zakázky: další technická novela. In: *Právní rozhledy*. 2015, 9. s. 310.

#### Další časopisecké zdroje:

1. *Europeanprocurement& public privatepartnershiplawreview: EPPPL* [online]. [Berlin]: [Lexxion], 2012- [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: [http://sfx.jib.cz.ezproxy.nkp.cz/sfxlcl3??url\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_enc=info:ofi/enc:UTF-](http://sfx.jib.cz.ezproxy.nkp.cz/sfxlcl3??url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-)

[8&rft\\_id=info:sid/sfxit.com:opac\\_856&rft\\_obj=2670000000406286&rft\\_val\\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch\\_svc](http://sfx.jib.cz/ezproxy.nkp.cz/sfx1cl3?url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&rft_id=info:sid/sfxit.com:opac_856&rft_obj=2670000000406286&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch_svc).

2. *Journal of public procurement* [online]. Boca Raton, FL: PrAcademics Press, 2001- [cit. 2015-05-25]. ISSN 2150-6930. Dostupné z: [http://sfx.jib.cz/ezproxy.nkp.cz/sfx1cl3?url\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_enc=info:ofi/enc:UTF-8&rft\\_id=info:sid/sfxit.com:opac\\_856&rft\\_obj=991042727062460&rft\\_val\\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch\\_svc](http://sfx.jib.cz/ezproxy.nkp.cz/sfx1cl3?url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&rft_id=info:sid/sfxit.com:opac_856&rft_obj=991042727062460&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch_svc).
3. *Procurement strategies: a relationship-based approach* [online]. Oxford, UK: Blackwell Science, 2003 [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: <http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10233067>.
4. *Veřejné zakázky v praxi: aktuality, rady, názory a užitečné informace*. Praha: Forum, 2013-. ISSN 1805-8523.
5. *Veřejné zakázky a PPP projekty = Public contracts and PPP projects: odborný recenzovaný časopis*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009-. ISSN 1803-9553.

#### Online a ostatní zdroje:

1. Databáze Beck-online. Dostupné z www: <https://www.beck-online.cz/>
2. epravo. Dostupné z www: <http://www.epravo.cz/>
3. Informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z www: <http://www.isvz.cz/isvz/Podpora/ISVZ.aspx>
4. Stránky Ministerstva pro místní rozvoj – veřejné investování. Dostupné z www: <http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani>
5. Stránky Parlamentu ČR. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=4>

6. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. Dostupné z www: <http://www.portal-vz.cz/cs/Uvodni-strana>
7. profiprávo. Dostupné z www: <http://profipravo.cz/>
8. Stránka Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, zejména sbírka rozhodnutí. Dostupné z: <http://www.compet.cz>.
9. Systém ASPI
10. Věstník veřejných zakázek MMR. Dostupné z www: <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>

## **H Předběžná náplň práce v anglickém jazyce**

The main objective of this thesis is to determine how the decision-making of the Office for the Protection of Competition (hereinafter the “Office”) in public procurement developed over time, whether there were any ground breaking changes in this regard or whether there were no changes and the decision-making was consistent. To this end, the mechanism of the Office functioning will be explained in a descriptive way in the theoretical part of the thesis and selected decisions of the Office for the past 15 years will be subject to examination in the analytical part. In view of the expected change in legislation, the thesis will also include consideration of the possible future of the Office’s decision-making practice with regard to new legal regulations, which will be significantly influenced by modern European law.

## **I Podpisy studenta a vedoucího práce**

V \_\_\_\_\_ dne \_\_\_\_\_

---

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

---

Mgr. Bc. Silvie Šipkovská

# Obsah

ÚVOD .....	1
<b>1 METODOLOGIE PRÁCE.....</b>	<b>5</b>
1.1 Cíle práce .....	5
1.2 Výzkumné otázky .....	5
1.3 Metody .....	7
1.3.1 Analýza a komparace dokumentů.....	7
1.3.2 Popisné statistiky – tabulková a grafická analýza.....	7
1.3.3 Kontingenční tabulky.....	9
1.3.4 Korelační analýza .....	10
1.3.5 Model lineární regrese .....	10
1.3.6 Logitový a probitový model.....	12
1.4 Použitá data .....	14
1.4.1 Sběr dat.....	14
1.4.2 Analýza dat statistickým softwarem Stata/SE .....	15
1.5 Shrnutí .....	15
<b>2 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY .....</b>	<b>16</b>
2.1 Základní pojmy veřejných zakázek.....	16
2.1.1 Veřejná zakázka .....	16
2.1.2 Dodavatel a zadavatel .....	18
2.1.3 Základní zásady a principy zadávání veřejných zakázek .....	19
2.1.4 Zadávací řízení.....	20
2.2 Fáze veřejné zakázky .....	21
2.3 Dohled nad zadáváním veřejných zakázek .....	21
2.3.1 Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele.....	22
2.3.2 Správní delikty dle ZVZ a jaké za ně lze uložit sankce.....	24
2.3.3 Kritika kontroly veřejných zakázek ze strany ÚOHS.....	26
2.3.4 Správní soudnictví v oblasti veřejných zakázek .....	26
2.4 Nový zákon o zadávání veřejných zakázek .....	27
2.5 Shrnutí .....	30
<b>3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA .....</b>	<b>32</b>
3.1 Delikvence pohledem Garyho Beckera.....	32
3.1.1 Společenská ztráta z deliktů .....	32
3.1.2 Podmínky optima.....	34
3.1.3 Optimální výše pokuty .....	34
3.1.4 Soukromé výdaje proti deliktu.....	35
3.1.5 Aplikace modelu na delikty zadavatelů .....	35
3.2 Ostatní teoretická východiska .....	37
3.3 Shrnutí .....	38
<b>4 ANALYTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>40</b>
4.1 Data .....	40
4.1.1 Sběr dat.....	40
4.1.2 Proměnné.....	41
4.2 Analýza rozhodnutí .....	44
4.2.1 Popisné statistiky - tabulková a grafická analýza .....	44
4.2.2 Kontingenční tabulky.....	51
4.2.3 Korelační analýza .....	55
4.2.4 Model lineární regrese .....	58
4.2.5 Logitový a probitový model.....	59
4.3 Shrnutí .....	61
<b>ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ PRO VEŘEJNOU POLITIKU .....</b>	<b>63</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>65</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>67</b>

<b>SEZNAM GRAFŮ A TABULEK .....</b>	<b>72</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>73</b>
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>74</b>



# Úvod

Veřejný projekt může být obecně realizován dvěma způsoby – buď jej veřejný sektor realizuje vlastními silami nebo formou tzv. veřejné zakázky, kdy projekt realizuje třetí subjekt. Objem prostředků, procházejících přes institut veřejných zakázek, se v členských státech Evropské unie pohybuje okolo 10 - 20 % HDP<sup>1</sup> - veřejné zakázky tak představují jednu ze zásadních forem alokace veřejných zdrojů. České HDP za rok 2014 činilo přibližně 4.267 miliard českých korun<sup>2</sup> a velikost místního trhu veřejných zakázek v roce 2014 je odhadována na 577 miliard českých korun<sup>3</sup>, Česká republika se tedy se svými 13,5 % pohybuje někde okolo evropského průměru. V absolutních číslech se jedná o obrovské finanční prostředky, jež mají čeští zadavatelé k dispozici k veřejnému investování.

V rovině teoretické by nákup veřejných statků od externích dodavatelů měl vést k úsporám na straně veřejného sektoru, díky specializaci produkce a konkurenci dodavatelů by tyto statky měly být zadavateli nakupovány za nejnižší možnou tržní cenu<sup>4</sup>. Veřejné zakázky jsou však v České republice dlouhodobě předmětem kritiky. Jedním z důvodů je domnělá netransparentnost zadávacích řízení či související častá podezření z možného korupčního jednání. Další výtky pak směřují k tomu, že snížení nákladů veřejného sektoru samo o sobě nemá vypovídací hodnotu, pokud není zvlášť hodnocena i kvalita dodaných statků – pokles nákladů tak může být (zčásti) způsoben i snížením kvality. Předmětem kritiky je také hlavní právní předpis, který problematiku veřejných zakázek upravuje – zákon o veřejných zakázkách<sup>5</sup>, a to jednak pro svoji složitost, ale i pro nevhodnost některých svých konkrétních ustanovení. Kupříkladu dle ZVZ je základním kritériem pro výběr nejvhodnější nabídky cena – nejvýhodnější nabídkou je ta nejlevnější. To ale, jak již bylo zmíněno, může mít za důsledek pokles kvality dodávaných statků. Při realizaci veřejných zakázek se ale můžeme setkat i s dalšími jevy, které vedou ke ztrátě efektivnosti. Jedná se

---

<sup>1</sup> OCHRANA, František a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2. s. 243. (dále jen „**Ochrana (2010)**“)

<sup>2</sup> Český statistický úřad. *Tvorba a užití HDP – 4. čtvrtletí 2014*. [online] 27.2.2015, 19.1.2016 [19.1.2016]. Dostupné z www: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/tvorba-a-uziti-hdp-4-ctvrtleti-2014-xg757ohkca>

<sup>3</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Odbor elektronických zakázek a koncesí. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. [online] 2015, 19.1.2016 [19.1.2016]. Dostupné z www: [http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014\\_final.pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf)

<sup>4</sup> Na toto téma byla zpracována řada studií, jež vesměs potvrzují, že zajištění veřejných statků formou veřejné zakázky by mělo mít pozitivní dopad do veřejných rozpočtů – viz Ochrana (2010), s.245.

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „**ZVZ**“)

například o problém tzv. vyhledávání renty (*rent seeking*), kdy k procesu veřejné volby dochází k lobbování ve prospěch konkrétního dodavatele. Tento dodavatel je samozřejmě nucen na lobbing vynaložit část svých zdrojů, vzniká mrtvá ztráta<sup>6</sup>.

Na veškeré investice veřejného sektoru je třeba dohlížet. Dohled nad zadáváním veřejných zakázek je prováděn zejména dvěma subjekty – Nejvyšším kontrolním úřadem (dále jen „NKÚ“) a od roku 1991 Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), jenž se v oblasti veřejných zakázek zaměřuje i na kontrolu dodržování ZVZ. Jeho úkolem je zajistit fungování trhu veřejných zakázek a přinést tak co nejvyšší možný užitek spotřebitelům veřejných statků. K dosažení tohoto cíle ÚOHS zejména přezkoumává úkony zadavatelů veřejných zakázek, provádí kontroly u těchto zadavatelů a podílí se na tvorbě a úpravách související legislativy. Ročně v oblasti veřejných zakázek zahájí v průměru 700 prvostupňových řízení<sup>7</sup>. Rozhodování ÚOHS se samozřejmě v čase vyvíjelo, zejména s ohledem na vývoj příslušné legislativy, která oblast veřejných zakázek reguluje. Tímto předpisem byl od roku 1994 zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, od roku 2004 zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a od roku 2006 jím je již výše zmiňovaný ZVZ. Všechny tyto zákony v průběhu své účinnosti přirozeně prošly řadou novelizací, koncepčně na sebe ale spíše navazovaly. Poté se však začal připravovat nový zákon o zadávání veřejných zakázek, jenž do této oblasti zavede mnoho novinek.

Tento nový zákon není jen výrazem potřebnosti změn v sektoru veřejných zakázek, ale hlavní důvod jeho vzniku leží v postupující harmonizaci právních řádů členských států Evropské unie. V únoru 2014 schválila Rada Evropské unie (dále jen „Rada EU“) tři nové směrnice, které regulují oblast veřejného investování na úrovni Evropské unie<sup>8</sup>. České republice tak vznikla povinnost pravidla ustavená v těchto směrnicích ve lhůtě 2 let<sup>9</sup> transponovat do vnitrostátního právního řádu. Výsledkem tohoto procesu se stal Vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek, jenž byl předložen Poslanecké sněmovně ČR v říjnu 2015<sup>10</sup>. Od samého počátku byl tento návrh předmětem kritiky. Již v rámci

---

<sup>6</sup> OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 195 s. ISBN 80-7357-033-5. s. 163. (dále jen „**Ochrana (2004)**“)

<sup>7</sup> Rekordním je v tomto ohledu rok 2014, kdy ÚOHS zahájil 981 prvostupňových řízení. Podrobné statistiky ÚOHS z oblasti veřejných zakázek viz Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek*. [online] 2015, 4.2.2016 [4.2.2016]. Dostupné z www: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html>

<sup>8</sup> Směrnice Rady EU 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU, směrnice Rady EU 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/EU, a směrnice Rady EU 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.

<sup>9</sup> Směrnice nabyly účinnosti 18.4.2014, tj. lhůta pro jejich transpozici tedy uplynula 18.4.2016.

<sup>10</sup> Postup projednávání tohoto sněmovního tisku č. 637 na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=637>

mezirezortního připomínkového řízení se ze strany oslovených připomínkových míst sešlo více než 1500 připomínek, s nimiž se muselo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, jež tento návrh připravovalo, vypořádat. V rámci projednávání v Parlamentu ČR se pak sešla celá řada pozměňovacích návrhů. I z těchto důvodů se celý proces projednávání návrhu zpozdil a k transpozici směrnic tak ve stanoveném termínu nedošlo. Návrh byl předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti<sup>11</sup>, zejména mu bylo vytýkáno, že k deklarovanému zjednodušení administrace zadávání veřejných zakázek ve skutečnosti nedojde a změny povedou jen k dalšímu úniku veřejných prostředků, k jeho přijetí ale i přes výraznou kritiku koncem dubna 2016 došlo (s účinností stanovenou od 1. října 2016).

Jak již bylo výše uvedeno, hlavním nástrojem dohledu nad veřejnými zakázkami je kontrola prováděná ÚOHS. Tento úřad za více než 25 let své existence vydal v oblasti veřejných zakázek více než 9000 rozhodnutí. ÚOHS o svém rozhodování vydává každoroční statistiky, ve kterých si můžeme přečíst některé základní informace – například kolik bylo zahájeno v ten který rok v oblasti veřejných zakázek prvostupňových řízení, kolik bylo následně vydáno rozhodnutí, vyřízeno rozkladů apod.<sup>12</sup>. Můžeme se také dozvědět statistiku největších udělených pokut v oblasti hospodářské soutěže<sup>13</sup> a některé základní statistické údaje o rozhodování ÚOHS či nejzajímavějších řešených případech najdeme v pravidelně zveřejňovaných výročních zprávách ÚOHS<sup>14</sup>. Hlubší analýzou rozhodnutí ÚOHS se však doposud zabývalo jen několik autorů, zatímco jak pro zadavatele, tak pro dodavatele, je poznání mechanismů rozhodování ÚOHS užitečným nástrojem.

---

<sup>11</sup> K tomuto například FÉR, Ondřej. Novela zákona o veřejných zakázkách vytvoří prostor pro korupci. Ekonomický deník [zpravodajský server]. Publikováno dne 24.7.2015 [citováno dne 5.2.2016]. Dostupné z [www: http://ekonomicky-denik.cz/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-vytvori-prostor-pro-korupci/](http://ekonomicky-denik.cz/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-vytvori-prostor-pro-korupci/) nebo VYCH, Jan. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek – myšlenka dobrá, provedení zatím o dost horší. EPRAVO.cz [internetový server o právu] Publikováno dne 23.9.2015 [citováno dne 5.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.epravo.cz/top/clanky/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-myslenka-dobra-provedeni-zatim-o-dost-horsi-98904.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-myslenka-dobra-provedeni-zatim-o-dost-horsi-98904.html). Kritika pozměňovacích návrhů Transparency International Česká republika: Transparency International Česká republika. Reakce na dílčí pozměňovací návrhy k předloze zákona o zadávání veřejných zakázek. [online] 2016, 27.1.2016 [5.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Stanovisko-k-pozm%C4%9B%C5%88ovac%C3%ADm-n%C3%A1vrh%C5%AFm-k-p%C5%99edloze-ZZVZ.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Stanovisko-k-pozm%C4%9B%C5%88ovac%C3%ADm-n%C3%A1vrh%C5%AFm-k-p%C5%99edloze-ZZVZ.pdf). Návrh zákona kritizoval také například Daniel Weinhold, předseda Platformy pro transparentní veřejné zakázky v pořadu Studio ČT24: Česká televize. Studio ČT 24. Vláda o zadávání veřejných zakázek. [online] 16.3.2015, 5.2.2016 [5.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/215411058060316/](http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/215411058060316/)

<sup>12</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek*. [online] 2015, 4.2.2016 [4.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html](http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html)

<sup>13</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Přehled nejvyšších pokut uložených za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže s následným vývojem jednotlivých kauz*. [online] 6.2.2016 [6.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/prehled-nejvyssich-pokut-ulozenych-v-oblasti-hospodarske-souteze.html](http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/prehled-nejvyssich-pokut-ulozenych-v-oblasti-hospodarske-souteze.html)

<sup>14</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Výroční zpráva*. [online] 6.2.2016 [6.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html](http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html)

Hlavním cílem diplomové práce je analyzovat rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek, určit, jaké jsou jeho zákonitosti, co jej ovlivňuje, jakým způsobem se vyvíjelo toto rozhodování z hlediska času, zda v tomto ohledu docházelo k nějakým přelomovým změnám, případně k těmto změnám nedocházelo a rozhodování bylo konzistentní.

Abychom mohli k této analýze vůbec přistoupit, je nutné čtenáře uvést do problematiky veřejných zakázek. Proto je prvním vedlejším cílem diplomové práce popsat legislativní rámec rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek z hlediska aktuálně účinné legislativy. Jak již bylo výše zmíněno, v dohledné době nás čeká v oblasti veřejných zakázek úplně nový základní předpis. S ohledem na významnost této institucionální změny je druhým vedlejším cílem diplomové práce popsat legislativní rámec rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek z hlediska nového zákona o zadávacích řízeních a třetím vedlejším cílem diplomové práce pak nastínit možný vývoj rozhodování ÚOHS v kontextu této nové legislativy, již silně ovlivněné evropským právem.

Diplomová práce se systematicky rozpadá do dvou částí a 4 hlavních kapitol. Teoretická část pokrývá první tři kapitoly diplomové práce. První kapitola je věnována metodologii diplomové práce. Druhá kapitola se zabývá obsahovou definicí pojmů veřejných zakázek a s nimi souvisejících. Třetí kapitola popisuje některá teoretická východiska diplomové práce. Poslední kapitolu diplomové práce tvoří její analytická část, v jejímž rámci je podrobně analyzován reprezentativní vzorek rozhodnutí ÚOHS.

# 1 Metodologie práce

V první části práce jsou vymezeny cíle práce, výzkumné otázky, jednotlivé výzkumné metody (analýza a komparace dokumentů, popisné statistiky, jakož i statistiky interferenční). Poté je popsán způsob sběru a charakter použitých dat a závěr kapitoly obsahuje krátké shrnutí.

## 1.1 Cíle práce

**Hlavním cílem diplomové práce** je analyzovat rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek, určit, jaké jsou jeho zákonitosti, co jej ovlivňuje, jakým způsobem se vyvíjelo toto rozhodování z hlediska času, zda v tomto ohledu docházelo k nějakým přelomovým změnám, případně k těmto změnám nedocházelo a rozhodování bylo konzistentní.

**Vedlejšími cíli diplomové práce** jsou:

- a) popsat legislativní rámec rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek z hlediska aktuálně účinné legislativy;
- b) popsat legislativní rámec rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek z hlediska nového zákona o zadávání veřejných zakázek; a
- c) nastínit možný vývoj rozhodování ÚOHS v kontextu nové legislativy, silně ovlivněné evropským právem.

## 1.2 Výzkumné otázky

Výzkumné otázky diplomové práce lze systematicky třídit do 4 hlavních okruhů:

### 1) Otázky vztahující se k předmětu řízení před ÚOHS:

- a) Jaká je proporce rozhodování ÚOHS mezi jednotlivými druhy veřejných zakázek podle jejich předmětu, tj. dodávky, služby, stavební práce? Je nějaká korelace mezi druhem zakázky a výsledkem řízení, například vyšší pokuty uložené zadavatelem?

### 2) Otázky vztahující se k povaze řízení před ÚOHS:

- a) Jaký je vzájemný poměr mezi jednotlivými řízeními z hlediska jejich obsahu

podle následujícího členění:

- i) V rámci řízení před ÚOHS je řešena otázka zákazu diskriminace.
  - ii) V rámci řízení před ÚOHS řešena otázka vztahující se k počátku zadávacího řízení (stanovení zadávacích podmínek).
  - iii) V rámci řízení před ÚOHS je řešena otázka týkající se nedostatečného (neurčitého) vymezení předmětu veřejné zakázky.
  - iv) V rámci řízení před ÚOHS je řešena otázka týkající se nedostatků v oblasti hodnocení nabídek.
  - v) V rámci řízení před ÚOHS je řešena otázka týkající se rozhodnutí zadavatele o nevyločení či vyloučení některého z uchazečů o veřejnou zakázku.
  - vi) V rámci řízení před ÚOHS je řešena otázka vztahující se k námitkám podaným v rámci zadávacího řízení.
  - vii) V rámci řízení před ÚOHS je namítána nějaká jiná významná skutečnost, která zakládá podezření ze spáchání správního deliktu zadavatelem.
- b) Jaký je vzájemný poměr mezi jednotlivými řízeními z hlediska toho, zda se jedná o prvoinstanční nebo druhoinstanční (rozkladové) rozhodnutí ÚOHS? Má instancnost vliv na výši ukládané pokuty?
- c) Dochází v rámci řízení o deliktech zadavatelů k přezkoumání rozhodnutí ÚOHS ze strany správních soudů nebo dokonce Ústavního soudu? Má toto přezkoumávání zásadní vliv na následné rozhodování ÚOHS o věci?

### **3) Otázky vztahující se k výsledku řízení před ÚOHS:**

- a) Jaký je poměr řízení, kdy je zadavatel ÚOHS v předmětném řízení shledán vinným ze spáchání správního deliktu proti tomu, kdy není shledáno, že by došlo k porušení zákona?
- b) Pokud byl zadavatel shledán vinným ze spáchání správního deliktu, je mu vždy uložena sankce / některé z nápravných opatření? Existuje nějaká korelace mezi vinou / nevinou zadavatele a ostatními charakteristikami veřejné zakázky nebo řízení před ÚOHS?
- c) Jaký je poměr ukládaných pokut ve vztahu k ostatním ukládaným nápravným opatřením? Jaké charakteristiky vykazují ukládané pokuty? Existuje nějaká korelace mezi výší uložené pokuty a ostatními charakteristikami veřejné zakázky nebo řízení před ÚOHS?

#### **4) Otázky vztahující se ke konzistentnosti rozhodování ÚOHS:**

- a) Lze rozhodování ÚOHS považovat z hlediska času za konzistentní?
- b) Lze rozhodování ÚOHS považovat z hlediska instančního přezkumu za konzistentní?
- c) Jaké jsou důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí v rámci instančního přezkumu?

### ***1.3 Metody***

Práce se systematicky člení na 2 části – část teoretickou a analytickou. Při psaní teoretické části práce bude vycházeno v první řadě z příslušné legislativy, zejména ZVZ, z jeho důvodové zprávy, z návrhu nově připravovaného zákona o zadávání veřejných zakázek (včetně důvodové zprávy) a ze zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Budou také zohledněny odborné časopisecké články a odborná literatura, včetně cizojazyčné. Metodou je analýza dokumentů a jejich vzájemná komparace. V analytické části budou použity k popisu dynamiky rozhodování ÚOHS některé popisné statistiky a bude provedena statistická analýza shromážděných dat.

#### **1.3.1 Analýza a komparace dokumentů**

Analýza dokumentů, metoda sběru dat, která představuje vyhledávání vhodných dokumentů, z nichž hodláme získat informace o daném jevu, se uplatní zejména ve druhé a třetí části práce, kdy je třeba položit teoretický základ pro následnou statistickou analýzu. Budou analyzovány zejména dokumenty právní, které zavádí obsahové definice pojmů, s nimiž se v diplomové práci dále pracuje. Metoda obsahové analýzy dokumentů se ale uplatní i při sběru dat pro následnou statistickou analýzu, neboť předmětem analýzy jsou správní a na ně případně navazující soudní rozhodnutí. Metoda komparace dokumentů pak bude použita zejména v části diplomové práce, která pojednává o nové právní úpravě veřejných zakázek.

#### **1.3.2 Popisné statistiky – tabulková a grafická analýza**

Při statistickém zkoumání nás zajímají hromadné jevy a procesy, zkoumáme u nich zákonitosti, které se projevují u velkého počtu prvků. V případě většího souboru dat je třeba informaci o tomto souboru zkoncentrovat do menšího počtu ukazatelů, které je následně možné jednoduše interpretovat. Popisná statistika nám umožňuje stručně vystihnout

informace o souboru. Pro sledování a analýzu některých jednodušších charakteristik a jevů budou použity následující číselné charakteristiky veličin: aritmetický průměr, medián, modus, minimum, maximum, četnost. Pro lepší znázornění budou využity tabulky a grafy vytvořené v tabulkovém procesoru MS Excel, které zaznamenávají distribuci veličin a srovnávají jednotlivé veličiny, respektive jejich skupiny.

### **Aritmetický průměr**

Aritmetický průměr (v rámci analytické části značený jako *average*) je nejznámější mírou polohy. Aritmetický průměr vypočteme následujícím způsobem<sup>15</sup>:

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

Aritmetický průměr bývá kritizován pro svoji citlivost na hrubé chyby – i jeden jediný exces může výsledek zcela zkreslit.

### **Medián**

Medián (v rámci analytické části značený jako *median*) je další mírou polohy. Je definován následovně<sup>16</sup>: je-li počet  $n$  hodnot  $x_1, \dots, x_n$  lichý, řekneme  $n = 2m - 1$ , pak medián je prostřední hodnota co do velikosti, tj.  $\tilde{x} = x_{(m)}$ . Pokud je  $n$  sudé číslo, řekneme  $n = 2m$ , pak by se za medián dalo vzít libovolné číslo mezi prostředními dvěma, tj.  $\tilde{x} \in [x_m, x_{m+1}]$ . Většinou se však pro určitost volí aritmetický průměr z prostředních dvou hodnot. Medián řadíme mezi tzv. *robustní míry polohy* – i velké změny  $x_i$  ho ovlivní jen málo. Například mediánový plat v České republice tak bude o životní úrovni vypovídat mnohem lépe než plat průměrný.

### **Modus**

Modus  $\hat{x}$  (v analytické části značený jako *mode*) je další charakteristikou polohy používanou při analýze rozhodnutí. Je definován<sup>17</sup> jako ta hodnota ze souboru  $x_1, \dots, x_n$ , která se v něm nejčastěji vyskytuje, tj. pokud čísla  $x_i$  mohou nabývat například jen hodnot

---

<sup>15</sup> Popis aritmetického průměru dle Anděla - ANDĚL, Jiří. *Statistické metody*. 3. vydání. Praha: Matfyzpress. 2003. 299 s. ISBN 80-86732-08-8 (dále jen „**Anděl (2003)**“), s. 11.

<sup>16</sup> Popis mediánu dle Anděl (2003), s. 18.

<sup>17</sup> Popis mediánu dle Anděl (2003), s. 18.



$z_1, \dots, z_k$ , pak  $\hat{x}$  je modus čísel  $x_1, \dots, x_n$ , je-li  $\hat{x}$  rovno takové hodnotě  $z_j$ , pro kterou platí

$$n_j \geq n_i \text{ pro } i = 1, \dots, n.$$

### Minimum a maximum

Dalšími používanými charakteristikami zkoumané veličiny jsou minimum a maximum (v analytické části značené jako *min* a *max*) – nejmenší a největší hodnota v souboru.

### Četnost

Poslední používanou charakteristikou je četnost (v analytické části značená jako *frequency*), která udává, kolik hodnot daného znaku se vyskytuje ve statistickém souboru.

### 1.3.3 Kontingenční tabulky

Kontingenční tabulky slouží k přehledné vizualizaci vzájemného vztahu dvou<sup>18</sup> kvalitativních statistických znaků, kdy řádky kontingenční tabulky odpovídají možným hodnotám prvního znaku a sloupce pak možným hodnotám druhého znaku. Četnosti jsou uspořádávány do kontingenční tabulky ve tvaru<sup>19</sup>:

A/B	b <sub>1</sub>	b <sub>2</sub>	.....	b <sub>j</sub>	.....	b <sub>m</sub>	Celkem
a <sub>1</sub>	n <sub>11</sub>	n <sub>12</sub>	.....	n <sub>1j</sub>	.....	n <sub>1m</sub>	n <sub>1.</sub>
a <sub>2</sub>	n <sub>21</sub>	n <sub>22</sub>	.....	n <sub>2j</sub>	.....	n <sub>2m</sub>	n <sub>2.</sub>
.			.....		.....		
a <sub>j</sub>			.....	n <sub>ij</sub>	.....		n <sub>j.</sub>
.			.....		.....		
.			.....		.....		
a <sub>k</sub>	n <sub>k1</sub>	n <sub>k2</sub>	.....	n <sub>kj</sub>	.....	n <sub>km</sub>	n <sub>k.</sub>
Celkem	n <sub>.1</sub>	n <sub>.2</sub>	.....	n <sub>.j</sub>	.....	n <sub>.m</sub>	n

<sup>18</sup> Kontingenční tabulky lze použít i pro uspořádání více kvalitativních statistických znaků, pro účely této diplomové práce však bude počítáno pouze se dvěma znaky.

<sup>19</sup> Schéma kontingenční tabulky KÁBA, Bohumil. SVATOŠOVÁ, Libuše. *Statistické nástroje ekonomického výzkumu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 176 s. ISBN 978-80-7380-359-9 (dále jen „Kába, Svatošová (2012)“). s. 137.

### 1.3.4 Korelační analýza

Těsnost vzájemného vztahu dvou veličin lze jednoduše zjistit **korelačním koeficientem**.<sup>20</sup> Necht'  $X$  a  $Y$  jsou náhodné veličiny s konečnými směrodatnými odchylkami. Necht'  $S_X^2 = \text{var } X$ ,  $S_Y^2 = \text{var } Y$  a  $S_{XY} = \text{cov}(X, Y)$ . Korelační koeficient pak definujeme následovně:

$$r = \frac{S_{XY}}{\sqrt{S_X^2 S_Y^2}}.$$

Korelační koeficient může nabývat hodnot od -1 do 1, přičemž pro:

$r > 0$  (přímá závislost - pozitivní korelace) hodnoty  $X$  a  $Y$  zároveň stoupají

$r = 0$  jsou  $X$  a  $Y$  nekorelované

$r < 0$  (nepřímá závislost - negativní korelace) hodnota jedné proměnné stoupá a druhé klesá

**Korelační maticí náhodného vektoru**  $X = (X_1, \dots, X_n)'$ , jehož složky mají konečné směrodatné odchylky a kladný rozptyl, pak rozumíme matici  $P = (r_{ij})$  typu  $n \times n$ , kde  $r_{ij} = r_{X_i X_j}$ . Matice  $P$  je symetrická a na diagonále má jedničky. Hladina významnosti je  $\alpha = 0,05$ .

### 1.3.5 Model lineární regrese

Dále bude ke zkoumání závislostí v souboru dat použit model lineární regrese. Zajímá nás bude vztah mezi tzv. vysvětlovanou proměnnou  $Y$  (neboli závislou proměnnou) a vysvětlujícími proměnnými  $X_1, X_2, \dots, X_n$  (neboli nezávislými proměnnými). Pro jednoduchost předpokládejme model, kde bude jen jedna vysvětlující proměnná. Model lineární regrese vychází z představy, že vztah mezi proměnnými  $Y$  a  $X$  má lineární charakter a pro jeho popis lze užít deterministický model<sup>21</sup>:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x,$$

kde  $\beta_0$  a  $\beta_1$  jsou tzv. parametry rovnice přímky, které představují absolutní člen ( $\beta_0$ ) a směrnici přímky ( $\beta_1$ ) definované relací  $y = \beta_0 + \beta_1 x$ . Vzhledem k tomu, že statistické závislosti mají náhodný charakter, nebudou ležet na přímce, ale budou se od ní jistým

<sup>20</sup> Popis korelačního koeficientu dle Anděl (2003), s. 45.

<sup>21</sup> Popis jednoduché lineární regrese dle Kába, Svatošová (2012), s. 94.

způsobem odchylovat. Abychom zachytili tuto odchylku, je třeba do modelu zahrnout i tzv. *náhodnou složku (náhodnou chybu, reziduum, disturbanci)*. Výsledkem je pravděpodobnostní model jednoduché lineární regrese:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + u.$$

O hodnotách náhodné složky  $u$  se pak předpokládá, že představují nezávislá pozorování, která mají normální rozdělení s nulovou střední hodnotou a konstantním rozptylem  $\sigma^2$ . Hodnoty  $\beta_0$ ,  $\beta_1$  a  $u$  jsou neznámé parametry, které je nutno odhadnout pomocí  $n$  nezávislých pozorování veličin  $Y$  a  $X$ , jejichž výsledkem jsou uspořádané dvojice hodnot  $(x_1, y_1)$ ,  $(x_2, y_2)$ , ...,  $(x_n, y_n)$ . Bodové odhady těchto parametrů  $\beta_0$  a  $\beta_1$  se z pozorovaných dat nejčastěji získávají tzv. **metodou nejmenších čtverců**. Principem této metody je minimalizace reziduálních součtů čtverců (výběr co nejmenší chyby) najednou na všech odhadovaných bodech. Budeme tedy minimalizovat výraz:

$$S = \sum_{i=1}^n (y_i - \beta_0 - \beta_1 x_i)^2$$

Výsledkem je pak soustava normálních rovnic, jejímž řešením jsou odhady parametrů  $\beta_0$  a  $\beta_1$ . Pro analýzu bude rozhodující velikost parametru  $\beta_1$ , neboť právě ten určuje míru závislosti proměnné  $X$  a  $Y$  – charakterizuje průměrnou změnu závisle proměnné, jež odpovídá změně nezávislé proměnné o jednu její jednotku. Je-li koeficient  $\beta_1$  kladný, dochází s růstem  $X$  také k růstu  $Y$ , proměnné jsou přímo závislé. Je-li koeficient  $\beta_1$  záporný, dochází s růstem  $X$  k poklesu veličiny  $Y$ , proměnné jsou závislé nepřímo.

Pro ohodnocení vhodnosti konkrétního modelu se používá tzv. **koeficient determinace**, kterým rozumíme veličinu

$$R^2 = 1 - \frac{RSS}{TSS},$$

kde  $RSS$  je reziduální součet čtverců odpovídající výše uvedenému pravděpodobnostnímu modelu jednoduché lineární regrese a  $TSS$  celkový součet čtverců, který definujeme jako

$$TSS = \sum (Y_i - \bar{Y})^2 = \sum Y_i^2 - n\bar{Y}^2.$$

V modelu lineární regrese leží hodnota  $R^2$  v intervalu  $(0,1)$  a udává, jaký podíl rozptylu v pozorování závislé proměnné se podařilo regresí vysvětlit, tzn. čím vyšší je hodnota  $R^2$ , tím je zvolený model vhodnější.

### 1.3.6 Logitový a probitový model

V případě, kdy vysvětlovaná proměnná reprezentuje volbu subjektu mezi dvěma vzájemně disjunktivními alternativami, respektive nabývá hodnot například jen „0“ nebo „1“, není model lineární regrese vhodným nástrojem analýzy. V takovém případě je vhodné použít některý z tzv. *modelů binární volby*, mezi něž patří *lineární pravděpodobnostní model*, *logitový model* a *probitový model*. Lineární pravděpodobnostní model je sice nejjednodušší, ale vykazuje určité nevýhody (např. heteroskedasticitu rozptylu disturbance), pro analýzu tohoto rozhodování byly proto zvoleny sofistikovanější modely binární volby – logitový a probitový. Tyto modely jsou nelineární transformací lineární regrese, logistické rozdělení je distribuční funkcí ve tvaru „S“.

Hlavní rozdíl mezi těmito dvěma modely navzájem spočívá v odlišném použití *kumulativní distribuční funkce* (dále jen „**CDF**“). Opět budeme pro jednoduchost předpokládat model, který má jen jednu vysvětlující proměnnou. Nechť  $G$  je funkce taková, že  $0 < G(z) < 1$  pro všechna  $z$  reálná a

$$P(y = 1|x) = G(\beta_0 + \beta_1 x) = G(\beta_0 + x\beta).$$

Pak v logitovém modelu bude  $G(z)$ CDF mít tvar:

$$G(z) = \frac{\exp(z)}{[1 + \exp(z)]} = \Lambda(z)$$

a v probitovém modelu bude  $G(z)$ CDF mít tvar:

$$G(z) = \Phi(z) \equiv \int_{-\infty}^z \phi(v)dv,$$

kde  $\Phi(z)$  je hustota pravděpodobnosti normovaného normálního rozdělení:

$$\Phi(z) = \frac{e^{-\frac{z^2}{2}}}{\sqrt{2\pi}}.$$

Stejně jako v modelu lineární regrese potřebujeme odhadnout hodnoty neznámých parametrů  $\beta_0$  a  $\beta_1$ . Protože se ale jedná o nelineární modely, nemůžeme použít výše popsanou metodu nejmenších čtverců<sup>22</sup>. Metoda, která se používá pro odhad parametrů logitového a probitového modelu je tzv. **metoda maximální věrohodnosti**. Tato metoda spočívá v maximalizaci věrohodnostní funkce vzhledem k neznámým parametrům známého pravděpodobnostního rozdělení.<sup>23</sup> Nejprve musíme tedy najít vhodnou věrohodnostní funkci. Předpokládejme, že máme náhodný vzorek pozorování velikosti  $n$ . Dále necht'

$$f(y|x_i; \beta) = [G(x_i\beta)]^y [1 - G(x_i\beta)]^{1-y}, y=0,1$$

je hustota pravděpodobnosti  $y_i$  pro dané  $x_i$ . Pak je log-věrohodnostní funkce definována jako:

$$l_i(\beta) = \log[f(y|x_i; \beta)] = y_i \log[G(x_i\beta)] + (1 - y_i) \log[1 - G(x_i\beta)]$$

a pro vzorek velikosti  $n$  je log-věrohodnostní funkce sumou všech pozorování:

$$L(\beta) = \sum_{i=1}^n l_i(\beta).$$

Maximálně věrohodný odhad ( $\hat{\beta}^{MLE}$ ) je pak výsledkem maximalizace této log-věrohodnostní funkce.

Je nutné poznamenat, že koeficienty u logitových a probitových modelů je třeba interpretovat odlišným způsobem než koeficienty u modelu lineární regrese. Tyto koeficienty udávají pouze znaménko parciálních efektů pro danou vysvětlující proměnnou, ne průměrnou změnu závislé proměnné. Pro porovnání významnosti koeficientů se doporučuje vydělit logitové odhady 4 a probitové odhady 2,5<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Nejsou splněny některé statistické podmínky pro použití této metody, jako je např. homoskedasticita náhodných složek.

<sup>23</sup> Definice metody maximální věrohodnosti dle HEBÁK, Petr. Regrese I. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 238 s. ISBN 80-7079-909-9.

<sup>24</sup> WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South Western Educational Publishing, 2002. 896 s. ISBN 978-0324113648.

Pro ohodnocení vhodnosti konkrétního modelu se u logitových a probitových modelů nepoužívá koeficient determinace, neboť při použití binární vysvětlující proměnné není možné dosáhnout dokonalého padnutí dat. Používá se tzv. **pseudo-koeficient determinace**. Konkrétně program Stata/SE používá **McFaddenův pseudo-koeficient determinace**, který je definován následovně:

$$pseudo R^2 = \frac{1-L_{ur}}{L_0},$$

kde  $L_{ur}$  je log-věrohodnostní funkce pro odhadnutý logitový / probitový model a  $L_0$  je log-věrohodnostní funkce pro logitový / probitový model pouze s interceptem. Interpretace pseudo-koeficientu determinace je pak již obdobná jako v případě lineárního pravděpodobnostního modelu. Pro modely binární volby (modely s binárními proměnnými obecně) je však mnohem méně pravděpodobné, že by vykazovaly tak perfektní padnutí jako modely se spojitými proměnnými.

## **1.4 Použitá data**

Pro analytickou část práce je hlavním zdrojem informací databáze rozhodnutí ÚOHS, umístěná na jeho webových stránkách. Tato rozhodnutí budou analyzována a systematicky tříděna. Výsledkem bude soubor (databáze) dat, jenž bude možné následně použít pro statistickou analýzu. Dalším zdrojem dat budou statistiky týkající se rozhodování ÚOHS, zveřejňované na webových stránkách ÚOHS a data, která zveřejňuje ÚOHS ve svých výročních zprávách.

### **1.4.1 Sběr dat**

Cílem sběru je získat co nejvíce dat o rozhodnutích ÚOHS. Sběr dat bude probíhat ve 4 fázích. V první fázi bude třeba získat kontakt na osobu, jež má v rámci ÚOHS v kompetenci statistiky v oblasti veřejných zakázek. Za tímto účelem bude prostřednictvím podatelny osloven přímo ÚOHS. Druhá fáze zahrnuje oslovení kontaktní osoby na ÚOHS a zjišťování, jaká data jsou o jednotlivých rozhodnutích shromažďována a lze je poskytnout na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento kontakt bude probíhat formou emailové korespondence. Po zjištění, jaká data by případně připadala v úvahu, bude třeba na základě výše citovaného zákona o svobodném přístupu k informacím podat oficiální žádost ÚOHS o poskytnutí těchto dat – třetí fáze. Čtvrtá fáze bude zahrnovat

proces vyhodnocení vhodnosti získaných dat a jejich případné doplnění o další data z rozhodování veřejných zakázek. Tyto data již bude nutné získat podrobnou analýzou jednotlivých rozhodnutí ÚOHS. ÚOHS tato rozhodnutí zveřejňuje na svých internetových stránkách. Na stránkách ÚOHS také nalezneme poměrně rozsáhlou databázi soudních rozhodnutí v oblasti přezkumu veřejných zakázek. Všechna tato data v souhrnu představují dostatek informací potřebných pro zamýšlenou analýzu.

#### **1.4.2 Analýza dat statistickým softwarem Stata/SE**

K sofistikovanější statistické analýze dat bude využit program Stata/SE 12 pro velké datové soubory. Tento statistický software poskytuje širokou škálu vysoce kvalitních statistických metod. Je vhodné jej použít zejména s ohledem na to, že modely binární volby, respektive regresní modely zahrnující mnoho binárních proměnných, vykazují výše uvedená specifika a Stata/SE má funkce, které s tím umí počítat.

### ***1.5 Shrnutí***

Hlavním cílem diplomové práce je analyzovat rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek, určit, jaké jsou jeho zákonitosti, co jej ovlivňuje, jakým způsobem se vyvíjelo toto rozhodování z hlediska času, zda v tomto ohledu docházelo k nějakým přelomovým změnám, případně k těmto změnám nedocházelo a rozhodování bylo konzistentní. Vedlejšími cíli jsou popsat legislativní rámec z hlediska aktuálně účinné legislativy, jakož i nového zákona o zadávání veřejných zakázek, a nastínit možný budoucí vývoj rozhodování ÚOHS v kontextu nové právní úpravy veřejných zakázek. K dosažení těchto cílů budou použity jednak metody analýzy a komparace příslušných právních textů, ale i metody statistické. Ty budou použity zejména k analýze datového souboru, který bude vytvořen na základě analýzy rozhodnutí ÚOHS. Tato rozhodnutí jsou veřejně dostupná internetových stránkách ÚOHS. Ke statistické analýze bude použit tabulkový procesor MS Excel a statistický software Stata/SE 12.

## 2 Veřejné zakázky

Veřejné zakázky jako nástroj přerozdělování veřejných prostředků vykazují svá specifika – jedná se o samostatný trh se specifickými instituty a mechanismy. Smyslem druhé kapitoly je proto v první řadě čtenáře uvést do problematiky zadávání veřejných zakázek a definovat základní pojmy, se kterými bude dále pracováno v analytické části diplomové práce. Závěr kapitoly obsahuje krátké shrnutí.

### 2.1 Základní pojmy veřejných zakázek

#### 2.1.1 Veřejná zakázka

Při definování pojmu **veřejná zakázka** lze identifikovat dva základní přístupy – přístup ekonomický a právní<sup>25</sup>. Ekonomickou definici podává například Ochrana: veřejná zakázka je „*takovým způsobem alokace veřejných zdrojů, kdy se subjekt veřejného sektoru s ohledem na svoje působnosti vymezené zákony rozhodne pořídit určitý veřejný statek či veřejnou službu formou nákupu od externího producenta*“<sup>26</sup>. Z právního hlediska je veřejná zakázka chápána zejména jako specifická smlouva mezi zadavatelem a dodavatelem - právní definici veřejné zakázky nalezneme v ZVZ, který jako „veřejnou zakázku“ označuje takovou zakázku, jež je „*realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací*“. Tato definice nám již poskytuje vodítko pro to, že veřejné zakázky můžeme dále členit. Prvním členícím kritériem je věcný charakter plnění (předmět veřejné zakázky), podle kterého veřejné zakázky členíme na:

1. **veřejné zakázky na dodávky**, jejichž předmětem je pořízení věci,
2. **veřejné zakázky na stavební práce**, jejichž předmětem je provedené stavebních prací, a
3. **veřejné zakázky na služby**, které nejsou veřejnou zakázkou na dodávky nebo na stavební práce (dále společně jen "**Druhy veřejných zakázek**")<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ochrana (2010). s. 243.

<sup>26</sup> OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (tvorba, hodnocení a kontrola)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 220 s. ISBN 978-80-7357-644-8. s. 160 (dále jen „**Ochrana (2011)**“)

<sup>27</sup> Podané definice jsou pro účely práce zjednodušené – komplexní definice nalezneme v § 7 – 10a ZVZ



Absolutní počty veřejných zakázek zadaných v České republice v letech 2006 až 2015<sup>28</sup> shrnuje následující tabulka:

**Tabulka 1: Zadané veřejné zakázky v jednotlivých letech podle předmětu veřejné zakázky**

Rok	Dodávky	%	Služby	%	Stav. práce	%	Celkem
2006	2 148	24%	1 655	18%	5 146	58%	8 949
2007	1 969	27%	2 495	34%	2 772	38%	7 236
2008	1 833	23%	2 699	33%	3 561	44%	8 093
2009	2 252	23%	3 192	33%	4 243	44%	9 687
2010	2 100	24%	2 976	34%	3 805	43%	8 881
2011	2 217	26%	2 979	35%	3 431	40%	8 627
2012	3 350	31%	3 001	28%	4 311	40%	10 662
2013	6 003	37%	4 086	25%	6 241	38%	16 330
2014	5 489	37%	3 232	22%	6 267	42%	14 988
2015	3 981	39%	2 035	20%	4 324	42%	10 340

Pramen: Portál o veřejných zakázkách a koncesích. *Statistické údaje o veřejných zakázkách*. [online] 16.2.2016 [16.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-verejnych-zakazk/Statistické-údaje-o-verejnych-zakazkach](http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-verejnych-zakazk/Statistické-údaje-o-verejnych-zakazkach).

Veřejné zakázky můžeme dále členit i podle ceny, resp. výše jejich předpokládané hodnoty, a to na:

1. **nadlimitní veřejné zakázky** (dolní hranice stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblasti a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb)<sup>29</sup>,
2. **podlimitní veřejné zakázky** (nad 2.000.000,- Kč bez DPH pro dodávky či služby a nad 6.000.000,- Kč bez DPH u stavebních prací, nedosahuje však výše hodnoty nadlimitní veřejné zakázky<sup>30</sup>), a
3. **veřejné zakázky malého rozsahu** (do 2.000.000,- Kč bez DPH pro dodávky či služby a do 6.000.000,- Kč bez DPH u stavebních prací<sup>31</sup>).

<sup>28</sup> Pro rok 2015 jsou aktuálně zveřejněna pouze data pro první tři kvartály. Do tabulky byla převzata data o zadaných veřejných zakázkách, neboť ÚOHS dříve nezveřejňoval data o zveřejněných zakázkách, ale výhradně o zadaných zakázkách.

<sup>29</sup> § 12 odst. 1 ZVZ, prováděcím právním předpisem je řízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění nařízení vlády č. 447/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 78/2008 Sb., kterým se stanoví finanční limity pro účely koncesního zákona, ve znění nařízení vlády č. 474/2009 Sb.

<sup>30</sup> § 12 odst. 2 a odst. 2 ZVZ

<sup>31</sup> § 12 odst. 2 a odst. 3 ZVZ

Obě výše popsaná rozdělení mohou mít vliv na formálnost postupu dle ZVZ, ale i jeho samotné ne (použití)<sup>32</sup>, uveřejnění zadání veřejné zakázky v Úředním věstníku EU či na druh zadávacího řízení, jenž lze v dané věci použít (viz níže). Například u zakázek malého rozsahu lze využít výjimky a zadávat zakázky mimo režim ZVZ při zachování jeho obecných zásad, u podlimitních zakázek může zadavatel využít některé zjednodušené postupy pro zadávání veřejných zakázek dle ZVZ apod.

### 2.1.2 Dodavatel a zadavatel

**Dodavatelem** veřejné zakázky může být prakticky jakákoliv fyzická nebo právnická osoba (se sídlem v České republice i zahraničí)<sup>33</sup>, **zadavatelem** však vždy bude jen takový subjekt, jenž splní podmínky ZVZ (pokud tyto podmínky nesplní, bude se jednat o čistě soukromoprávní vztah, jež se bude řídit soukromým právem, zpravidla zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem). Zadavatel je v ZVZ definován rozčleněním do následujících kategorií<sup>34</sup>:

1. **veřejný zadavatel** – Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkce zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, případně jiná právnická osoba, pokud byla založena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu,
2. **dotovaný zadavatel** - osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200.000.000,- Kč, a
3. **sektorový zadavatel** – osoba, jež vykonává některou tzv. relevantních činností<sup>35</sup>, pokud tuto činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva (typicky koncese) nebo nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo

---

<sup>32</sup> Při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je zadavatel při zadávání zakázky povinen dodržovat pouze základní zásady zadávání veřejných zakázek (viz níže oddíl *Základní zásady a principy zadávání veřejných zakázek*).

<sup>33</sup> § 17 písm. a) ZVZ

<sup>34</sup> § 2 ZVZ

<sup>35</sup> § 4 ZVZ – jedná se zejména o jednotlivá energetická odvětví, poskytování veřejné dopravy, poštovních služeb apod.

dominantní vliv.

### 2.1.3 Základní zásady a principy zadávání veřejných zakázek

Zadavatel při zadávání veřejných zakázek vždy musí postupovat podle ZVZ. V některých případech, jako například u veřejných zakázek malého rozsahu, může zakázku zadat mimo režim ZVZ. Ani to jej však nezbujuje povinnosti dodržovat **základní zásady zadávání veřejných zakázek** – transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace<sup>36</sup>:

1. **zásadu transparentnosti** – průhlednost (otevřenost) zadávacího řízení, zadavatel má umožnit, aby se zadávacího řízení mohl zúčastnit co nejširší okruh dodavatelů,
2. **zásadu rovného zacházení** – rovné zacházení vůči všem zadavatelům, a to jak v přístupu k veřejné zakázce, tak v možnosti uspět ve výběrovém řízení, postup zadavatele by měl být vůči všem dodavatelům neutrální,
3. **zásadu zákazu diskriminace** – žádný z dodavatelů nesmí být neoprávněně zvýhodněn (ani zahraniční)<sup>37</sup>.

Kromě těchto zásad je samozřejmě při zadávání veřejných zakázek vždy třeba zohlednit i tzv. **3E** (principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti – *economy, effectiveness, efficiency*)<sup>38</sup>:

1. **princip hospodárnosti** – takové použití veřejných prostředků, kdy stanovené cíle a úkoly dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů (při dodržení odpovídající kvality),
2. **princip efektivnosti** – ve formě produktivity / nákladová efektivnost (vzájemně inverzní funkce),
3. **princip účelnosti** – takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> § 6 odst. 2 ZVZ

<sup>37</sup> JURČÍK, Radek. Veřejné zakázky. *Velká novela zákona o veřejných zakázkách účinná od 1.4.2012 a vzory*. Brno: 1. VZPPP, s.r.o., 2011. 308 s. ISBN 978-80-904990. s. 26

<sup>38</sup> § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o finanční kontrole**“)

<sup>39</sup> prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc. v NEMEC, Juraj. OCHRANA, František. PAVEL, Jan. ŠAGÁT, Vladimír. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8. s. 135 – 137. (dále jen „**Němec, Ochraňa, Pavel, Šagát (2010)**“)

Byť ZVZ tyto další 3 principy výslovně nezmiňuje, Zákon o finanční kontrole výslovně uvádí, že kontrola hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti musí být součástí kontroly ve veřejné správě.

#### 2.1.4 Zadávací řízení

Zadavatel veřejnou zakázku zadává v rámci tzv. **zadávacího řízení**, kterých dle ZVZ existuje 6 druhů:

- 1) **otevřené řízení** – neomezený počet zájemců může podat nabídku na základě předem stanovených podmínek zveřejněných zadavatelem (v informačním systému veřejných zakázek<sup>40</sup>),
- 2) **užší řízení** – v oznámení oznamuje zadavatel neomezenému počtu zájemců, že hodlá zadat veřejnou zakázku, uchazeče, jež zadavateli zašlou žádost o účast a splní kvalifikaci, zadavatel zašle výzvu k podání nabídek,
- 3) **jednací řízení** – zadavatel sjednává smluvní podmínky s jedním / více dodavateli, dělí se dále na:
  - a) **jednací řízení s uveřejněním** – v oznámení jednacího řízení s uveřejněním zadavatel oznamuje neomezenému počtu zájemců svůj úmysl zadat veřejnou zakázku,
  - b) **jednací řízení bez uveřejnění** – ve výzvě k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění zadavatel písemně oznamuje zájemců / neomezenému počtu zájemců svůj úmysl zadat veřejnou zakázku,
- 4) **soutěžní dialog** – zadavatel použije, pokud se jedná o veřejnou zakázku se zvláště složitým předmětem plnění - oznámení soutěžního dialogu je výzvou k podání žádosti o účast v soutěžním dialogu a k prokázání splnění kvalifikace, a
- 5) **zjednodušené podlimitní řízení** – zadavatel vyzývá písemnou výzvou, jež zveřejní na svém profilu, nejméně 5 zájemců k podání nabídky a prokázání kvalifikace.

Otevřené řízení může zadavatel použít prakticky vždy (s výjimkou veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti), užší řízení vždy. Ostatní řízení může zadavatel použít pouze za splnění stanovených podmínek<sup>41</sup>. Zadávací řízení zadavatel zahajuje

---

<sup>40</sup> Věstník veřejných zakázek, dostupný z [www: https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/](https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/)

<sup>41</sup> § 22-25 ZVZ

odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění<sup>42</sup> nebo výzvy o zahájení zadávacího řízení<sup>43</sup>. Zadavatel dále zveřejní či zašle tzv. zadávací dokumentaci – soubor dokumentů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky<sup>44</sup>.

## **2.2 Fáze veřejné zakázky**

Veřejná zakázka je procesem, jenž se dá časově a věcně členit na jednotlivé **fáze veřejné zakázky**<sup>45</sup>, vztahující se k rozhodování, přípravě, výběru, realizaci a kontrole veřejné zakázky. Procesně je v ZVZ upravena fáze přípravy a výběru veřejné zakázky, jež končí uzavřením smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, kterou lze rozčlenit do následujících bodů:

1. uveřejnění informace o tom, že bude realizována veřejná zakázka,
2. podávání nabídek,
3. kvalifikace nabídek,
4. hodnocení nabídek,
5. výběr nabídky, vyloučení uchazeče,
6. ukončení zadávacího řízení – zrušení zadávacího řízení nebo uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem, a
7. uveřejňování informací.

## **2.3 Dohled nad zadáváním veřejných zakázek**

Jak již bylo zmíněno v úvodu této diplomové práce, dohled nad zadáváním veřejných zakázek je prováděn zejména dvěma subjekty – NKÚ – nezávislým auditním orgánem, jehož úkolem je kontrolovat hospodaření se státními prostředky, a ÚOHS, jež se v oblasti veřejných zakázek zaměřuje i na kontrolu dodržování ZVZ. Pro účely této práce bude blíže popsán pouze mechanismus dohledu ÚOHS.

ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, který je ve své rozhodovací činnosti zcela nezávislý. Řízení před ÚOHS je dvoustupňové – v druhém stupni v rámci tzv. řízení o

---

<sup>42</sup> Formuláře sloužící k uveřejňování v informačním systému veřejných zakázek.

<sup>43</sup> Písemný projev vůle zadavatele vyjadřující úmysl zahájit a realizovat jednací řízení bez uveřejnění, zjednodušené podlimitní řízení či řízení na základě rámcové smlouvy, směřující jednomu či více vyzývaným dodavatelům.

<sup>44</sup> § 44 odst. 1 ZVZ. Minimální zákonný obsah zadávací dokumentace stanoven § 44 odst. 3 an. ZVZ

<sup>45</sup> Ochrana (2011), s. 160

rozkladu rozhoduje předseda ÚOHS, který je v čele úřadu.

### 2.3.1 Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele

Základem ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele jsou tzv. **námítky** – úkony uchazeče o veřejnou zakázku nebo zájemce, jimiž tento subjekt namítá nesprávnost postupu v rámci konkrétního zadávacího řízení. Lze je podat proti všem úkonům zadavatele v subjektivní lhůtě 15 dnů (10 dnů v případě zjednodušeného podlimitního řízení) a objektivní lhůtě ohraničené okamžikem uzavření smlouvy. V námitce je samozřejmě třeba konkretizovat, proti kterému úkonu zadavatele se podává a v čem je spatřováno ono porušení zákona.

Zadavatel podané námítky přezkoumá a do 10 dnů stěžovateli písemně sdělí rozhodnutí o tom, že:

- (i) námítky odmítá (nesplnění formálních požadavků, podání po lhůtě apod.), nebo
- (ii) námítkám nevyhovuje (nebylo shledáno tvrzené porušení zákona), nebo
- (iii) námítkách vyhovuje (bylo shledáno tvrzené porušení zákona).

Pokud námítkám vyhoví, zadavatel sám navrhne způsob provedení nápravy. Pokud námítkám nevyhoví, odkáže stěžovatele na možnost podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u ÚOHS.

**Návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u ÚOHS** lze podat proti všem úkonům zadavatele, které vylučují nebo by mohly vyloučit zásady postupu zadavatele<sup>46</sup> a v jejichž důsledku hrozí nebo vznikla újma na právech navrhovatele. Návrh musí zejména (kromě podstatných náležitostí podání) obsahovat, v čem je spatřováno porušení zákona, návrhy na provedení důkazů a čeho se navrhovatel domáhá. Jeho součástí je i doklad o složení tzv. kauce – jistiny, jež má zabránit tomu, aby byly návrhy podávány za účelem šikanózním či za účelem neodůvodněného prodlužování zadávacího řízení. Kauce se vypočítává z nabídkové ceny bez DPH a její horní hranice je aktuálně stanovena na 10.000.000,- Kč. Pokud bude návrh zamítnut, kauce propadá a je příjmem státního rozpočtu. Pokud navrhovatele vezme svůj návrh zpět, propadá 20 % z výše kauce. Toto

---

<sup>46</sup> § 6 ZVZ. Blíže k tomuto viz s. 19 této diplomové práce *Základní zásady a principy zadávání veřejných zakázek*

opatření tak pravděpodobně slouží nejen k tomu, že navrhovatelé nepodávají návrhy šikanózní, ale že se z ekonomických důvodů rozhodnou svých práv u ÚOHS ani nedomáhat.

ÚOHS může před vydáním rozhodnutí ve věci samé z moci úřední i na návrh vydat tzv. **předběžné opatření**, kterým může uložit zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení nebo pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh. Účelem předběžného opatření je však upravit poměry prozatímně a ÚOHS tak předběžné opatření zruší, jakmile pomine důvod, pro nějž bylo nařízeno, nejpozději pak pozbývá platnosti dnem, kdy nabylo právní moci správní rozhodnutí ve věci samé.

O samotném návrhu pak ÚOHS může rozhodnout několika způsoby. V první řadě může **řízení zastavit**, a to pokud návrh nesplňuje formální náležitosti, případně v řízení zahájeném z moci úřední nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření nebo sankce. Dále může **návrh zamítnout**, pokud nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, byly zjištěny důvody pro uložení zákazu plnění smlouvy, ale zadavatel prokázal důvody zvláštního zřetele, že je třeba v plnění smlouvy pokračovat, návrh nebyl podán oprávněnou osobou či nesměruje proti postupu, jenž by zadavatel byl povinen dodržovat podle ZVZ. Dojde-li ÚOHS k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky a tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnějšího dodavatele, rozhodne buď o **zrušení jednotlivého úkonu zadavatele či celého zadávacího řízení** a, nebo pokud již došlo k uzavření smlouvy, uloží **zákaz plnění smlouvy** na veřejnou zakázku. Tento zákaz však neuloží v případě, kdy je na pokračování plnění smlouvy existující veřejný zájem, případně pokud by tento zákaz v důsledku ohrozil bezpečnost České republiky<sup>47</sup>. Zákazem plnění smlouvy na veřejnou zakázku se tato smlouva stává neplatnou. Významné je, že neplatnými se stávají tím pádem i všechna na ni navazující právní jednání, případné závazky je pak třeba vypořádat z titulu bezdůvodného obohacení, což může být v praxi velmi složité.

Aby byla dostatečně zajištěna ochrana práv všech stran, je řízení před ÚOHS dvoustupňové – proti rozhodnutí v prvním stupni lze podat tzv. **rozklad**. Jedná se o řádný

---

<sup>47</sup> Ekonomický zájem na plnění smlouvy může být takovým důvodem pouze v případě, kdy by přerušení plnění smlouvy vedlo k nepřiměřeným důsledkům. Ekonomické zájmy spojené se zakázkou takovým důvodem samy o sobě ale nebudou – BÁLYOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. BÁLYOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 230 s. ISBN 978-80-7400-560-2. s. 177.

opravný prostředek a rozhoduje o něm předseda ÚOHS. Návrh na rozhodnutí o rozkladu mu předkládá tzv. rozkladová komise a předseda pak může prvostupňové rozhodnutí zrušit, změnit či rozklad zamítnout. Pokud bude rozklad zamítnut, svá práva může dotčený subjekt bránit následně ještě žalobou ve správním soudnictví.

K ochraně proti nesprávnému postupu zadavatele je třeba dodat, že stěžovatel, který podal námitky, může také podat tzv. **podnět k ÚOHS** – ÚOHS má povinnost podnět prošetřit a pokud shledá porušení zákona, má povinnost zahájit řízení *ex offio*. Podnět bývá často využíván stěžovateli, kteří nechtějí platit kauci. S ohledem na to, že podnět nemá některé okamžité účinky podaného návrhu, lze jeho využití spíše nedoporučit.

### 2.3.2 Správní delikty dle ZVZ a jaké za ně lze uložit sankce

Správní delikty dle ZVZ lze systematicky členit do dvou kategorií – správní delikty zadavatelů a správní delikty dodavatelů. Mezi **správní delikty zadavatelů** řadíme jednání, kdy zadavatel<sup>48</sup>:

1. nedodrží postup stanovený ZVZ pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku,
2. nesplní povinnost uveřejnění stanovenou ZVZ, nebo nedodrží způsob uveřejnění stanovený ZVZ,
3. uzavře smlouvu na veřejnou zakázku bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení podle § 146 odst. 1 ZVZ, ačkoli je podle ZVZ povinen toto oznámení uveřejnit,
4. uzavře smlouvu na veřejnou zakázku v rozporu s § 82 odst. 1<sup>49</sup>, § 110 odst. 6<sup>50</sup> nebo § 111 odst. 5<sup>51</sup> ZVZ anebo v rozporu s předběžným opatřením dle § 117 odst. 1<sup>52</sup> ZVZ,
5. zruší zadávací řízení v rozporu s § 84 ZVZ<sup>53</sup>,

---

<sup>48</sup> § 120 odst. 1 ZVZ

<sup>49</sup> Před uplynutím lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.

<sup>50</sup> Před uplynutím lhůty pro podání námitek proti zadávacím podmínkám, proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, proti rozhodnutí o vyloučení z účasti v zadávacím řízení, proti záměru uzavřít smlouvu bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení.

<sup>51</sup> Před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

<sup>52</sup> Tj. zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení.

<sup>53</sup> Zadávací řízení lze zrušit pouze z taxativně uvedených důvodů.



6. nepořídí, nezašle nebo neuchová dokumentaci podle § 109 nebo 155 ZVZ,
7. odmítne námitky v rozporu s § 110 ZVZ anebo postupuje při vyřizování námitek v rozporu s § 111 ZVZ, nebo
8. nesplní některou z povinností podle § 114 odst. 6, 8 nebo 9 ZVZ<sup>54</sup>.

Za výše uvedené delikty lze zadavateli dle druhu deliktu uložit pokutu až do výše 20.000.000,- Kč, přičemž tato částka se může navýšit až na dvojnásobek, pokud se zadavatel dopouští opakovaně některého ze správních deliktů. Za týž správní delikt se přitom bude zřejmě považovat recidiva naplnění stejné skutkové podstaty správního deliktu<sup>55</sup>.

Mezi **správní delikty dodavatelů** pak řadíme jednání, kdy dodavatel<sup>56</sup>:

1. předloží k prokázání splnění kvalifikace informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a měly nebo mohly mít vliv na posouzení kvalifikace dodavatele v zadávacím řízení, v řízení o žádosti o zápis do seznamu podle § 129 anebo o žádosti o změnu tohoto zápisu podle § 130 odst. 2 nebo pro účely splnění podmínek pro vydání certifikátu podle § 138,
2. nepodá žádost o změnu zápisu podle § 130 odst. 2<sup>57</sup>, nebo
3. nepředloží seznam subdodavatelů podle § 147a odst. 5.

Za tyto správní delikty lze dodavateli dle druhu deliktu uložit pokutu až do výše 20.000.000,- Kč a zákaz plnění veřejných zakázek na dobu 3 let, kterým se rozumí zákaz účasti v zadávacím řízení a zákaz uzavřít smlouvu na plnění veřejných zakázek malého rozsahu

Ke správnímu trestání dle ZVZ je třeba dodat, že ZVZ poskytuje jakousi **ochranu prostřednictvím systému compliance**, podobnou tomu, se kterou se setkáváme v oblasti práva trestního, neboť ZVZ<sup>58</sup> stanoví, že „[p]rávní osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila“.

---

<sup>54</sup> Zadavatel je povinen na zahájení řízení reagovat například podáním vyjádření, poskytnutím podkladů apod.

<sup>55</sup> PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. xvi, 631 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-636-3.

<sup>56</sup> § 120a odst. 1 ZVZ

<sup>57</sup> Pokud je dodavatel zapsán v tzv. Seznamu kvalifikovaných dodavatelů, nemusí prokazovat splnění některých kvalifikačních předpokladů.

<sup>58</sup> § 121 ZVZ

### 2.3.3 Kritika kontroly veřejných zakázek ze strany ÚOHS

Co se týče kvality kontroly v rámci veřejných zakázek, tato je předmětem kritiky, zejména s ohledem na systém trestání zadavatele. Vzhledem k tomu, že za pochybení zadavatele je zpravidla ukládána peněžitá pokuta, která je příjmem státního rozpočtu, dochází pouze k přesunu finančních prostředků z jedné kapitoly státního rozpočtu do druhé. Aby mohla být kontrola efektivní, je třeba zajistit, aby byl uplatněn regres vůči osobě, jež je za pochybení zadavatele odpovědná – obecně se tento institut v České republice využívá ale málo a efektivnost kontrol ÚOHS se jeví jako poměrně nízká<sup>59</sup>. Zajímavé jsou také výsledky výzkumu efektivnosti, jež uvádí doc. Ing. Jan Pavel, PhD.<sup>60</sup> – pouze 39 % respondentů (subjektů, u nichž bylo zjištěno porušení ZVZ) přijímá nápravná opatření, která mají zabránit porušování ZVZ i v budoucnu. Na druhou stranu je však třeba mít na zřeteli, že v souvislosti s veřejnými zakázkami probíhá i kontrola dodavatelů. V některých případech, zejména v situaci, kdy se dodavatelé dopouštějí *bid riggingu*<sup>61</sup> či jiných nezákonných praktik, aby se v souvislosti s veřejnou zakázkou obohatili, jsou ÚOHS ukládány takřka likvidačně vysoké pokuty<sup>62</sup>.

### 2.3.4 Správní soudnictví v oblasti veřejných zakázek

Základním předpokladem pro podání žaloby ve správním soudnictví je podání rozkladu. Vzhledem k tomu, že sídlem ÚOHS je Brno, bude správním soudem příslušným k projednání žaloby Krajský soud v Brně, respektive jeho specializovaný senát (specializovaný samosoudce). Proti rozhodnutí tohoto soudu pak lze v zákonem stanovených případech<sup>63</sup> podat tzv. kasační stížnost, o níž bude následně rozhodovat Nejvyšší správní soud. Žalobu lze podat ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí ÚOHS žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení. Podání žaloby sice nemá

<sup>59</sup> Němec, Ochrana, Pavel, Šagát (2010) s. 135 – 137

<sup>60</sup> Němec, Ochrana, Pavel, Šagát (2010), s. 137

<sup>61</sup> *Bid rigging* jsou tajné kartelové dohody uzavírané mezi účastníky výběrových řízení v úmyslu ovlivnit výsledek výběrového řízení ve prospěch dosažení předem dohodnutého cíle. Uchazeči se před podáním nabídky dohodou, že někteří z nich buď nabídku vůbec nepodají, nebo nabídky podají koordinovaně tak, aby některé z nich sloužily pouze jako tzv. *krycí nabídky* (cover bid, slangově „vykrejvačka“). Smyslem je samozřejmě dosáhnout toho, aby byly dosaženy výhodnější podmínky pro dodavatele – vítěze zadávacího řízení. Výsledný prospěch, získaný na úkor veřejných rozpočtů, si pak účastníci kartelu podle dohody rozdělí. Více k *bid riggingu* na <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging.html>

<sup>62</sup> Například v listopadu 2015 uložil ÚOHS dosud nejvyšší pokutu stavebním firmám za kartel ve veřejných zakázkách – 2,036 miliardy Kč: ac, ČTK. *Stavební firmy mají za kartelové dohody zaplatit rekordní pokutu*. [online] 6.11.2015, 23.1.2016 [23.1.2016]. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/stavebni-firmy-maji-za-kartel-v-zakazkach-zaplatit-2-036-miliardy-korun-1jb-/ekonomika.aspx?c=A151106\\_164327\\_ekonomika\\_tumo](http://ekonomika.idnes.cz/stavebni-firmy-maji-za-kartel-v-zakazkach-zaplatit-2-036-miliardy-korun-1jb-/ekonomika.aspx?c=A151106_164327_ekonomika_tumo)

<sup>63</sup> Důvody kasační stížnosti jsou vymezeny taxativně v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“).

automaticky odkladný účinek, soud na návrh žalobce ale může žalobě odkladný účinek přiznat. To může být praktické zejména v případě, kdy v rámci řízení před ÚOHS dojde k uložení vyšší pokuty, neboť ta může být ve správním soudnictví, a zpravidla také je, značně moderována. Výsledkem soudního přezkumu rozhodování ÚOHS v oblasti veřejných zakázek může být zrušení původního správního rozhodnutí, a to jak prvostupňového, tak rozkladového. Důvodem pro zrušení správního rozhodnutí může být jak jeho nezákonnost, tak vady řízení. Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž ÚOHS uložil trest za správní delikt, může soud upustit od trestu či jej snížit. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je pak ÚOHS v dalším řízení vázán, stejně jako je povinen důkazy, jež v rámci tohoto soudního přezkumu soud prováděl, zahrnout mezi podklady pro nové rozhodnutí. Přesto, že by se na první pohled mohlo zdát, že tato vázanost ÚOHS názorem správních soudů by měla vést k následnému zrychlení rozhodování ÚOHS, nečistota dochází k situaci, kdy správní soudy o tom samém případě rozhodují opakovaně a celý proces se tak protáhne na mnoho let.

#### **2.4 Nový zákon o zadávání veřejných zakázek**

Jak již bylo dříve zmíněno, schvalovací proces nového zákona o veřejných zakázkách byl zatížen značnými průtahy. Nová pravidla pro veřejné zakázky, jež požadovaly evropské směrnice, měla být do vnitrostátního právního řádu začleněna nejpozději do 18. dubna 2016. Poté, co nový zákon na jaře 2016 konečně prošel Poslaneckou sněmovnou, jej však na začátku dubna 2016 odmítl Senát, podle něhož měl sice nový zákon zajistit transparentní pravidla pro výběr dodavatelů veřejných zakázek, navrhované znění je však příliš složité a výrazně znevýhodňuje malé obce, pro které veřejné zakázky administrují externí poradenské subjekty. Návrh proto senátoři do Poslanecké sněmovny vrátili s doplňkem, aby se odsunula jeho účinnost o další 3 kalendářní měsíce. Proto, když byl dne 29. dubna 2016 ve Sbírce listin publikován zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ze dne 19. dubna 2016<sup>64</sup>, byla jeho účinnost stanovena prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tj. 1. října 2016. Zadavatelé se tak budou mít možnost na nová pravidla zadávání veřejných zakázek, tedy ZZVZ i všechny jeho prováděcí předpisy, lépe připravit, České republice ale na druhou stranu hrozí sankce ze strany Evropské unie za pozdní transpozici směrnic, není vyloučeno ani to, že Evropská komise může České republice pozastavit platby. Nový zákon bude beze

---

<sup>64</sup> Dále jen „ZZVZ“.

sporu kritika provázet i nadále.

Změn, které s novým zákonem přicházejí, je pak celá řada. První změna se týká již samotných základních zásad zadávacího řízení – k zásadám transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace nově přibývá tzv. *zásada přiměřenosti*. Tuto zásadu je zadavatel povinen dodržovat při jakémkoliv svém postupu v rámci zadávacího řízení. Bohužel však zákon nedefinuje obsah této nové zásady a nelze tak předem určit, jaký dopad bude mít zavedení přiměřenosti jako principu do rozhodování ÚOHS či správních soudů.

Novinkou je také přesnější vymezení podmínek pro vertikální spolupráci zadavatelů (*in-house zadávání*), kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku jemu podřízenému subjektu bez soutěže.

ZZVZ dále nově zavádí úplně nový (speciální) typ zadávacího řízení, tzv. *inovační partnerství*, jehož smyslem je usnadnění veřejných zakázek v oblasti inovací a prohlubování možné spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem při výzkumu a vývoji inovativních řešení. Toto řízení však bude možné použít pouze v případě, kdy nelze poptávku zadavatele uspokojit z již na trhu dostupných řešení, jeho praktická použitelnost tak bude pravděpodobně velmi omezená.

Další novinkou je možnost vyloučit „nespolehlivé“ uchazeče o veřejnou zakázku v případě, kdy se tento uchazeč například uchazeč v posledních 3 letech dopustil závažných nebo trvalých pochybení při plnění dřívějšího smluvního vztahu s veřejným zadavatelem, které vedly k předčasnému ukončení smluvního vztahu, náhradě škody nebo jiným srovnatelným sankcím.

Oproti tomu však bude nově existovat možnost tzv. *self-cleaningu dodavatele*, institut podobný účinné lítosti. Dodavatel, který splňuje podmínky pro to, aby byl ze zadávacího řízení vyloučen, bude mít možnost ukázat, že přijal všechna možná opatření, která jsou ve svém souhrnu dostatečná pro prokázání jeho spolehlivosti a integrity. Tato opatření budou vždy posuzována *ad hoc* ve vztahu ke konkrétnímu dodavateli, obecně se bude jednat o nejrůznější technická, organizační či personální opatření k zamezení dalšího pochybení, například dodavatel doloží, že všechny manažery, kteří byli zapojeni do *bid riggingu*, propustil a uplatnil vůči nim odpovídající sankce, nastavil vhodný *compliance program* pro zbývající manažery, proškolil ostatní odpovědné zaměstnance apod. Bude pak na zvážení zadavatele, zda konkrétního dodavatele vyloučí, pokud ale bude opatření zavedená dodavatelem považovat za nedostatečná, musí své závěry náležitě odůvodnit.

Dále nově dojde k usnadnění prokazování technických kvalifikačních předpokladů. ZZVZ umožní zadavatelům u otevřeného řízení definovat systém prokazování splnění

kvalifikace tak, že dodavatel v nabídce nahradí předložení dokladů čestným prohlášením o příslušných skutečnostech. Zavádí se tzv. *jednotné evropské osvědčení*, standardizované čestné prohlášení v elektronické podobě. Pokud je možné některé údaje získat z veřejně dostupných databází (rejstříků), uvede dodavatel pouze adresu této databáze (rejstříku). Mimo to bude zadavatel oprávněn posoudit splnění podmínek pro účast v zadávacím řízení (včetně splnění požadované kvalifikace) až po hodnocení nabídek. To zadavatelům zjednoduší postup zejména v případě zadávacích řízení, do kterých se s nabídkami hlásí větší počet uchazečů, neboť budou oprávněni se zabývat splněním těchto podmínek až u vítězné nabídky.

Zadavatelé budou také mít možnost volit mezi více kritérii k hodnocení kvality předložených nabídek, nebudou již nadále muset vybírat pouze podle nejnižší ceny. Cílem je prosadit tam, kde je to účelné, systém hodnocení poměru ceny a kvality, včetně životního cyklu veřejné zakázky. Tato změna je poměrně kontroverzní, neboť není jisté, zda k požadovanému cíli povede nebo bude mít za výsledek více prostoru pro rozvoj korupčního jednání (na rozdíl od jasně změřitelného rozdílu v nabídkové ceně lze rozdíl v kvalitě obtížně kvantifikovat).

Zadavatel může nově výslovně v zadávací dokumentaci stanovit, jakou cenu bude považovat za mimořádně nízkou, případně jakým způsobem jí bude určovat.

ZZVZ zavádí i významné povinnosti pro některé uchazeče o veřejné zakázky. Uchazeči o veřejnou zakázku – akciové společnosti budou moci být nově zadavatelem ze zadávacího řízení vyloučeni, pokud nemají výlučně zaknihované akcie (zadavatel tuto skutečnost ověří podle informací uvedených v obchodním rejstříku).

Zadavatel je dále povinen požadovat od vybraného (vítězného) dodavatele, který je právnickou osobou, identifikační údaje všech osob, které jsou jeho skutečnými majiteli (beneficienty), nebude již tedy nadále možné, aby veřejnou zakázku získal subjekt s absolutně neznámou vlastnickou strukturou (jak je to často v případě vlastníků akcií na majitele, případně kmenových listů). Na druhou stranu vlastnické struktury některých holdingů mohou být opravdu složité a ne vždy je možné se konečného beneficianta ve struktuře dopátrat (mimo jiné má oproti České republice většina zemí neveřejné obchodní rejstříky, které tak neumožňují okamžitou kontrolu změny majetkových struktur) a zadavatelé se tak budou muset spolehnout na poctivost dodavatelů ve vztahu k poskytování informací o jejich majetkových strukturách.

ZZVZ nově výslovně připouští, aby si zadavatel přímo v zadávací dokumentaci

vyhradil právo na změnu závazku z uzavřené smlouvy<sup>65</sup> - taková změna se pak nepovažuje za změnu podstatnou. Úkolem zadavatele však bude tyto podmínky vymezit dostatečně určitě.

Změny se nakonec dotknou i přezkumu veřejných zakázek, kdy jsou nově lhůty pro podání a vyřízení námitek určeny v pracovních dnech, po výraznějších změnách v této oblasti v březnu 2015 (tzv. *technická novela ZVZ*) již ale nebylo třeba v této oblasti činit další rozsáhlé úpravy.

Pokud by měly být změny posuzovány ve svém souhrnu, nelze jednoznačně říci, že došlo k výraznému zjednodušení právní úpravy zadávání veřejných zakázek. Nový zákon sice umožňuje v určitých situacích zadavateli postupovat jednodušeji a pružněji. Na druhou stranu ale zavádí pro zadavatele nové mechanismy, které si budou muset nejprve osvojit. Stejně tak ukládá uchazečům o veřejné zakázky řadu nových povinností. Také nově vytvořený prostor pro zadavatele, ať již například ve formě možnosti (a ne povinnosti) uchazeče vyloučit, či možnost stanovení nových kritérií pro hodnocení nabídky dodavatele, může být dobrým sluhou nebo zlým pánem. Na rozřešení této otázky si však budeme muset počkat nejméně do začátku října 2016.

## **2.5 Shrnutí**

Veřejné zakázky můžeme členit podle několika členících kritérií. Základním členěním je členění podle jejich předmětu - na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na stavební práce a veřejné zakázky na služby. Jejich dodavatelem může být prakticky jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, zadavatelem však pouze takový subjekt, jenž splní podmínky ZVZ, v opačném případě se jedná o soukromoprávní vztah.

Zadavatel musí vždy podle ZVZ postupovat. V některých případech, jako například u veřejných zakázek malého rozsahu, může sice zadat veřejnou zakázku mimo režim ZVZ, ani to jej však nezbavuje povinnosti dodržovat základní zásady zadávání veřejných zakázek – transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Pokud zadavatel zadává zakázku v režimu ZVZ, musí postupovat dle pravidel stanovených pro jednotlivé druhy zadávacích řízení, v opačném případě se dopouští správního deliktu.

---

<sup>65</sup> § 100 odst. 1 ZZVZ: „Zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Taková změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek“

Nad zadáváním veřejných zakázek dohlíží zejména ÚOHS, u nějž je možné se domáhat ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele podáním návrhu na zahájení přezkoumání úkonů zadavatele. ÚOHS také může zahájit řízení z moci úřední na základě podnětu podaného uchazečem nebo pokud se o možném porušení zákona dozví jiným způsobem. Dojde-li ÚOHS k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky a tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnějšího dodavatele, může zadavateli uložit pokutu, případně může rozhodnout o zrušení některého z úkonů zadavatele či dokonce celého zadávacího řízení. ÚOHS rozhoduje ve dvou stupních. Ve druhém stupni rozhoduje o tzv. rozkladu předseda ÚOHS. Proti jeho rozhodnutí se následně lze bránit ještě žalobou v rámci soustavy správního soudnictví, kterou tvoří speciální senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud.

Na základě povinnosti transponovat evropské směrnice v oblasti veřejných zakázek byl připraven úplně nový zákon o zadávání veřejných zakázek. Mezi jeho největší novinky patří nová základní zásada – tzv. přiměřenosti, možnost tzv. *self-cleaningu* dodavatele nebo rozšíření případů, kdy má zadavatel možnost (a ne povinnost) za určitých podmínek vyloučit dodavatele ze zadávacího řízení. Dodavatelům také přibyly některé nové povinnosti – např. zaknihování akcií či prokazování vlastnické struktury. Obecně se zákon zdá být pro zadavatele pružnějším nástrojem zadávání veřejných zakázek, jeho praktickou použitelnost ale prověří až praxe.

### 3 Teoretická východiska

Poslední kapitola teoretické části práce popisuje některé teoretické koncepty aplikovatelné na následně prováděnou analýzu delikvence zadavatelů veřejných zakázek. Zejména se jedná o teorii delikvence Garyho Beckera, ale představeny budou i některé další teoretické koncepty, které se na danou problematiku vztahují.

#### 3.1 Delikvence pohledem Garyho Beckera

Průkopníkem uplatňování ekonomických principů na studium lidského chování a mezilidských vztahů (do té doby domény sociologie, politologie či práva) byl americký ekonom Gary Becker. Becker byl v tomto ohledu vsutku revoluční - zatímco v intelektuálních debatách 50. a 60. let 20. století převládal přístup, že delikvence je vyvolána duševními chorobami a sociálním útlakem, což stavělo delikventy prakticky do pozice bezmocné „oběti“, jež není odpovědná za své delikventní chování<sup>66</sup>, Becker přišel s konceptem tzv. racionálního pachatele, jehož delikventní chování se zakládá na racionálních principech, které lze za pomoci ekonomických metod kvantifikovat a studovat. Za téma zločinu a trestu Becker ostatně později obdržel i Nobelovu cenu. Ve své stati *Zločin a trest: Ekonomický přístup*<sup>67</sup> z roku 1974 se Becker zabývá zejména otázkou škody způsobené delikvencí a definuje, jak vysoká by měla být výše udělené pokuty, aby tuto škodu kompenzovala. Dále budou ve zjednodušené formě představeny některé hlavní koncepty uvedené stati.

##### 3.1.1 Společenská ztráta z deliktů

Becker v první řadě definoval **celospolečenskou škodu** – ztrátu společnosti způsobenou deliktem - jako rozdíl mezi škodou způsobenou deliktem (rostoucí s rostoucím počtem spáchaných deliktů) a sociální hodnotou zisků delikventů (také rostoucí s rostoucím počtem spáchaných deliktů):

$$D(O) = H(O) - G(O).$$

---

<sup>66</sup> LOUŽEK, Marek. Ekonomická teorie Garyho Beckera. *Politická ekonomie*, 2014, 6: 851. Dostupné z [www: ftp://193.87.31.84/0196733/985\[1\].pdf](http://www.ftp://193.87.31.84/0196733/985[1].pdf)

<sup>67</sup> BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. NBER, 1974. s. 1-54. Dostupné z [www: http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf](http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf)



Delikventi zpravidla dosahují klesajícího mezního užítku a dodatečnou jednotkou deliktu způsobují rostoucí mezní škodu, proto **čistá společenská škoda** bude záležet na poměrech těchto dvou veličin.

Společenským nákladem deliktu ale není jen tato čistá škoda. Becker mezi tyto náklady řadí také tzv. **náklady dopadení a usvědčení** (náklady na policisty, soudy a jiné specializované instituce, jako by například byl i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Tyto náklady definuje jako funkci  $p$  pravděpodobnosti, že delikt bude objasněn (pachatel dopaden),  $O$  počtem spáchaných deliktů a  $a$  – veličinou, jež zahrnuje jak zatčení, tak další determinanty aktivity  $A = f(m, r, c)$ , kde  $f$  je produkční funkce aktivit výše zmíněných institucí (rozličné vstupy lidské pracovní síly, materiálů a kapitálu), které lze shrnout jako „*state of arts*“. Dle Beckera tedy:

$$C = C(p, O, a).$$

Mezi **faktory ovlivňující počet trestných činů spáchaných určitou osobou**  $O_j$  Becker řadil pravděpodobnost, že pachatel bude dopaden  $p_j$ , trest za spáchaný delikt  $f_j$  a proměnnou  $u_j$ , reprezentující ostatní faktory. Becker dochází k závěru, že delikventi více reagují na změnu pravděpodobnosti usvědčení, než na změnu trestu. Pro jednoduchost zavádí, že (přestože se preference k deliktům bude lišit u jednotlivých pachatelů podle jejich inteligence, věku, vzdělání, bohatství, rodině, apod.), lze uvažovat pouze průměrné hodnoty výše uvedených proměnných a definovat tržní přestupek jako:

$$O = O(p, f, u).$$

Becker dále definuje **celkové celospolečenské náklady na potrestání delikventů**. Přitom zohledňuje, že náklady na jednotlivé tresty se mohou lišit, když do rovnice začleňuje parametr  $b$ , u něhož stanoví hodnotu  $b \cong 0$  pro pokuty,  $b > 1$  pro fyzické tresty, probační dohled, podmíněné propuštění, trest odnětí svobody a většinu dalších trestů, přičemž obzvláště velké by bylo  $b$  pro mladistvé v detenci a dospělé ve vězení. Příslušná nákladová funkce má potom tvar:

$$f' = bf.$$

### 3.1.2 Podmínky optima

Z výše uvedených definic již můžeme definovat **funkci měřící společenskou ztrátu z deliktů jako:**

$$L = L(C, D, bf, O).$$

Pak je optimálním počtem deliktů takový, který minimalizuje tuto funkci. Podmínky optima mají následující tvar:

$$D' + C'' = -bpf\left(1 - \frac{1}{\epsilon_f}\right) \& D' + C' + C_p \frac{1}{O_p} = -bpf\left(1 - \frac{1}{\epsilon_p}\right),$$

$$\text{kde } \epsilon_f = -\frac{f}{O_f} \& \epsilon_p = -\frac{p}{O_p}.$$

### 3.1.3 Optimální výše pokuty

Becker se dále zabýval **optimální výší pokut** jako ukládaných trestů. Jak již bylo výše uvedeno, v případě, že je jako trest ukládána pokuta, nabývá koeficient  $b$  hodnoty přibližně 0. V první variantě Becker uvažuje situaci, kdy jsou náklady na usvědčení a dopadení delikventa nulové. Pak by podmínka optima měla jednoduchý tvar:

$$D'(\hat{O}) = 0$$

Pokud by náklady na usvědčení a dopadení delikventa byly nenulové a předpokládali bychom pravděpodobnost usvědčení rovnu 1, pak by podmínka optima měla následující tvar:

$$D'(\hat{o}) + C'(\hat{O}, 1) = 0.$$

Becker dále konstatuje, že tato rovnice bude splněna právě, když se pokuta rovná součtu mezní škody a mezních nákladů:

$$f = H'(\hat{O}) + C'(\hat{O}, 1).$$

### 3.1.4 Soukromé výdaje proti deliktu

Kromě společenské ztráty z deliktů je dle Beckera třeba definovat i soukromé výdaje proti deliktu (strážce, nainstalované zámky a alarmy, ale i využití taxi místo MHD apod.). Jestliže se každá osoba snaží minimalizovat svou individuální očekávanou ztrátu, pak funkce měřící individuální ztrátu z deliktů bude mít tvar:

$$L_j = H_j(O_j) + C_j(p_j, O_j, C, C_k) + b_j p_j f_j O_j,$$

kde  $H_j$  reprezentuje škodu způsobenou  $j$  delikty  $O_j$  spáchanými proti  $j$ ,  $C_j$  reprezentuje jeho náklady na dosažení pravděpodobnosti, že proti němu bude spáchán delikt  $p_j$  (které je negativně ovlivňováno celospolečenskými náklady  $C$  a také výdaji jiných soukromých osob na zajištění podobných opatření  $C_k$ ). Výraz  $b_j p_j f_j O_j$  měří očekávanou ztrátu  $j$  z potrestání pachatele deliktu spáchaného proti  $j$ . Zatímco většina trestů bude znamenat pro společnost čistou ztrátu, pro oběť tohoto deliktu může být potrestání pachatele ziskové (například pokud se pokuta stane příjmem oběti). Protože  $b_j$  a  $f_j$  jsou zpravidla dána veřejnou politikou, jedinou proměnnou, kterou může  $j$  kontrolovat je  $p_j$ . Pokud  $j$  zvolí takové  $p_j$ , které minimalizuje  $L_j$ , podmínka optima bude mít následující tvar:

$$H'_j + C'_j + C_{jp_j} \frac{\partial p_j}{\partial O_j} = -b_j p_j f_j \left(1 - \frac{1}{\epsilon_{jp_j}}\right),$$

kde elasticita  $\epsilon_{jp_j}$  měří efekt změny v  $p_j$  vzhledem k počtu deliktů spáchaných proti  $j$ .

### 3.1.5 Aplikace modelu na delikty zadavatelů

Pokud bychom měli výše uvedený model aplikovat na delikty zadavatelů, v první řadě bychom museli vyčíslit čistou společenskou škodu. Na jedné straně by byla škoda vzniklá v důsledku neefektivity rozdělení veřejných prostředků, na straně druhé pak případný nelegální zisk pachatelů – konkrétních osob mající vztah k zadavateli. Vzhledem k tomu, že delikty spojené s veřejnými zakázkami jsou zpravidla majetkově motivované, celospolečenská ztráta bude téměř vždy kladná. Mezi náklady dopadení a usvědčení budou spadat náklady ÚOHS, jakož i náklady správních soudů. Jen rozpočet ÚOHS byl přitom pro

rok 2016 stanoven ve výši 241.230.862,- Kč výdajů a 5.500.000,- Kč příjmů<sup>68</sup>. ÚOHS má kromě dohledu nad zadáváním veřejných zakázek v kompetenci ještě další záležitosti, většina jeho rozhodnutí se ale týká veřejných zakázek. Podle dat zveřejňovaných samotným ÚOHS je poměr zahájených správních řízení k rozhodnutím o vině přibližně 80 %<sup>69</sup>, více než polovina řízení je zahajována z moci úřední, pravděpodobnost potrestání  $p_j$  se tedy zdá býti poměrně vysoká. Pro účely této práce lze pak v modelu uvažovat  $b \cong 0$  pro pokuty ukládané zadavatelům veřejných zakázek, u ostatních nápravných opatření by se  $b_j$  rovnalo nákladům na nové zadání veřejné zakázky, případně na znovuprovedení některého úkonu v zadávacím řízení (např. hodnocení nabídek). ÚOHS dále uvádí, že celková výše uložených pokut za rok 2015 byla 31.790.500,- Kč<sup>70</sup> (401 případů). Průměrná výše uložené pokuty tak byla 79.278,- Kč. Soukromé výdaje proti deliktu by se pravděpodobně daly vyčíslit jako výdaje dodavatele  $j$  na podání nabídky v zadávacím řízení, ve kterém se zadavatel dopustil správního deliktu.

Když vezmeme v potaz všechny výše uvedené proměnné, musíme dojít k závěru, že buď jsou (i) výdaje vynakládané na potlačení delikvence zadavatelů příliš vysoké nebo (ii) pokuty ukládané zadavatelům za spáchání správního deliktů příliš nízké. Vzhledem k tomu, že počet řízení zahájených před ÚOHS stabilně roste a jeho rozpočet je každoročně navyšován, možnost (i) se jeví jako spíše nevhodná. Jako vhodnější se tedy jeví možnost (ii) – zvýšit pokuty ukládané zadavatelům za spáchání správního deliktu. Problémem však je, že tyto pokuty jsou jak příjmem, tak nákladem veřejných rozpočtů. Pro pachatele, který zvažuje očekávaný výnos ze spáchání deliktu (v oblasti veřejných zakázek typicky úplatek) pak riziko uložení pokuty zadavateli nemá dostatečný „odstrašující“ efekt. Řešením by mohlo být vyvození větší individuální odpovědnosti konkrétních osob v rámci zadavatele (vedle možného postihu v rámci trestního řízení), například nemožnost se již dále ucházet o funkci ve veřejné správě.

---

<sup>68</sup> Zákon č. 400/2015 Sb. ze dne 9. prosince 2016., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016. Ukazatele kapitoly 353 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. s. 26 Dostupné také z [www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zak\\_2015-400\\_Zakon-o-statnim-rozpocetu-CR-na-rok-2016-Kompletni-vcetne-priloh.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zak_2015-400_Zakon-o-statnim-rozpocetu-CR-na-rok-2016-Kompletni-vcetne-priloh.pdf) (dále jen „Výroční zpráva ÚOHS 2015“)

<sup>69</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Výroční zpráva 2015*. [online] 6.5.2016, 12.5.2016 [12.5.2015]. Dostupné z [www: https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/2127-vyrocnizprava-2015.html](https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/2127-vyrocnizprava-2015.html)

<sup>70</sup> Výroční zpráva ÚOHS 2015, s. 26

### 3.2 Ostatní teoretická východiska

Zkoumáním delikvence ve vztahu k veřejným zakázkám se zabývala celá řada autorů. Tito autoři toto téma analyzovali různými metodami a z různých pohledů:

**Schmidt**<sup>71</sup> použil ekonometrický model pro analýzu pokut za správní delikty ve veřejných zakázkách. Zkoumal výši takto uložených pokut a skutečnost, zda se řídí nějakým pravidlem, či jsou stanoveny nahodile, respektive zda může být výše pokut vysvětlena pomocí ekonometrického modelu. Výše pokuty je v modelu vysvětlována následujícími proměnnými: maximální výše udělené pokuty (před a po novelizaci ZVZ tzv. *transparentní novelou*), polehčující a přitěžující okolnosti, hodnota veřejné zakázky, druh zadávacího řízení, velikost zadavatele, druh správního deliktu, předmět veřejné zakázky, počet spáchaných deliktů. Shledává, že na výši uložené pokuty má pravděpodobně vliv skutečnost, zda se jedná o stavební zakázku, zda byla veřejná zakázka zadána v jednacím řízení bez uveřejnění či zda se jedná o delikt spočívající v nesprávném vyřízení námitek (udělení nižší pokuty). Určitý vliv pak připisuje skutečnosti, že veřejná zakázka byla zadávána za účinnosti tzv. *transparentní novelty*.

**Langr a Ochrana**<sup>72</sup> analyzovali systematickou korupci ve veřejných zakázkách zadávaných v České republice. Cílem bylo vyjasnit strukturální a funkční závislosti systematické korupce ve veřejných zakázkách a definovat model, který by tuto systematickou korupci vysvětloval. Autoři dochází k závěru, že kvantitativní a formalizovaný ekonomický přístup není dostatečně komplexním nástrojem pro studium této problematiky, neboť je třeba zkoumat povahu korupce, její aktéry a vztahy mezi nimi. Systematickou korupci tak popisují na modelu, který popisuje jak mechanismus systematické korupce, tak vzájemné vztahy mezi jejími aktéry. Model zahrnuje dvě úrovně aktérů – formální a neformální. Formální struktury přitom fungují jako štít, který má za úkol zakrýt veřejnosti skutečnost, že o výsledku zadávacího řízení bylo rozhodnuto již předtím, než vůbec bylo zahájeno. O zadání veřejné zakázky ve skutečnosti rozhodují neformální struktury, které jsou v oblasti veřejných zakázek dominantní.

---

<sup>71</sup> SCHMIDT, Martin. Pokuty za správní delikty ve veřejných zakázkách: ekonometrický model. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2014, 6, s. 35 – 50. Dostupné z www: <https://www.vse.cz/aop/457>

<sup>72</sup> LANGR, Ivan. OCHRANA, František. Systematic Corruption in Public Procurement (Two Cases from the Czech Republic). *Proceedings of the 20th International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2015. s. 131 – 136. Dostupné z www: <http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2015/06/tpavf-2015.pdf>

**Soudek a Skuhrovec**<sup>73</sup> ve své analýze zkoumali, jak institucionální a procesní charakteristiky ovlivňují konečnou cenu veřejné zakázky. Tuto analýzu zúžili na oblast homogenních statků. Pro analýzu využili ekonometrický model, kdy změnu v jednotkové ceně vysvětlili jako funkci ceny odhadnuté zadavatelem, tržní ceny a charakteristik zadávacího řízení – druhem zadávacího řízení, počtem uchazečů a použitím elektronické aukce. Autoři dochází k závěru, že konečná cena veřejné zakázky na elektřinu a zemní plyn je citlivější na odhad kupujícího než na tržní cenu. Vliv na snížení konečné ceny má pak skutečnost, že bylo použito otevřené zadávací řízení, elektronická aukce, případně, že se o zakázku ucházelo více dodavatelů.

**Ochrana a kol.**<sup>74</sup> analyzovali vliv výběru hodnotícího kritéria a typu zadávacího řízení na konečnou cenu veřejné zakázky. Tuto analýzu zúžili na oblast veřejných zakázek na stavební práce a zvolili pro ni metody výpočtu rozdílu v cenách, popisné statistiky a regresní analýzu. Výsledkem provedené analýzy bylo zjištění, že mezi veřejnými zakázkami na stavební práce dominují takové, které mají jen 1 hodnotící kritérium. To ale autoři s ohledem na komplexnost stavebních prací nepovažují za vhodné.

### ***3.3 Shrnutí***

Na oblast deliktů spáchaných zadavateli v souvislosti se zadávacím řízením můžeme v první řadě aplikovat teorii delikvence amerického ekonoma Garyho Beckera. Ten definuje funkci měřící společenskou ztrátu z deliktů jako funkci celospolečenských nákladů na dopadení a usvědčení pachatele, celospolečenské škody, celospolečenských nákladů na potrestání delikventů a počtu spáchaných deliktů. Becker dále stanoví optimální výši pokuty jako takovou, která se rovná součtu mezních celospolečenských škod a mezních celospolečenských nákladů na dopadení a potrestání pachatele. Pokud již zvažujeme škody způsobené deliktem, je však nutné neopomíjet, že kromě celospolečenských vznikají i soukromé výdaje proti deliktu. Pokud bychom měli tuto teorii aplikovat na delikvenci zadavatelů, docházíme k závěru, že oblast trestání v této oblasti není příliš efektivní. To by se dalo řešit zvýšením pokut ukládaných zadavatelům, narážíme však na skutečnost, že

---

<sup>73</sup> SOUDEK, Jan; SKUHROVEC, Jiří. Public procurement of homogeneous goods: The Czech Republic case study. IES Working Paper: 05/2013, 2013. Dostupné z [www: http://www.econstor.eu/bitstream/10419/83444/1/746819110.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/83444/1/746819110.pdf)

<sup>74</sup> OCHRANA, František. HRNČÍŘOVÁ, Kristýna. PLAČEK, Michal. PŮČEK, Milan. The impact of the choice of evaluation criteria and the type of tender on the awarding public contracts (in the case of construction contracts at the local level in the Czech republic). Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 63(6): s. 2057–2065. Dostupné z [www: http://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun\\_2015063062057.pdf](http://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun_2015063062057.pdf)

vybrané pokuty jsou příjmem i výdajem veřejných rozpočtů a riziko uložení pokuty zadavateli nemá proto pro konkrétní osoby dostatečný „odstrašující“ efekt. Řešením by mohlo být vyvození větší individuální odpovědnosti konkrétních osob v rámci zadavatele (vedle možného postihu v rámci trestního řízení), například nemožnost se již dále ucházet o funkci ve veřejné správě.

Zkoumáním delikvence ve vztahu k veřejným zakázkám se zabývala celá řada autorů, kteří toto téma analyzovali různými metodami a z různých pohledů. Schmidt shledává, že na výši pokuty má pravděpodobně vliv, že se jedná o stavební zakázku, zda byla veřejná zakázka zadána v jednacím řízení bez uveřejnění či zda se jedná o delikt spočívající v nesprávném vyřízení námitek. Langr a Ochrana na modelu, popisujícím povahu korupce, aktéry a vztahy mezi nimi, ukazují, že systematická korupce je především doménou neformálních struktur aktérů, jež stojí v pozadí. Soudek a Skuhrovec dochází k závěru, že konečná cena veřejné zakázky na elektřinu a zemní plyn je citlivější na odhad kupujícího než na tržní cenu. Vliv na snížení konečné ceny má pak skutečnost, že bylo použito otevřené zadávací řízení, elektronická aukce, případně, že se o zakázku ucházelo více dodavatelů. Konečně Ochrana a kol. zjišťují, že mezi veřejnými zakázkami na stavební práce dominují takové, které mají jen 1 hodnotící kritérium.

## 4 Analytická část

V následující části diplomové práce jsou analyzována rozhodnutí ÚOHS za pomoci statistických metod. S ohledem na konkrétní výzkumnou otázku je zvolena buď popisná statistika, nebo statistika interferenční. Pro jednodušší výpočty byl použit tabulkový procesor MS Excel, pro složitější pak statistický program Stata/SE 12 pro velké soubory dat. Závěr kapitoly obsahuje shrnutí výsledků analýzy.

### 4.1 Data

#### 4.1.1 Sběr dat

Sběr dat probíhal odlišně oproti původním očekáváním, neboť se sice podařilo kontaktovat kompetentní osobu na ÚOHS, nicméně tato kompetentní osoba nebyla ochotná poskytnout bližší informace ohledně toho, v jakém rozsahu ÚOHS data o svých rozhodnutích shromažďuje, případně jaké databáze o těchto rozhodnutích vede. S ohledem na rozsáhlost databáze rozhodnutí ÚOHS (jež čítá k datu vypracování této diplomové práce více než 9300 rozhodnutí ve věci veřejných zakázek od roku 1999 doposud) bylo nutné pro účely další analýzy učinit z těchto rozhodnutí reprezentativní výběr. Tento výběr čítá 214 rozhodnutí ÚOHS z let 2005-2015, což se nejen pro reprezentativnost výběru, ale i pro účely další statistické analýzy jeví jako dostačující (můžeme vycházet z toho, že veličiny ve výběru mají přibližně normální rozdělení). Charakteristiku a postup výběru rozhodnutí z databáze popisuje následující tabulka:

**Tabulka 2: Charakteristika rozhodnutí ve výběru**

year	freq.	$\Delta$ year	%	I. inst.	%	II. Inst.	%	analysed	freq.	%
2005	389	0	0%	302	78%	87	22%	x+20	20	5%
2006	377	-12	-3%	257	68%	120	32%	x+20	18	5%
2007	362	-15	-4%	249	69%	113	31%	x+20	19	5%
2008	347	-15	-4%	265	76%	82	24%	x+20	17	5%
2009	354	7	2%	265	75%	89	25%	x+20	18	5%
2010	450	96	27%	308	68%	142	32%	x+20	20	5%
2011	634	184	41%	463	73%	171	27%	x+30	22	3%
2012	775	141	22%	603	78%	172	22%	x+40	20	3%
2013	786	11	1%	589	75%	197	25%	x+40	20	3%
2014	949	163	21%	759	80%	190	20%	x+50	19	2%
2015	923	-26	-3%	606	66%	317	34%	x+50	18	2%
	6346								214	3%

Pramen: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Veřejné zakázky. Sbírký rozhodnutí*. [online] Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html](http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html); Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.



Výběr byl proveden tak, že bylo v daném roce analyzováno každé x-té rozhodnutí (viz tabulka výše). Je však třeba uvést, že celá řada rozhodnutí ÚOHS se týká procesních věcí. Správní řízení před ÚOHS tak může být zastaveno z důvodu, že se stalo bezpředmětným, navrhovatel nesložil povinnou kauci, vzal svůj návrh zpět, návrh byl podán neoprávněnou osobou či ÚOHS není věcně příslušný k rozhodnutí o návrhu. Další rozhodnutí se pak týkají předběžných opatření nebo rozhodování o správním pořádkovém deliktu. Konečně se můžeme setkat i s rozhodnutími, která byla vydána za účelem opravy zřejmých chyb v psaní a počtech. Analyzovat tato rozhodnutí by z hlediska cíle této práce nemělo smysl. Pokud tedy při výběru x-tého rozhodnutí došlo k výběru rozhodnutí ve výše uvedených věcech, výběr se posunul na x+1, případně x+2 a dále.

Počet vydávaných rozhodnutí v příběhu sledovaných let vzrostl téměř 3x, nejvíce v letech 2010-2012 a 2013. Poměr prvostupňových a druhostupňových rozhodnutí je však relativně stabilní, nárůst je tak evidentně zapříčiněn růstem podaných návrhů (v rámci procesních rozhodnutí se ovšem setkáváme s celou řadou případů, kdy navrhovatel nesložil kauci nebo vzal návrh zpět, lze uvažovat, že řada těchto návrhů mohla být podána s šikanozním cílem. Dle aktuální účinné legislativy (po tzv. *technické novele ZVZ* v březnu roku 2015) je možnost uplatnění nároku vlivem zvýšení kauce a jejího propadnutí v případě zpětvzetí návrhu u ÚOHS mnohem složitější. S ohledem na časový posun dopadu těchto „nových“ opatření bude však možné blíže studovat jejich efekt až v příštích letech.

#### 4.1.2 Proměnné

Proměnné lze systematicky třídit do 4 kategorií: předmět řízení, obsah řízení, výsledek řízení a konzistentnost rozhodování. Většina proměnných je binárního charakteru – nabývá pouze hodnoty 0 a 1. Kvůli následné matematické analýze byly zařazeny také proměnné nebinárního charakteru. Jedná se o rok rozhodnutí a výši uložené pokuty. Tyto proměnná by měly zajistit srozumitelnější výstup modelu lineární regrese.

#### Předmět řízení

year	Rok rozhodnutí. Nabývá hodnoty mezi 2005 a 2015.
------	--

supply	Nabývá hodnoty "1", pokud se rozhodnutí vztahuje k veřejné zakázce na dodávky, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".
service	Nabývá hodnoty "1", pokud se rozhodnutí vztahuje k veřejné zakázce na služby, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".
construct	Nabývá hodnoty "1", pokud se rozhodnutí vztahuje k veřejné zakázce na stavební práce, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".

## Obsah řízení

discrim	Nabývá hodnoty "1", pokud je v rozhodnutí řešena otázka zákazu diskriminace, v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
letting	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena otázka, která se vztahuje k počátku zadávacího řízení (například je namítané stanovení zadávacích podmínek v rozporu se zákonem, nevhodně zvolené zadávací řízení, případně skutečnost, že zadavatel vůbec podle ZVZ nepostupoval, i když k tomu byly splněny všechny podmínky), v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
incert	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena otázka, která se týká nedostatečného (neurčitého) vymezení předmětu veřejné zakázky, v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
exclusion	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena otázka týkající se rozhodnutí zadavatele o vyloučení či nevyloučení některého z uchazečů o veřejnou zakázku ze zadávacího řízení, v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
evaluation	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena otázka týkající se nedostatků v oblasti hodnocení nabídek, v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
objection	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena otázka vztahující se k námitce podané v rámci zadávacího řízení, v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
other	Nabývá hodnoty „1“, pokud je v rozhodnutí řešena jiná otázka, zakládající podezření, že se zadavatel při svém postupu v zadávacím řízení, respektive v souvislosti se zadávacím řízením, dopustil správního deliktu (zejména se

	týká situací, kdy zadavatel zrušil zadávací řízení v jeho průběhu, ale také například situací, kdy zadavatel neodeslal oznámení o výsledku zadávacího řízení na veřejnou zakázku k uveřejnění do 15 dnů od uzavření smlouvy s vybraným uchazečem, neuveřejnil na profilu zadavatele dodatek ke smlouvě uzavřené s vybraným uchazečem apod.), v ostatních případech nabývá hodnoty „0“.
--	--

firstinst	Nabývá hodnoty "1", pokud se jedná o rozhodnutí v prvním stupni, pokud se jedná o rozhodnutí ve druhém stupni (tzn. rozkladové), nabývá hodnoty "0".
-----------	--

adminreview	Nabývá hodnoty "1", pokud bylo rozhodnutí následně přezkoumáváno ve správním soudnictví, pokud nebylo přezkoumáváno, nabývá hodnoty "0". <sup>75</sup>
-------------	--

## Výsledek řízení

quilty	Nabývá hodnoty "1", pokud bylo rozhodnuto, že se zadavatel nedodržel postup stanovený ZVZ a tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky na plnění veřejné zakázky, v opačném případě nabývá hodnoty "0".
--------	--

fine	Nabývá hodnoty "1", pokud byla za spáchání správního deliktu uložena zadavateli pokuta, v opačném případě nabývá hodnoty "0".
------	---

fineamount	Absolutní hodnota výše pokuty uložené zadavateli za spáchání správního deliktu.
------------	---

cancelproc	Nabývá hodnoty "1", pokud ÚOHS rozhodl tak, že se jako opatření k nápravě ruší předmětné zadávací řízení, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".
------------	---

<sup>75</sup> Sledována byla i skutečnost, zda v některém z případů došlo k přezkumu rozhodnutí Ústavním soudem. Ve sledovaném vzorku se tento jev ale nevyskytl, proto byla tato charakteristika s ohledem na následnou multikolinearitu vynechána.

cancelres	Nabývá hodnoty "1", pokud ÚOHS rozhodl tak, že jako opatření k nápravě ruší některý z úkonů zadavatele, například rozhodnutí o výběru nejuvhodnější nabídky, rozhodnutí o vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení nebo některý jiný úkon zadavatele učiněný v souvislosti se zadávacím řízením (kromě zrušení celého zadávacího řízení), jinak nabývá hodnoty "0".
-----------	--

### Konzistentnost rozhodování

conf	Nabývá hodnoty "1", pokud se jedná o rozkladové rozhodnutí potvrzující rozhodnutí prvostupňové nebo se jedná o rozhodnutí, jež bylo později druhostupňovým rozhodnutím potvrzeno, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".
nonconf	Nabývá hodnoty "1", pokud se jedná o rozhodnutí, jež mění nebo ruší rozhodnutí prvostupňové, nebo rozhodnutí, jež bylo později druhostupňovým rozhodnutím změněno nebo zrušeno, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".
N/A	Nabývá hodnoty "1" v případě, kdy se jedná o prvostupňové rozhodnutí a druhostupňové rozhodnutí ve věci nebylo (zatím) vydáno, v ostatních případech nabývá hodnoty "0".

## 4.2 Analýza rozhodnutí

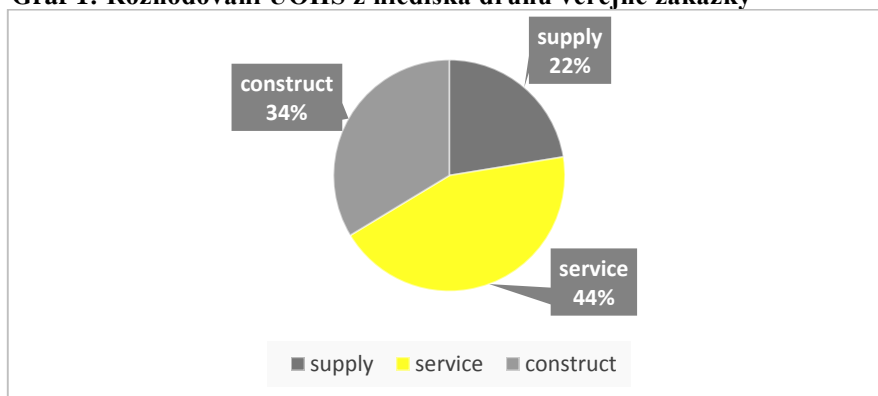
### 4.2.1 Popisné statistiky - tabulková a grafická analýza

Pro analýzu jednodušších jevů, jako jsou poměry a četnosti jednotlivých znaků ve zkoumaném souboru rozhodnutí ÚOHS, je využita tabulková a grafická analýza.

#### Rozhodování ÚOHS z hlediska druhu veřejné zakázky

Ve zkoumaném souboru bylo 48 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na dodávky, 94 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na služby a 72 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na stavební práce. Procentuální poměr zachycuje následující graf:

**Graf 1: Rozhodování ÚOHS z hlediska druhu veřejné zakázky**



Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

### Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení

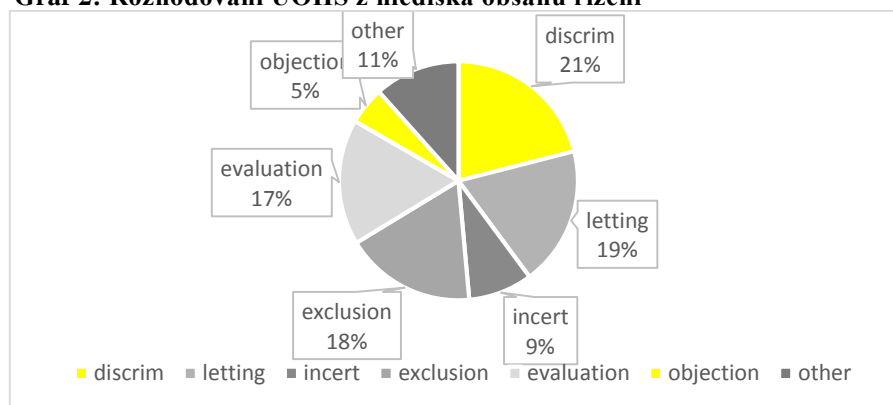
Ve zkoumaném souboru byla z hlediska obsahu řízení, tzn. otázky řešené ÚOHS, rozhodnutí rozdělena následovně:

**Tabulka 3: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení**

discrim	letting	incert	exclusion	evaluation	objection	other	total
58	52	24	49	47	14	32	276

Nejvíce zastoupena byla v souboru řízení, která se z hlediska obsahu týkala porušení zákazu diskriminace, nejméně pak řízení, která se z hlediska obsahu týkala rozhodnutí zadavatele o námitkách. Procentuální poměr zachycuje následující graf:

**Graf 2: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení**



Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

V některých rozhodnutích bylo ÚOHS řešeno pochybení zadavatele, jež spadalo do

více kategorií, v téměř 80 % případů ale ÚOHS řešil v daném rozhodnutí pochybení, které spadalo pouze do 1 kategorie:

**Tabulka 4: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení - četnost a statistiky**

frequency		statistics	
1	165	average	1,28971963
2	37	median	1
3	11	mode	1
4	0	min	1
5	1	max	5

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

### Rozhodování ÚOHS z hlediska instančnosti

Rozdělení rozhodnutí podle instančnosti ve zkoumaném souboru ve vztahu k rozdělení rozhodnutí podle instančnosti v celém souboru rozhodnutí ÚOHS ve věci veřejných zakázek zachycuje následující tabulka:

**Tabulka 5: Rozhodování ÚOHS z hlediska instančnosti**

	selection		total	
	frequency	%	frequency	%
firstinst	148	69%	4666	74%
secondinst	66	31%	1680	26%
total	214	1	6346	100%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Rozdíl oproti databázi rozhodnutí ÚOHS činí 5 %, větší poměr prvoinstančních rozhodnutí v databázi rozhodnutí ÚOHS bude pravděpodobně zapříčiněn tím, že byla ze zkoumání předem vyřazena rozhodnutí ÚOHS v procesních věcech. Tato rozhodnutí vykazují větší poměr prvoinstančních rozhodnutí, neboť například proti zastavení řízení z důvodu nesložení kauce nebo z toho důvodu, že navrhovatel vzal svůj návrh zpět, nebude logicky navrhovatel podávat rozklad. K tomu může dojít například v případě, kdy ÚOHS zastaví řízení z důvodu, že se stane bezpředmětným nebo odmítne návrh z důvodu, že je podán neoprávněnou osobou, takových rozhodnutí je ale menšina oproti prvně jmenovaným. Vybraný vzorek je tak ve vztahu k databázi rozhodnutí ÚOHS dostatečně reprezentativní.

## Rozhodování ÚOHS z hlediska soudního přezkumu

Ve zkoumaném souboru byla zastoupena rozhodnutí ÚOHS, jenž byla následně přezkoumávána ve správním soudnictví, v naprosté menšině. Jednalo se o pouhá 4 % rozhodnutí. Ve zkoumaném souboru nebylo ani jedno rozhodnutí ÚOHS, jež by bylo následně řešeno před Ústavním soudem, Evropským soudním dvorem či Evropským soudem pro lidská práva. V oblasti kartelových řízení před ÚOHS se přitom taková řízení vyskytují<sup>76</sup>. Ve zkoumaném souboru nebyl ani jeden případ, kde by byla položena nějaká předběžná otázka. ÚOHS ve svých rozhodnutích při argumentaci využíval ustálenou judikaturu krajských soudů a Nejvyššího správního soudu ve věci veřejných zakázek. V případě, kdy došlo k přezkumu ve správním soudnictví, byl ÚOHS následně právním názorem správních soudů vázán a proto v dalším řízení předmětné rozhodnutí zpravidla zrušil a vrátil k novému rozhodnutí v prvním stupni. Jen v několika případech rozhodnutí v rámci rozkladu předseda ÚOHS sám změnil. Četnosti znaků shrnuje následující tabulka:

**Tabulka 6: Rozhodování ÚOHS z hlediska soudního přezkumu**

	frequency	%
none	205	96%
adminreview	9	4%
constreview	0	0%
prelimquest	0	0%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

## Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení

Ve zkoumaném souboru byla z téměř 80 % zastoupena rozhodnutí, ve kterých bylo konstatováno, že se zadavatel dopustil správního deliktu:

**Tabulka 7: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení – vina a nevina**

	quilty	%
yes	170	79%
no	44	21%
total	214	100%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

<sup>76</sup> Jedná se například o kauzu *Delta pekárný a.s. proti České republice*, v němž se řešila lidskoprávní dimenze tzv. *dawn raids* – neohlášených místních šetření uskutečněných ÚOHS v obchodních prostorách stěžovatelky. Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 2. října 2014 konstatoval, že Česká republika porušila právo stěžovatelky na respektování obydlí a korespondence (čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech).

Nejčastěji ukládaným trestem za správní delikt zadavatele byla pokuta. Tak tomu bylo zejména s ohledem na skutečnost, že již byla uzavřena smlouva na předmětnou veřejnou zakázku, případně již došlo k plnění veřejné zakázky. V případě, kdy ještě smlouva uzavřena nebyla, ÚOHS buď zrušil některý z úkonů zadavatele (například rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, rozhodnutí o vyloučení uchazeče) nebo svým rozhodnutím zrušil celé zadávací řízení, pokud nastalý protiprávní stav nešlo zvrátit zrušením jednotlivého úkonu zadavatele (například již samotné zadávací podmínky vykazovaly takové nedostatky, které měly za důsledek porušení zákona, a bylo tedy třeba zadávací řízení provést od počátku znova).

Dá se obecně říci, že ÚOHS se při svém rozhodování snaží zvolit takové řešení, které bude v maximální možné míře respektovat práva zadavatelů i dodavatelů nabytá v dobré víře a nezasahovat do zadávacích řízení více, než je nezbytně nutné pro zachování dodržení zákona. Rozdělení jednotlivých udělených sankcí ve zkoumaném souboru zachycuje následující tabulka:

**Tabulka 8: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení - ukládané sankce**

sanction	frequency	%
fine	87	56%
cancelproc	37	24%
cancelres	30	20%
total	153	100%
0 sanction	17	10%
1 sanction	152	89%
2 sanctions	1	1%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Jak můžeme vidět, ve zkoumaném souboru bylo zastoupeno 1 rozhodnutí, kterým ÚOHS uložil více než jednu sankci. V daném případě ÚOHS za porušení povinnosti vymežit dostatečně určitě a srozumitelně rozsah a množství předmětu veřejné zakázky a rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky učiněné v rozporu se zásadou transparentnosti zadávacího řízení uložil zrušit rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky, jakož i zrušit zadání veřejné zakázky.

Ve zkoumaném souboru byly v rozhodnutích uloženy pokuty v souhrnné hodnotě 21.473.500,- Kč, průměrná hodnota ukládané pokuty byla necelých 250.000,- Kč. Tato



hodnota je však značně zkreslena několika vysokými pokutami, neboť modus činí pouhých 45.000,- Kč a medián dokonce jen 20.000,- Kč. Minimální uložená pokuta ve zkoumaném souboru činila 1.000,- Kč a byla uložena celkem ve 4 případech. Nejvyšší uložená pokuta pak činila 5.000.000,- Kč. Nejvíce zastoupené byly ve zkoumaném souboru pokuty od 10.000,- Kč do 99.000,- Kč:

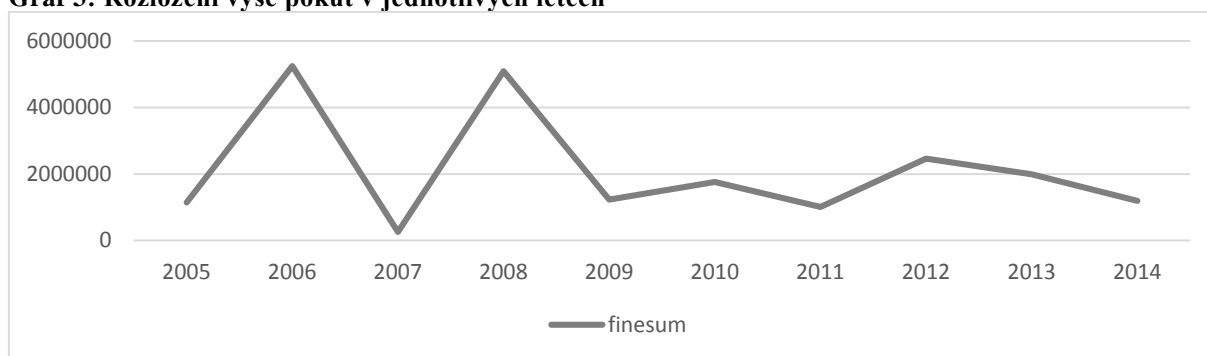
**Tabulka 9: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení - charakteristiky ukládaných pokut**

statistics		range	frequency	%
average	246821,8391	1000-9999	8	9%
median	45000	10000-99999	55	63%
mode	20000	100000-999999	20	23%
min	1000	1000000+	4	5%
max	5000000	total	87	100%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Rozložení výše ukládaných pokut v jednotlivých letech bylo následující:

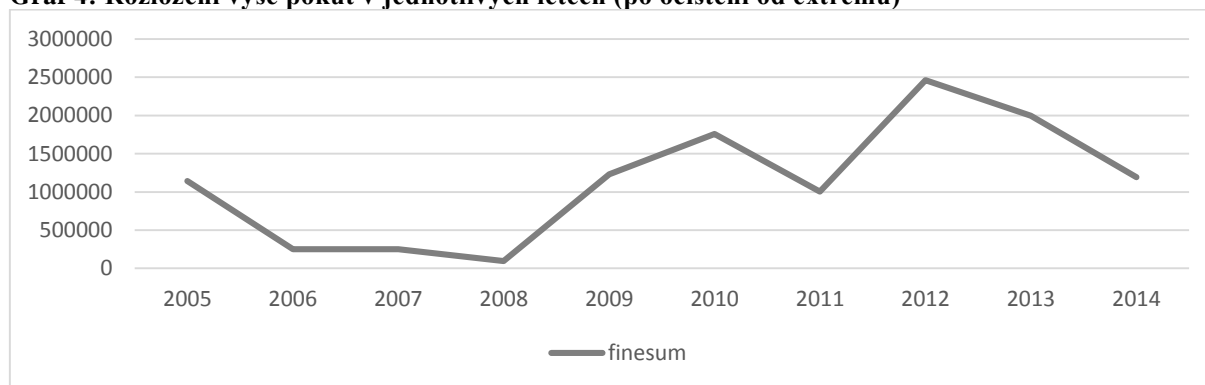
**Graf 3: Rozložení výše pokut v jednotlivých letech**



Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Po očištění dat o dvě pokuty ve výši 5.000.000,- Kč však můžeme vidět, že výše ukládaných pokut byla z hlediska času stabilně rostoucí:

**Graf 4: Rozložení výše pokut v jednotlivých letech (po očištění od extrémů)**



Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

### **Rozhodování ÚOHS z hlediska konzistentnosti**

Ve zkoumaném souboru bylo přesně 50 % rozhodnutí, jež byla buď prvoinstanční a byla následně potvrzena rozhodnutím předsedy ÚOHS o rozkladu nebo byla druhoinstanční a prvoinstanční rozhodnutí potvrzovala.

Pouze v 6 % případů se jednalo o rozhodnutí, která byla později změněna nebo zrušena, respektive jiné rozhodnutí měnila či rušila. Část těchto rozhodnutí byla předsedou ÚOHS zrušena a vrácena k novému projednání v prvním stupni, protože napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v rámci správního soudnictví, správní soudy se neztotožnily s právním názorem ÚOHS a ten byl následně nucen jejich právní názor respektovat. Toto se však zpravidla netýkalo samotného posouzení viny zadavatele za správní delikt, ale například nedostatků odůvodnění rozhodnutí ÚOHS, což mělo za následek jeho nepřezkoumatelnost a tudíž nezákonnost.

U části rozhodnutí bylo také třeba změnit výrok o uložení sankce za správní delikt, neboť dříve platilo, že ÚOHS není oprávněn uložit sankci po uplynutí 3-leté lhůty od zahájení správního řízení. Pokud tedy došlo ke zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví, byť z procesních důvodů, zpravidla již nebylo možné sankci uložit.

V jednom případě došlo k moderaci výše uložené pokuty předsedou ÚOHS. Pouze ve 2 případech došlo ke změně či zrušení z důvodu, že se předseda ÚOHS neztotožnil s právním názorem vyjádřeným v prvním stupni soustavy. Rozhodování ÚOHS jako celku je tak mimořádně konzistentní. Četnosti jednotlivých případů zachycuje následující tabulka:

**Tabulka 10: Rozhodování ÚOHS z hlediska konzistentnosti**

	frequency	%
conf	106	50%
nonconf	12	6%
N/A	96	45%
total	214	100%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Kategorie N/A pak vyjadřuje, že k danému rozhodnutí v databázi rozhodnutí ÚOHS neexistovalo žádné rozhodnutí, které by jej přezkoumávalo. Nutno poznamenat, že i mezi novějšími rozhodnutími (z roku 2015) byla rozhodnutí, na něž navazovalo rozhodnutí o rozkladu a uvedená čísla je tak možné pokládat za konečná. Lze také říci, že ÚOHS je v oblasti rozhodování efektivní, pokud během jednoho roku vydá rozhodnutí prvoinstanční i druhoinstanční, neboť při soudních řízeních je zpravidla třeba počítat s dobou několikanásobně delší.

#### 4.2.2 Kontingenční tabulky

K podrobnější analýze interakce některých charakteristik jsou dále využity kontingenční tabulky. Kontingenční tabulky zachycují zejména četnosti jednotlivých kombinací charakteristik, v některých případech se však zdálo být účelné zohlednit i procentuální rozdělení (například ve vztahu k jednotlivým druhům veřejných zakázek zastoupených ve zkoumaném souboru).

#### Rozhodování ÚOHS dle jednotlivých druhů veřejných zakázek a řešených otázek

První kontingenční tabulka vyjadřuje četnosti jednotlivých typů řešených otázek v jednotlivých druzích veřejných zakázek:

**Tabulka 11: Rozhodování ÚOHS dle jednotlivých druhů veřejných zakázek a řešených otázek**

	discrim	letting	incert	exclusion	evaluation	objection	other
supply	14	14	7	9	6	3	8
service	19	20	13	18	28	8	15
construct	25	18	4	22	13	3	9
total	58	52	24	49	47	14	32

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Ve zkoumaném souboru je tedy v oblasti veřejných zakázek na dodávky shodně nejčastěji řešena otázka zákazu diskriminace spolu s otázkami týkajícími se počátku zadávacího řízení, v oblasti veřejných zakázek na služby otázka hodnocení nabídek a v oblasti veřejných zakázek na stavební práce opět otázka zákazu diskriminace.

Druhá kontingenční tabulka pak obsahuje procentuální vyjádření, kde je zohledněno zastoupení jednotlivých rozhodnutí podle předmětu veřejné zakázky ve zkoumaném souboru. Při tomto procentuálním porovnání lze ještě lépe ilustrovat dominanci otázky zákazu diskriminace:

**Tabulka 12: Rozhodování ÚOHS dle jednotlivých druhů veřejných zakázek a řešených otázek v %**

	discrim	letting	incert	exclusion	evaluation	objection	other
supply	29%	29%	15%	19%	13%	6%	17%
service	20%	21%	14%	19%	30%	9%	16%
construct	35%	25%	6%	31%	18%	4%	13%
total	84%	75%	34%	68%	60%	19%	45%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

### Rozhodování ÚOHS z hlediska času

Za pomoci kontingenčních tabulek můžeme také zkoumat, jakým způsobem se rozhodování ÚOHS vyvíjelo v čase, například zda se rozhodnutí ÚOHS v určitých obdobích týkala ve větší míře některých konkrétních druhů veřejných zakázek nebo zda se v určitých obdobích ÚOHS přikláněl k tomu ukládat konkrétní druhy nápravných opatření. Následující tabulka zachycuje rozdělení rozhodnutí ve zkoumaném souboru podle let a druhu veřejné zakázky:

**Tabulka 13: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - druh veřejné zakázky**

year	supply	service	construct	total
2005	8	8	4	20
2006	4	9	5	18
2007	5	6	8	19
2008	4	9	4	17
2009	4	8	6	18
2010	7	6	10	23
2011	1	11	10	22
2012	4	10	6	20
2013	3	10	7	20
2014	2	8	9	19
2015	6	9	3	18
total	48	94	72	214

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Z tabulky můžeme vidět, že mezi rozhodnutími ÚOHS dlouhodobě vedou ta, která se týkají veřejných zakázek na služby. Přitom, jak můžeme vidět z *Tabulky 1: Zadané veřejné zakázky v jednotlivých letech podle předmětu veřejné zakázky*, veřejné zakázky na služby dlouhodobě tvoří mezi zadanými veřejnými zakázkami přibližně 30 %. Vzhledem k tomu, že řízení před ÚOHS jsou z většiny zahajována na návrh, nelze z uvedeného přímo vyvodit, že by se ÚOHS vysloveně zaměřoval na veřejné zakázky na služby (i když nelze vyloučit, že by ÚOHS později sám nezahájil v dané věci řízení z moci úřední). Nicméně, ve spojitosti s poměrně vysokým podílem rozhodnutí o vině lze tento segment považovat přinejmenším za více problematický.

Další kontingenční tabulka zachycuje rozdělení rozhodnutí ve zkoumaném souboru podle let a obsahu řízení:

**Tabulka 14: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - obsah řízení**

year	discrim	letting	incert	exclusion	evaluation	objection	other
2005	4	5	2	4	7	2	3
2006	1	10	2	1	2	1	1
2007	5	6	4	3	4	1	6
2008	6	7	4	2	3	2	2
2009	5	3	1	4	5	1	2
2010	10	4	3	9	5	1	1
2011	8	3	4	8	5	0	2
2012	6	3	3	5	2	2	2
2013	3	5	1	8	4	1	2
2014	4	4	0	3	7	2	4
2015	6	2	0	2	3	1	7
total	58	52	24	49	47	14	32

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Největší podíl na rozhodnutích stabilně tvoří řízení, v jejichž rámci byla řešena otázka diskriminace. Ze shromážděných dat nelze vysledovat žádnou jinou významnější pravidelnost.

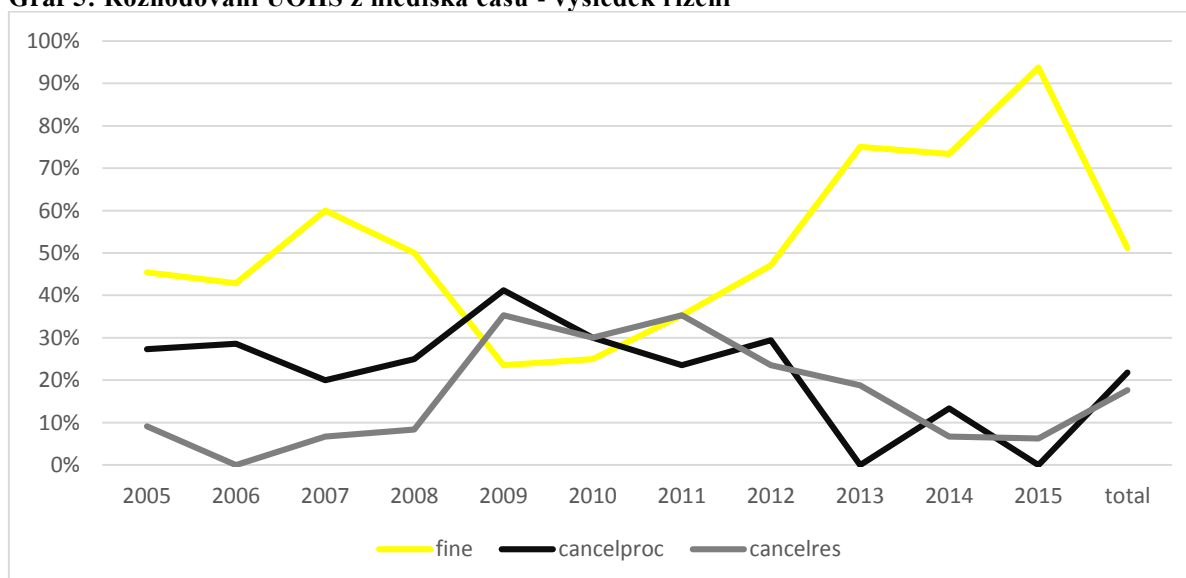
Dále můžeme pomocí kontingenčních tabulek zkoumat, jakým způsobem se v čase vyvíjelo rozhodování o vině a trestu. Rozdělení rozhodnutí ve zkoumaném souboru podle let a „výsledku“ řízení zachycuje následující tabulka:

**Tabulka 15: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - výsledek řízení**

year	guilty	fine	cancelproc	cancelres
2005	11	5	3	1
2006	14	6	4	0
2007	15	9	3	1
2008	12	6	3	1
2009	17	4	7	6
2010	20	5	6	6
2011	17	6	4	6
2012	17	8	5	4
2013	16	12	0	3
2014	15	11	2	1
2015	16	15	0	1
total	170	87	37	30

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Z tabulky můžeme vidět rostoucí trend k rozhodování o vině zadavatele. Dále můžeme vidět rostoucí trend k ukládání pokut, zatímco ukládání ostatních nápravných opatření je v čase stabilní. Procentuální podíl jednotlivých ukládaných nápravných opatření na celkovém počtu rozhodnutí o vině za spáchání správního deliktu zadavatele znázorňuje následující graf:

**Graf 5: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - výsledek řízení**

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

## Rozhodování ÚOHS o vině a trestu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky

Poslední kontingenční tabulka zachycuje vztah mezi rozhodováním o vině za spáchání správního deliktu zadavatele a předmětem veřejné zakázky. Zatímco pro veřejné zakázky na dodávky a služby je poměr přibližně stejný, pro veřejné zakázky na stavební práce se podíl rozhodnutí o vině liší o 14-15%:

**Tabulka 16: Rozhodování ÚOHS o vině a trestu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky**

	supply	service	construct
not guilty	25%	26%	11%
guilty	75%	74%	89%
total	100%	100%	100%

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Vztah mezi vinou zadavatele, uloženou sankcí za spáchání správního deliktu a jednotlivými druhy veřejných zakázek podle jejich předmětu bude dále analyzován korelační analýzou v následujícím oddíle.

### 4.2.3 Korelační analýza

Pro korelační analýzu jsou použity korelační tabulky, ve kterých je vždy tmavě vyznačena část tabulky, která není pro analýzu relevantní a žlutě vysoce signifikantní koeficienty<sup>77</sup>.

#### Vztah mezi druhem veřejné zakázky a rozhodnutím o vině a sankci

Následující korelační tabulka vyjadřuje vztah mezi jednotlivými druhy veřejných zakázek, rozhodnutím o vině a uloženou sankcí:

---

<sup>77</sup> Za vysoce významné koeficienty jsou pro účely této diplomové práce považovány takové, které jsou vyšší než 0,1 v absolutní hodnotě.

**Tabulka 17: Vztah mezi druhem veřejné zakázky a rozhodnutím o vině a sankci**

	supply	service	construct	guilty	fine	cancelproc	cancelres
supply	1.0000						
service	-0.4759	1.0000					
construct	-0.3829	-0.6302	1.0000				
guilty	-0.0591	-0.1089	0.1665	1.0000			
fine	-0.0345	-0.1575	0.1959	0.4211	1.0000		
cancelproc	0.0504	0.0933	-0.1425	0.2326	-0.3784	1.0000	
cancelres	-0.0235	-0.0048	0.0258	0.2054	-0.3342	-0.1490	1.0000

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Nejvýznamnější vztah je mezi veřejnými zakázkami na stavební práce a rozhodnutím o vině, respektive o uložení pokuty. To odpovídá i závěrům z předchozího oddílu, tedy, že v oblasti veřejných zakázek na stavební práce ÚOHS dochází častěji k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky a tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnějšího dodavatele. Naopak v případě veřejných zakázek na služby je méně pravděpodobné, že ÚOHS k takovému závěru dojde. Veřejné zakázky na dodávky jsou s rozhodnutím o „vině“ negativně korelované, tato závislost je ale výrazně slabší než u dalších dvou druhů veřejných zakázek.

### Vztah mezi výší pokuty, druhem veřejné zakázky a charakterem řízení před ÚOHS

Druhá korelační tabulka vyjadřuje vztah mezi výší pokuty, druhem veřejné zakázky, obsahem řízení před ÚOHS (namítaným pochybením zadavatele), instančností a přezkumem:

**Tabulka 18: Vztah mezi výší pokuty, druhem veřejné zakázky a charakterem řízení před ÚOHS**

	fineamount	supply	service	construct	discrim	letting	incert
fineamount	1.0000						
supply	-0.0559	1.0000					
service	-0.0103	-0.4759	1.0000				
construct	0.0602	-0.3829	-0.6302	1.0000			
discrim	-0.0528	0.0250	-0.1372	0.1221	1.0000		
letting	0.2176	0.0610	-0.0624	0.0116	-0.2719	1.0000	
incert	-0.0666	0.0574	0.0733	-0.1277	0.0165	-0.1323	1.0000
exclusion	-0.0626	-0.0531	-0.0790	0.1298	-0.1571	-0.2569	-0.1232
evaluation	-0.0903	-0.1229	0.1673	-0.0672	-0.2219	-0.1690	-0.0097
objection	-0.0464	-0.0064	0.0705	-0.0684	0.0087	-0.1058	0.0257



**Tabulka 18 – pokračování z předchozí strany**

	fineamount	supply	service	construct	discrim	letting	incert
	-0.0667	0.0258	0.0249	-0.0490	-0.1967	-0.1459	-0.0244
firstinst	-0.0914	0.0680	-0.0614	0.0044	0.0657	-0.0935	0.0129
adminreview	0.0604	-0.1127	0.0491	0.0479	0.0294	-0.0101	-0.0745
	exclusion	evaluation	objection	other	firstinst	adminreview	
fineamount							
supply							
service							
construct							
discrim							
letting							other
incert							
exclusion	1.0000						
evaluation	-0.0205	1.0000					
objection	-0.0542	0.0422	1.0000				
other	-0.1038	-0.0642	0.0480	1.0000			
firstinst	-0.0455	-0.0368	0.1358	0.1098	1.0000		
adminreview	0.0520	0.1138	-0.0554	-0.0879	-0.1625	1.0000	

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

Významně pozitivně korelovaná je výše pokuty pouze se skutečností, že k namítanému porušení povinností zadavatele došlo již v počátku zadávacího řízení. S veřejnými zakázkami na dodávky jsou významně negativně korelované skutečnosti, že obsahem řízení před ÚOHS bylo namítané pochybení zadavatele ve vztahu k hodnocení nabídek, a dále skutečnost, že v rámci řízení došlo k přezkumu rozhodnutí ÚOHS v rámci správního soudnictví. S veřejnými zakázkami na služby je významně negativně korelována skutečnost, že v rámci řízení bylo namítáno porušení zákazu diskriminace a významně pozitivně korelována skutečnost, že obsahem řízení před ÚOHS bylo namítané pochybení zadavatele ve vztahu k hodnocení nabídek. S veřejnými zakázkami na stavební práce jsou významně pozitivně korelovány skutečnosti, že v rámci řízení bylo namítáno porušení zákazu diskriminace, respektive bylo obsahem řízení posouzení otázky týkající se vyloučení nebo nevyloučení některého z uchazečů o veřejnou zakázku v rozporu se ZVZ. Významně negativně byla se zakázkami na stavební práce korelována skutečnost, že v rámci řízení byla namítána neurčitost zadávacích podmínek, respektive nedostatečné vymezení předmětu veřejné zakázky. Rozhodnutí týkající se namítaného nesprávného hodnocení nabídek jsou pozitivně korelována s přezkumem ve správním soudnictví. V případě rozhodnutí, která se obsahově týkala námitek podaných v zadávacím řízení, případně nějaké „jiné“ otázky

(nejčastěji se jednalo o zrušení zadávacího řízení v jeho průběhu), bylo častěji rozhodováno v prvním stupni. Skutečnost, že se jedná o rozhodnutí ÚOHS v prvním stupni, byla negativně korelována s přezkumem ve správním soudnictví (to ale není překvapivé s ohledem na to, že aby mohlo být rozhodnutí ve správním soudnictví vůbec přezkoumáváno, musí žalobce vyčerpat všechny možné prostředky obrany v rámci správního řízení, tedy i podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí ÚOHS).

#### 4.2.4 Model lineární regrese

Pro analýzu vztahu závislosti výše udělené pokuty na ostatních sledovaných charakteristikách je použit model lineární regrese. Po otestování více možností<sup>78</sup> vyšel jako model s nejvyšším koeficientem determinace model, který má následující tvar:

$$\begin{aligned} \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\ & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\ & + \beta_{11} \text{firstinst} + \beta_{12} \text{adminreview} + \beta_{13} \text{guilty} + \beta_{14} \text{fine} \\ & + \beta_{15} \text{cancelproc} + \beta_{16} \text{cancelres} + \beta_{17} \text{conf} + \beta_{18} \text{nonconf} + u \end{aligned}$$

kde  $\beta_0, \dots, \beta_{18}$  jsou neznámé konstanty a  $u$  je disturbance.

U tohoto modelu však hrozí, že dojde ke zkreslení výsledků, neboť, i pokud by zahrnutí proměnných vztahujících se k výsledku řízení (guilty, fine, cancelproc, cancelres) formálně zvýšilo vypovídací hodnotu modelu, nedává logicky smysl těmito proměnnými výši uložené pokuty vysvětlovat. Proto byl zvolen model s druhým nejvyšším koeficientem determinace:

$$\begin{aligned} \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\ & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\ & + \beta_{11} \text{firstinst} + \beta_{12} \text{adminreview} + \beta_{13} \text{conf} + \beta_{14} \text{nonconf} + u \end{aligned}$$

Kompletní výstup ze Staty/SE k tomuto modelu tvoří Přílohu 6 k této práci. Koeficient determinace má u daného modelu hodnotu 0,0899. Jedná se však o model, ve kterém má většina vysvětlovaných proměnných binární charakter a nízký koeficient

<sup>78</sup> Výstupy ze Staty/SE pro jednotlivé varianty modelů tvoří Přílohu 1-7 této diplomové práce.

determinace se dá v takovém případě očekávat. Bohužel má však většina odhadů také vysoké p-hodnoty. Na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ , respektive  $\alpha = 0,1$  by pak bylo možné zohlednit pouze odhady u následujících proměnných:

**Tabulka 19: Odhady MLR**

	Coef.	P> t
letting	201541,8	0.049
conf	147468,4	0.085

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

S ohledem na celkový charakter modelu by bylo vhodné se na tyto odhady dívat spíše jako na odhady v modelech binární volby, tj. jako na odhady, které určují směr efektu. Pak by se dalo říct, že vyšší pokuta bude pravděpodobně uložena v řízení, které se obsahově týká pochybení zadavatele již na počátku zadávacího řízení (tj. buď samotného stanovení zadávacích podmínek, nebo situace, kdy zadavatel měl povinnost postupovat v zadávacím řízení podle ZVZ, respektive použít konkrétní druh zadávacího řízení, ale neučinil tak). Dá se také říct, že vyšší pokuta bude pravděpodobně uložena rozhodnutím, které bude později potvrzeno i v rámci řízení o rozkladu<sup>79</sup>.

#### 4.2.5 Logitový a probitový model

Proměnná *guilty* nabývá jen 2 hodnot – „1“, pokud zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky a tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnějšího dodavatele, a „0“ v případě, že takové pochybení ÚOHS neshledal – rozhodnutí ÚOHS tak reprezentuje volbu mezi dvěma vzájemně disjunktivními alternativami. Pro analýzu vztahu závislosti viny či nevin na ostatních sledovaných charakteristikách byly proto použity modely binární volby – logitový a probitový.

Jak již bylo dříve zmíněno, tyto modely je třeba interpretovat specifickým způsobem. Jejich koeficienty udávají pouze směr efektu na vysvětlovanou proměnnou a pro lepší vzájemné porovnání je vhodné je vydělit 4 pro logitové odhady a 2,5 pro probitové odhady.

Pokud vezmeme v úvahu model, kde závisle proměnnou bude proměnná *guilty* a

<sup>79</sup> K moderaci pokuty došlo ze všech 214 rozhodnutí v souboru pouze v jednom případě, proto nemá smysl zvažovat i variantu rozkladových rozhodnutí, které prvostupňové rozhodnutí potvrzují.

nezávisle proměnnými proměnné *supply*, *service*, *discrim*, *letting*, *incert*, *exclusion*, *evaluation*, *objection*, *other*, *firstinst*, *adminreview*, *conf* a *nonconf*, pak budou logitové a probitové odhady vypadat následovně<sup>80</sup>:

**Tabulka 20: Logitové a probitové odhady**

	Logit (MLE)			Probit (MLE)		
	koef.	P> z	Logit/4	koef.	P> z	Probit/2,5
year	0,166279	0,011	0,04156975	0,0950026	0,01	0,03800104
supply	-1,224137	0,033	-0,3060343	-0,6496901	0,042	-0,259876
service	-1,31299	0,01	-0,3282475	-0,7281606	0,009	-0,2912642
discrim	-0,9359963	0,06	-0,2339991	-0,591	0,039	-0,2364
letting	1,078441	0,096	0,26961025	0,5688995	0,094	0,2275598
incert	0,8215747	0,217	0,20539368	0,4754011	0,209	0,19016044
exclusion	-0,888252	0,068	-0,222063	-0,5244654	0,063	-0,2097862
evaluation	-0,6350824	0,187	-0,1587706	-0,378008	0,175	-0,1512032
objection	-1,462629	0,029	-0,3656573	-0,9096385	0,019	-0,3638554
other	-0,1062601	0,855	-0,026565	-0,0509838	0,88	-0,0203935
firstinst	0,1097875	0,818	0,02744688	0,0526732	0,85	0,02106928
adminreview	0,875059	0,473	0,21876475	0,5711179	0,411	0,22844716
conf	-1,085305	0,023	-0,2713263	-0,6239455	0,022	-0,2495782
nonconf	-0,2902825	0,792	-0,0725706	-0,2102216	0,731	-0,0840886
konstanta	-330,8141	0,012	-82,703525	-188,9667	0,01	-75,58668

Pramen: Zkoumaný vzorek. Vlastní výpočty.

McFadennův pseudo-koeficient determinace je pro logitový model 0,1812 a pro probitový model 0,1837, modely mají tedy již poměrně slušnou vypovídací hodnotu. To můžeme ostatně vidět i na p-hodnotách jednotlivých odhadů. Některé logitové odhady vycházejí při srovnání trochu vyšší, nás zajímá ale zejména směr efektu, který je v obou modelech stejný.

Skutečnost, že se v řízení projednává veřejná zakázka na dodávky nebo služby má signifikantně negativní vliv na rozhodnutí o vině, respektive zadavatel veřejné zakázky na stavební práce bude pravděpodobněji shledán vinným. Skutečnost, že je v řízení řešena otázka zákazu diskriminace, otázka, týkající se rozhodnutí zadavatele o vyloučení či nevyloučení uchazeče o veřejnou zakázku či otázka vztahující se k námitkám podaným zadavateli má na rozhodnutí o vině signifikantně negativní vliv. Naopak skutečnost, že je

<sup>80</sup> Výstupy ze Staty/SE pro logitový a probitový model tvoří Přílohu 8-9 této diplomové práce. V tabulce jsou vyznačeny žlutě koeficienty s p-hodnotou menší než 0,05 v absolutní hodnotě a šedivě koeficienty s p-hodnotou menší než 0,1 v absolutní hodnotě.

v rámci řízení řešena otázka, která se týká pochybení zadavatele již na počátku zadávacího řízení, má na rozhodnutí o vině signifikantně pozitivní vliv.

### **4.3 Shrnutí**

Z databáze rozhodnutí ÚOHS veřejně dostupných na jeho internetových stránkách byl vybrán reprezentativní vzorek 214 rozhodnutí z let 2005-2015, jež byla v rámci analytické části práce analyzována za pomoci statistických metod.

Ve zkoumaném souboru bylo 48 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na dodávky, 94 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na služby a 72 rozhodnutí ÚOHS, která se týkala veřejných zakázek na stavební práce. Z hlediska obsahu řízení byla v souboru nejvíce zastoupena řízení, která se týkala porušení zákazu diskriminace, nejméně pak řízení, která se týkala rozhodnutí zadavatele o námitkách. Přibližně ve 20 % případů ÚOHS řešil v daném rozhodnutí pochybení, které spadalo z hlediska obsahu do více než 1 kategorie. 69 % zkoumaných rozhodnutí bylo prvoinstančních. Oproti databázi rozhodnutí ÚOHS je to o 5 % méně. Rozdíl byl s největší pravděpodobností způsoben tím, že ze zkoumání byla předem vyloučena rozhodnutí ÚOHS v procesních věcech, která již většinou rozkladovým řízením neprocházejí.

Ve zkoumaném souboru byla zastoupena rozhodnutí ÚOHS, jež byla následně přezkoumávána ve správním soudnictví, v naprosté menšině. Jednalo se o pouhá 4 % rozhodnutí. Ve zkoumaném souboru nebylo ani jedno rozhodnutí ÚOHS, jež by bylo následně řešeno před Ústavním soudem, Evropským soudním dvorem či Evropským soudem pro lidská práva. V oblasti kartelových řízení před ÚOHS se přitom taková řízení vyskytují. Ve zkoumaném souboru nebyl ani jeden případ, kde by byla položena nějaká předběžná otázka. ÚOHS ve svých rozhodnutích při argumentaci využíval ustálenou judikaturu krajských soudů a Nejvyššího správního soudu ve věci veřejných zakázek. V případě, kdy došlo k přezkumu ve správním soudnictví, byl ÚOHS následně právním názorem správních soudů vázán a proto v dalším řízení předmětné rozhodnutí zpravidla zrušil a vrátil k novému rozhodnutí v prvním stupni. Jen v několika případech rozhodnutí v rámci rozkladu předseda ÚOHS sám změnil.

Ve zkoumaném souboru byla z téměř 80 % zastoupena rozhodnutí, ve kterých bylo konstatováno, že se zadavatel dopustil správního deliktu. Nejčastější ukládanou sankcí byla pokuta (87 %), ale ÚOHS ukládal i jiná nápravná opatření. Při ukládání sankcí a opatření se ÚOHS v maximální možné míře snažil šetřit práva zadavatelů i dodavatelů nabytá

v dobré víře.

Pouze v 6 % se jednalo o rozhodnutí, která byla později změněna nebo zrušena, respektive jiná rozhodnutí měnila či rušila. Část těchto rozhodnutí byla předsedou ÚOHS zrušena a vrácena k novému projednání v prvním stupni, protože napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v rámci správního soudnictví, správní soudy se neztotožnily s právním názorem ÚOHS a ten byl následně nucen jejich právní názor respektovat. U části rozhodnutí bylo také třeba změnit výrok o uložení sankci za správní delikt, neboť dříve platilo, že ÚOHS není oprávněn uložit sankci po uplynutí 3-leté lhůty od zahájení správního řízení. V jednom případě došlo k moderaci výše uložené pokuty předsedou ÚOHS. Pouze ve 2 případech došlo ke změně či zrušení z důvodu, že se předseda ÚOHS neztotožnil s právním názorem vyjádřeným v prvním stupni soustavy. Rozhodování ÚOHS jako celku je tak mimořádně konzistentní.

Při zkoumání časové dimenze rozhodování ÚOHS lze vysledovat, že mezi rozhodnutími ÚOHS dlouhodobě dominují ta, která se týkají veřejných zakázek na služby. Také můžeme pozorovat vzrůstající trend k rozhodování o vině zadavatele, jakož i k ukládání pokut. S výrazně vyšším podílem rozhodování o vině se můžeme setkat v oblasti veřejných zakázek na stavební práce. V těchto řízeních je také častěji namítáno porušení zákazu diskriminace. Tyto závěry jsou následně potvrzeny i korelační analýzou. Veřejné zakázky na služby jsou s rozhodnutím o vině negativně korelované. V případě, kdy dojde k porušení povinností zadavatele již v samotném počátku zadávacího řízení, dojde pravděpodobně k uložení vyšší pokuty.

Pro analýzu vztahu závislosti výše udělené pokuty na ostatních sledovaných charakteristikách byl použit model lineární regrese, kterým bylo zjištěno, že vyšší pokuta bude pravděpodobně uložena, pokud k pochybení zadavatele dojde již v samotném počátku zadávacího řízení. Dále bylo zjištěno, že vyšší pokuta bude pravděpodobně uložena rozhodnutím, které bude později potvrzeno i v rámci rozkladového řízení.

K analýze toho, jak jednotlivé charakteristiky veřejné zakázky a řízení o pochybení zadavatele ovlivňují rozhodnutí o vině a nevině byly použity dva modely binární volby – logitový a probitový. Touto analýzou se potvrdily předchozí závěry o tom, že s větší pravděpodobností bude shledán vinným zadavatel veřejné zakázky na stavební práce, než zadavatel jiných druhů veřejných zakázek. Pravděpodobněji také bude shledán zadavatel vinným v případě namítaného pochybení již v počátku zadávacího řízení.

## Závěry a doporučení pro veřejnou politiku

Veřejné zakázky jsou významným nástrojem přerozdělování veřejných statků, proto je nutné tuto oblast regulovat nejen odpovídajícími právními instrumenty, ale také následně důsledně kontrolovat, že jsou pravidla uložená zadavatelům pro zadávání veřejných zakázek skutečně dodržována. Přestože ÚOHS jako jeden z orgánů dohledu nad veřejnými zakázkami existuje již od roku 1991 a za více než 25 let své existence stihl vytvořit rozsáhlou metodologii pro zadavatele ohledně toho, jakým způsobem mají při investování veřejných prostředků postupovat, stále v této oblasti dochází k výrazné delikvenci.

Od roku 2006 je problematika rámcově upravena ZVZ, jenž v průběhu své existence prošel řadou novelizací a k jeho interpretaci k dnešnímu dni jen v oblasti deliktů zadavatelů (tedy vyjma například deliktů, které se týkají zakázaných dohod dodavatelů) ÚOHS vydal více než 5000 rozhodnutí. Výraznou změnu v oblasti veřejných zakázek přinese nový zákon o zadávání veřejných zakázek, jenž nabyde účinnosti začátkem října 2016. Tento zákon je již plně slučitelný s příslušnými evropskými směrnici, k jejichž transponování se Česká republika zavázala, v mnoha ohledech však jde nad rámec požadovaných změn. Již nyní se o tomto novém zákonu dá říct, že by měl umožnit zadavatelům pružně reagovat na podmínky konkrétního zadávacího řízení. Zda však zadavatelé budou tyto možnosti využívat k efektivnějšímu hospodaření s veřejnými prostředky, lze nyní těžko hodnotit, neboť větší prostor pro volné uvážení zadavatelů samozřejmě skýtá i větší prostor pro případnou korupci. Nesnadným úkolem ÚOHS v případném přezkumu konkrétního zadávacího řízení pak bude určit, zda zadavatel v daném řízení postupoval v souladu s péčí řádného hospodáře a jednal tak za dané situace s potřebnou pečlivostí, znalostmi, v dobré víře, informovaně a s nezbytnou loajalitou.

Z databáze rozhodnutí ÚOHS veřejně dostupných na jeho internetových stránkách byl pro účely analýzy v této práci vybrán reprezentativní vzorek 214 rozhodnutí z let 2005-2015. Lze shrnout, že z hlediska obsahu jsou ÚOHS nejčastěji vedena řízení, ve kterých je namítáno porušení zákazu diskriminace. K přezkumu rozhodnutí ÚOHS ve správním soudnictví dochází v pouhých 4 % případů, a to přesto, že zadavatel je uznán vinným ze spáchání správního deliktu v téměř 80 % případů. Zadavatelé svojí vinu tedy téměř nerozporují. Nejčastěji ukládanou sankcí je pokuta. Trend k rozhodování o vině, stejně jako

k ukládání pokut je rostoucí, jejich výše je ale stabilní. S větší pravděpodobností bude shledán vinným zadavatel veřejné zakázky na stavební práce, než zadavatel jiných druhů veřejných zakázek. Pravděpodobněji také bude shledán zadavatel vinným v případě namítaného pochybení již v počátku zadávacího řízení.

Z provedené analýzy můžeme vidět, že jak z hlediska instančního, tak z hlediska času je rozhodování ÚOHS mimořádně konzistentní. ÚOHS ve svých rozhodnutích argumentuje ustálenou judikaturou správních soudů a jen velmi zřídka se v rámci rozkladového řízení odchýlí od závěrů rozhodnutí v prvním stupni – pouze v 6 % případů předseda Úřadu prvostupňové rozhodnutí změnil nebo zrušil, ve velké většině se ale jednalo o případy, které prošly přezkumem ve správním soudnictví, a ÚOHS byl následně názorem správních soudů ve věci vázán.

Z provedené analýzy lze vyvodit několik doporučení pro veřejnou politiku. Prvním z nich je, že s ohledem na to, že nový zákon o zadávání veřejných zakázek vytvoří větší prostor pro uvážení zadavatelů, bude třeba také nastavit důsledné kontrolní mechanismy, zaměřit se tím více na kontrolu dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek přímo u zadavatelů. Dále by bylo vhodné (kromě správní odpovědnosti zadavatelů) nastavit mechanismy, které by lépe umožnily postihnout konkrétní osoby v rámci zadavatele. Riziko uložení pokuty zadavateli (byť v kombinaci s možností trestního postihu konkrétní osoby) se zdá být ve vztahu k deliktům zadavatelů nedostatečnou prevencí. Dále je nutné se více zaměřit na prevenci delikvence zadavatelů veřejných zakázek na stavební práce. Obecně je třeba se zaměřit na rozvíjení mechanismů, které povedou k větší transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek.

Závěrem lze konstatovat, že přestože byl vybrán vzorek rozhodnutí ÚOHS, i po srovnání s daty zveřejňovanými samotným ÚOHS ve svých výročních zprávách, shledán jako reprezentativní, rozšířením zkoumaného vzorku by bylo možné dosáhnout ještě větší přesnosti výsledků šetření. To by bylo pravděpodobně možné v případě, že by komplexní data o rozhodnutích byla získána přímo z ÚOHS od vhodné kompetentní osoby.



## Summary

The main objective of this thesis was to analyse the decision-making processes of the Office for the Protection of Competition (hereinafter “**the OPP**”) in the area of public procurement, determine the principles of the decision-making, establish what it is influenced by, how the decision-making process developed over time, whether there were any breakthrough changes in this respect, or whether no such changes took place and the decision-making was consistent. The secondary objective of the thesis was to describe the legislative framework for the OPP’s decisions in the area of public procurement in terms of the currently effective legislation and the new Act on public procurement, which will come into effect in early October 2016, and outline the possible development of the decision-making processes of the OPP in the context of the new legal provisions. For this purpose, the relevant legislation was analysed and applicable theoretical assumptions were summarized in the theoretical part of the thesis. In the analytical part, selected decisions of the OPP in the area of public procurement were analysed using statistical methods.

Already now it can be said that new legislation on public procurement will make it possible for contracting authorities to respond flexibly to the conditions of individual tender procedures. However, it is difficult to anticipate now whether the contracting authorities will use this possibility for more efficient management of public funds, since greater discretionary power of the contracting authorities at the same time creates more opportunities for potential corruption. The challenge for the OPP in reviewing any procurement procedure will then be to determine whether the contracting authority exercised due care in the procurement procedure and acted under the circumstances with necessary care, knowledge, in good faith and with expected loyalty.

A representative sample of 214 decisions made in 2005-2015 was selected from the database of the OPP’s decisions publicly available on its website. It can be concluded that, in terms of the subject matter, the OPP most often conducts proceedings in relation to complaints against alleged violation of the prohibition of discriminatory practices. The decisions of the OPP are challenged before administrative courts in only 4% of cases, in spite of the fact that contracting authorities are found guilty of committing an administrative offense in almost 80% of the cases. Commonly imposed penalties are fines. The trend of

decisions on guilt, as well as the imposition of fines, is growing, however, the level of fines remains unchanged. A contracting authority which awards a public works contract is more likely to be found guilty than a contracting authority awarding other public contracts. It is also more probable that, in the case of an alleged fault or offence, the contracting authority will be found guilty at the beginning of the public procurement procedure. The analysis also shows that the decisions of the OPP are extremely consistent – the Chairman of the OPP changed or cancelled the first-instance decision in only 6% of cases, however, they were mostly cases that had been reviewed by administrative courts and the OPP was then bound by the opinion of the court in the matter.

## Použitá literatura

### **Knihy:**

- [1] ANDĚL, Jiří. *Statistické metody*. 3. vydání. Praha: Matfyzpress, 2003. 299 s. ISBN 80-86732-08-8
- [2] BÁLYOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 230 s. ISBN 978-80-7400-560-2.
- [3] HEBÁK, Petr. *Regrese I*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 238 s. ISBN 80-7079-909-9.
- [4] JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky. Velká novela zákona o veřejných zakázkách účinná od 1.4.2012 a vzory*. Brno: 1. VZPPP, s.r.o., 2011. 308 s. ISBN 978-80-904990.
- [5] KÁBA, Bohumil. SVATOŠOVÁ, Libuše. *Statistické nástroje ekonomického výzkumu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 176 s. ISBN 978-80-7380-359-9.
- [6] NEMEC, Juraj. OCHRANA, František. PAVEL, Jan. ŠAGÁT, Vladimír. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [7] OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 195 s. ISBN 80-7357-033-5.
- [8] OCHRANA, František a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
- [9] OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (tvorba, hodnocení a kontrola)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 220 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
- [10] PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. xvi, 631 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-636-3.
- [11] WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South Western Educational Publishing, 2002. 896 s. ISBN 978-0324113648.

### **Časopisecké články:**

- [12] BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. NBER, 1974. s. 1-54. Dostupné z www: <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>
- [13] LANGR, Ivan. OCHRANA, František. Systematic Corruption in Public Procurement (Two Cases from the Czech Republic). *Proceedings of the 20th International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2015. s. 131 – 136. Dostupné z www: <http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2015/06/tpavf-2015.pdf>
- [14] LOUŽEK, Marek. Ekonomická teorie Garyho Beckera. *Politická ekonomie*, 2014, 6: 851. Dostupné z www: [ftp://193.87.31.84/0196733/985\[1\].pdf](ftp://193.87.31.84/0196733/985[1].pdf)
- [15] OCHRANA, František. HRNČÍŘOVÁ, Kristýna. PLAČEK, Michal. PŮČEK, Milan. The impact of the choice of evaluation criteria and the type of tender on the awarding public contracts (in the case of construction contracts at the local level in the Czech republic). *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 63(6): s. 2057–2065. Dostupné z www: [http://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun\\_2015063062057.pdf](http://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun_2015063062057.pdf)
- [16] SCHMIDT, Martin. Pokuty za správní delikty ve veřejných zakázkách: ekonometrický model. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2014, 6, s. 35 – 50. Dostupné z www: <https://www.vse.cz/aop/457>
- [17] SOUDEK, Jan; SKUHROVEC, Jiří. Public procurement of homogeneous goods: The Czech Republic case study. *IES Working Paper: 05/2013*, 2013. Dostupné z www: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/83444/1/746819110.pdf>

### **Online zdroje:**

- [18] ac, ČTK. *Stavební firmy mají za kartelové dohody zaplatit rekordní pokutu*. [online] 6.11.2015, 23.1.2016 [23.1.2016]. Dostupné z www: [http://ekonomika.idnes.cz/stavebni-firmy-maji-za-kartel-v-zakazkach-zaplatit-2-036-miliardy-korun-1jb-/ekonomika.aspx?c=A151106\\_164327\\_ekonomika\\_tumo](http://ekonomika.idnes.cz/stavebni-firmy-maji-za-kartel-v-zakazkach-zaplatit-2-036-miliardy-korun-1jb-/ekonomika.aspx?c=A151106_164327_ekonomika_tumo)
- [19] Česká televize. Studio ČT 24. *Vláda o zadávání veřejných zakázek*. [online] 16.3.2015, 5.2.2016 [5.2.2016]. Dostupné z www:

<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/215411058060316/>

- [20] Český statistický úřad. Tvorba a užití HDP – 4. čtvrtletí 2014. [online] 27.2.2015, 19.1.2016 [19.1.2016]. Dostupné z www: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/tvorba-a-uziti-hdp-4-ctvrtleti-2014-xg757ohkca>
- [21] FÉR, Ondřej. Novela zákona o veřejných zakázkách vytvoří prostor pro korupci. *Ekonomický deník* [zpravodajský internetový server]. Publikováno dne 24.7.2015 [citováno dne 5.2.2016]. Dostupné z www: <http://ekonomicky-denik.cz/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-vytvori-prostor-pro-korupci/>
- [22] Ministerstvo pro místní rozvoj. Odbor elektronických zakázek a koncesí. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. [online] 2015, 19.1.2016 [19.1.2016]. Dostupné z www: [http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014\\_final.pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf)
- [23] [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (webové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky)
- [24] [www.portal-vz.cz](http://www.portal-vz.cz) (Portál o veřejných zakázkách a koncesích vedený Ministerstvem pro místní rozvoj České republiky)
- [25] Portál o veřejných zakázkách a koncesích. *Statistické údaje o veřejných zakázkách*. [online] 16.2.2016 [16.2.2016]. Dostupné z www: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Statisticke-udaje-o-verejnych-zakazkach>
- [26] Transparency International Česká republika. *Reakce na dílčí pozměňovací návrhy k předloze zákona o zadávání veřejných zakázek*. [online] 27.1.2016, 5.2.2016 [5.2.2016]. Dostupné z www: <http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Stanovisko-k-pozm%C4%9B%C5%88ovac%C3%ADm-n%C3%A1vrh%C5%AFm-k-p%C5%99edloze-ZZVZ.pdf>
- [27] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Přehled nejvyšších pokut uložených za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže s následným vývojem jednotlivých kauz*. [online] 6.2.2016 [6.2.2016]. Dostupné z www: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/prehled-nejvyssich-pokut-ulozenych-v-oblasti-hospodarske-souteze.html>

- [28] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek*. [online] 2015, 4.2.2016 [4.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html](http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html)
- [29] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Veřejné zakázky. Sbírký rozhodnutí*. [online] Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html](http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html)
- [30] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Výroční zprávy*. [online] 6.2.2016 [6.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html](http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html)
- [31] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Výroční zpráva 2015*. [online] 6.5.2016, 12.5.2016 [12.5.2015]. Dostupné z [www: https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/2127-vyrocnizprava-2015.html](https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/2127-vyrocnizprava-2015.html)
- [32] VYCH, Jan. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek – myšlenka dobrá, provedení zatím o dost horší. *EPRAVO.cz* [internetový server o právu] Publikováno dne 23.9.2015 [citováno dne 5.2.2016]. Dostupné z [www: http://www.epravo.cz/top/clanky/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-myslenka-dobra-provedeni-zatim-o-dost-horsi-98904.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-myslenka-dobra-provedeni-zatim-o-dost-horsi-98904.html)

### **Vnitrostátní předpisy:**

- [33] Zákon č. 137/2006 Sb. ze dne 14. března 2006, o veřejných zakázkách
- [34] Zákon č. 150/2002 Sb. ze dne 21. března 2002, soudní řád správní
- [35] Zákon č. 320/2001 Sb. ze dne 9. srpna 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů
- [36] Zákon č. 400/2015 Sb. ze dne 9. prosince 2016., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016

### **Evropské předpisy:**

- [37] Směrnice Rady EU 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU
- [38] Směrnice Rady EU 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty

působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb  
a o zrušení směrnice 2004/17/EU

[39] Směrnice Rady EU 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

## Seznam grafů a tabulek

Tabulka 21: Zadané veřejné zakázky v jednotlivých letech podle předmětu veřejné zakázky

Tabulka 22: Charakteristika rozhodnutí ve výběru

Graf 6: Rozhodování ÚOHS z hlediska druhu veřejné zakázky

Tabulka 3: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení

Graf 2: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení

Tabulka 23: Rozhodování ÚOHS z hlediska obsahu řízení - četnost a statistiky

Tabulka 24: Rozhodování ÚOHS z hlediska instančnosti

Tabulka 25: Rozhodování ÚOHS z hlediska soudního přezkumu

Tabulka 26: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení – vina a nevina

Tabulka 27: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení - ukládané sankce

Tabulka 28: Rozhodování ÚOHS z hlediska výsledku řízení - charakteristiky ukládaných pokut

Graf 7: Rozložení výše pokut v jednotlivých letech

Graf 8: Rozložení výše pokut v jednotlivých letech (po očištění od extrémů)

Tabulka 29: Rozhodování ÚOHS z hlediska konzistentnosti

Tabulka 30: Rozhodování ÚOHS dle jednotlivých druhů veřejných zakázek a řešených otázek

Tabulka 31: Rozhodování ÚOHS dle jednotlivých druhů veřejných zakázek a řešených otázek v %

Tabulka 32: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - druh veřejné zakázky

Tabulka 33: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - obsah řízení

Tabulka 34: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - výsledek řízení

Graf 9: Rozhodování ÚOHS z hlediska času - výsledek řízení

Tabulka 35: Rozhodování ÚOHS o vině a trestu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky

Tabulka 36: Vztah mezi druhem veřejné zakázky a rozhodnutím o vině a sankci

Tabulka 37: Vztah mezi výší pokuty, druhem veřejné zakázky a charakterem řízení před ÚOHS

Tabulka 38: Odhady MLR

Tabulka 39: Logitové a probitové odhady



## **Seznam příloh**

Příloha 1: Výstup ze STATY pro MLR - 1. Model

Příloha 2: Výstup ze STATY pro MLR - 2. Model

Příloha 3: Výstup ze STATY pro MLR - 3. Model

Příloha 4: Výstup ze STATY pro MLR - 4. Model

Příloha 5: Výstup ze STATY pro MLR - 5. Model

Příloha 6: Výstup ze STATY pro MLR - 6. Model

Příloha 7: Výstup ze STATY pro MLR - 7. Model

Příloha 8: Výstup ze STATY pro logitový model

Příloha 9: Výstup ze STATY pro probitový model

## Přílohy

### Příloha 1: Výstup ze STATY pro MLR - 1. Model:

$$fineamount = \beta_0 + \beta_1 year + u$$

Source	SS	df	MS	
Model	<b>1.8811e+09</b>	<b>1</b>	<b>1.8811e+09</b>	Number of obs = <b>214</b>
Residual	<b>5.4238e+13</b>	<b>212</b>	<b>2.5584e+11</b>	F( 1, 212) = <b>0.01</b>
Total	<b>5.4239e+13</b>	<b>213</b>	<b>2.5465e+11</b>	Prob > F = <b>0.9317</b>

R-squared = **0.0000**  
Adj R-squared = **-0.0047**  
Root MSE = **5.1e+05**

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	<b>-950.8034</b>	<b>11088.43</b>	<b>-0.09</b>	<b>0.932</b>	<b>-22808.51</b>	<b>20906.9</b>
_cons	<b>2011489</b>	<b>2.23e+07</b>	<b>0.09</b>	<b>0.928</b>	<b>-4.19e+07</b>	<b>4.59e+07</b>

**Příloha 2: Výstup ze STATY pro MLR - 2. Model:**

$$fineamount = \beta_0 + \beta_1 year + \beta_2 supply + \beta_3 service + u$$

Source	SS	df	MS	Number of obs =	214
Model	<b>2.7310e+11</b>	<b>3</b>	<b>9.1033e+10</b>	F( 3, 210) =	<b>0.35</b>
Residual	<b>5.3966e+13</b>	<b>210</b>	<b>2.5698e+11</b>	Prob > F =	<b>0.7861</b>
Total	<b>5.4239e+13</b>	<b>213</b>	<b>2.5465e+11</b>	R-squared =	<b>0.0050</b>
				Adj R-squared =	<b>-0.0092</b>
				Root MSE =	<b>5.1e+05</b>

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	<b>-1927.221</b>	<b>11172.33</b>	<b>-0.17</b>	<b>0.863</b>	<b>-23951.52</b>	<b>20097.08</b>
supply	<b>-96463.72</b>	<b>94867.68</b>	<b>-1.02</b>	<b>0.310</b>	<b>-283478.7</b>	<b>90551.29</b>
service	<b>-48527.02</b>	<b>79392.58</b>	<b>-0.61</b>	<b>0.542</b>	<b>-205035.6</b>	<b>107981.6</b>
_cons	<b>4017072</b>	<b>2.25e+07</b>	<b>0.18</b>	<b>0.858</b>	<b>-4.03e+07</b>	<b>4.83e+07</b>

**Příloha 3: Výstup ze STATY pro MLR - 3. Model:**

$$\begin{aligned} \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\ & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} + u \end{aligned}$$

Source	SS	df	MS	Number of obs =	214
Model	3.3954e+12	10	3.3954e+11	F( 10, 203) =	1.36
Residual	5.0844e+13	203	2.5046e+11	Prob > F =	0.2033
Total	5.4239e+13	213	2.5465e+11	R-squared =	0.0626
				Adj R-squared =	0.0164
				Root MSE =	5.0e+05

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	3533.528	11373.15	0.31	0.756	-18891.13	25958.18
supply	-105594	94885.27	-1.11	0.267	-292681	81493.11
service	-33682.82	81313.66	-0.41	0.679	-194010.5	126644.9
discrim	-53805.95	94399.14	-0.57	0.569	-239934.5	132322.6
letting	198194	100734.9	1.97	0.050	-426.8644	396815
incert	-65626.2	113804.6	-0.58	0.565	-290016.8	158764.4
exclusion	-59605.5	94162.99	-0.63	0.527	-245268.4	126057.4
evaluation	-99241.45	91498.86	-1.08	0.279	-279651.5	81168.58
objection	-43254.66	140079	-0.31	0.758	-319451.1	232941.8
other	-85352.25	105931.7	-0.81	0.421	-294219.9	123515.4
_cons	-6938863	2.29e+07	-0.30	0.762	-5.20e+07	3.81e+07

**Příloha 4: Výstup ze STATY pro MLR - 4. Model:**

$$\begin{aligned}
 \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\
 & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\
 & + \beta_{11} \text{firstinst} + u
 \end{aligned}$$

Source	SS	df	MS	
Model	3.6178e+12	11	3.2889e+11	Number of obs = 214
Residual	5.0622e+13	202	2.5060e+11	F( 11, 202) = 1.31
Total	5.4239e+13	213	2.5465e+11	Prob > F = 0.2194
				R-squared = 0.0667
				Adj R-squared = 0.0159
				Root MSE = 5.0e+05

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	2613.863	11418.13	0.23	0.819	-19900.14	25127.87
supply	-102981.4	94952.13	-1.08	0.279	-290205.8	84243.12
service	-37021.04	81413.41	-0.45	0.650	-197550.2	123508.1
discrim	-50690.82	94483.25	-0.54	0.592	-236990.8	135609.1
letting	190891.8	101060.6	1.89	0.060	-8377.26	390160.9
incert	-67315	113850.3	-0.59	0.555	-291802.4	157172.4
exclusion	-63117.85	94262.92	-0.67	0.504	-248983.3	122747.6
evaluation	-101809.1	91564.85	-1.11	0.268	-282354.6	78736.41
objection	-26848.87	141196.2	-0.19	0.849	-305256.4	251558.6
other	-76198.41	106405.8	-0.72	0.475	-286007	133610.2
firstinst	-71730.02	76149.02	-0.94	0.347	-221878.9	78418.89
_cons	-5039773	2.30e+07	-0.22	0.826	-5.03e+07	4.02e+07

**Příloha 5: Výstup ze STATY pro MLR - 5. Model:**

$$\begin{aligned}
 \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\
 & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\
 & + \beta_{11} \text{firstinst} + \beta_{12} \text{adminreview} + u
 \end{aligned}$$

Source	SS	df	MS	
Model	3.7493e+12	12	3.1244e+11	Number of obs = 214
Residual	5.0490e+13	201	2.5119e+11	F( 12, 201) = 1.24
Total	5.4239e+13	213	2.5465e+11	Prob > F = 0.2553
				R-squared = 0.0691
				Adj R-squared = 0.0136
				Root MSE = 5.0e+05

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	2407.383	11435.17	0.21	0.833	-20140.9	24955.67
supply	-98016.85	95311.45	-1.03	0.305	-285955.5	89921.75
service	-37194.84	81509.91	-0.46	0.649	-197919.1	123529.4
discrim	-54743.27	94760.42	-0.58	0.564	-241595.3	132108.8
letting	189755.7	101192.2	1.88	0.062	-9778.716	389290.1
incert	-62672.98	114165.1	-0.55	0.584	-287787.9	162441.9
exclusion	-65833.1	94448.79	-0.70	0.487	-252070.7	120404.5
evaluation	-108993.5	92208.94	-1.18	0.239	-290814.5	72827.45
objection	-23316.97	141447.2	-0.16	0.869	-302227.7	255593.7
other	-73087.26	106618.2	-0.69	0.494	-283320.9	137146.4
firstinst	-63888.73	77005.03	-0.83	0.408	-215730.1	87952.6
adminreview	127474.6	176143.4	0.72	0.470	-219851.4	474800.7
_cons	-4634206	2.30e+07	-0.20	0.840	-5.00e+07	4.07e+07

**Příloha 6: Výstup ze STATY pro MLR - 6. Model:**

$$\begin{aligned}
 \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\
 & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\
 & + \beta_{11} \text{firstinst} + \beta_{12} \text{adminreview} + \beta_{13} \text{conf} + \beta_{14} \text{nonconf} + u
 \end{aligned}$$

Source	SS	df	MS	Number of obs =	214
Model	4.8773e+12	14	3.4838e+11	F( 14, 199) =	1.40
Residual	4.9362e+13	199	2.4805e+11	Prob > F =	0.1535
Total	5.4239e+13	213	2.5465e+11	R-squared =	0.0899
				Adj R-squared =	0.0259
				Root MSE =	5.0e+05

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	4120.554	11441.55	0.36	0.719	-18441.68	26682.78
supply	-93492.01	94787.27	-0.99	0.325	-280408.4	93424.38
service	-46720.24	81193.22	-0.58	0.566	-206829.7	113389.3
discrim	-73029.43	94802.36	-0.77	0.442	-259975.6	113916.7
letting	201541.8	101524.5	1.99	0.049	1339.869	401743.7
incert	-53417.84	113773.5	-0.47	0.639	-277774.3	170938.6
exclusion	-63497.59	94345.93	-0.67	0.502	-249543.7	122548.5
evaluation	-82221.13	92870.88	-0.89	0.377	-265358.5	100916.2
objection	12862.17	141629.1	0.09	0.928	-266424.3	292148.7
other	-68638.54	106867.4	-0.64	0.521	-279376.4	142099.3
firstinst	-1067.569	93143.11	-0.01	0.991	-184741.7	182606.6
adminreview	224354.4	194447.6	1.15	0.250	-159087.9	607796.7
conf	147468.4	85057.46	1.73	0.085	-20261.21	315198
nonconf	-92841.52	190819	-0.49	0.627	-469128.4	283445.3
_cons	-8198318	2.30e+07	-0.36	0.722	-5.36e+07	3.72e+07

**Příloha 7: Výstup ze STATY pro MLR - 7. Model:**

$$\begin{aligned}
 \text{fineamount} = & \beta_0 + \beta_1 \text{year} + \beta_2 \text{supply} + \beta_3 \text{service} + \beta_4 \text{discrim} + \beta_5 \text{letting} \\
 & + \beta_6 \text{incert} + \beta_7 \text{exclusion} + \beta_8 \text{evaluation} + \beta_9 \text{objection} + \beta_{10} \text{other} \\
 & + \beta_{11} \text{firstinst} + \beta_{12} \text{adminreview} + \beta_{13} \text{guilty} + \beta_{14} \text{fine} \\
 & + \beta_{15} \text{cancelproc} + \beta_{16} \text{cancelres} + \beta_{17} \text{conf} + \beta_{18} \text{nonconf} + u
 \end{aligned}$$

Source	SS	df	MS	Number of obs =	214
Model	6.3062e+12	18	3.5034e+11	F( 18, 195) =	1.43
Residual	4.7933e+13	195	2.4581e+11	Prob > F =	0.1229
				R-squared =	0.1163
				Adj R-squared =	0.0347
Total	5.4239e+13	213	2.5465e+11	Root MSE =	5.0e+05

fineamount	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
year	-6290.328	12215.24	-0.51	0.607	-30381.27 17800.62
supply	-60151.76	96550.71	-0.62	0.534	-250569.5 130265.9
service	-6215.593	83670.85	-0.07	0.941	-171231.6 158800.4
discrim	-59288.55	95750.96	-0.62	0.537	-248129 129551.9
letting	138003.9	107174.1	1.29	0.199	-73365.24 349373
incert	-38612.3	119945.9	-0.32	0.748	-275170.2 197945.6
exclusion	-16670.26	100519.6	-0.17	0.868	-214915.5 181575
evaluation	-37754.29	95300.96	-0.40	0.692	-225707.2 150198.6
objection	8585.321	143690.9	0.06	0.952	-274802.4 291973
other	-79724.79	109643.2	-0.73	0.468	-295963.5 136513.9
firstinst	-12227.33	93061.81	-0.13	0.896	-195764.2 171309.6
adminreview	215240.1	195089.9	1.10	0.271	-169517 599997.2
guilty	-44192.82	155415.6	-0.28	0.776	-350704.1 262318.4
fine	255991.9	146947.1	1.74	0.083	-33817.73 545801.5
cancelproc	80324.04	165637.6	0.48	0.628	-246347.2 406995.3
cancelres	86735.21	164825	0.53	0.599	-238333.3 411803.7
conf	146020.3	86481.49	1.69	0.093	-24538.81 316579.5
nonconf	-35181.98	196205.7	-0.18	0.858	-422139.6 351775.6
_cons	1.26e+07	2.46e+07	0.51	0.608	-3.58e+07 6.10e+07



## Příloha 8: Výstup ze STATY pro logitový model

```
Iteration 0: log likelihood = -108.72879
Iteration 1: log likelihood = -90.964276
Iteration 2: log likelihood = -89.0483
Iteration 3: log likelihood = -89.025604
Iteration 4: log likelihood = -89.025584
Iteration 5: log likelihood = -89.025584
```

```
Logistic regression                Number of obs   =      214
                                LR chi2(14)      =      39.41
                                Prob > chi2         =      0.0003
Log likelihood = -89.025584       Pseudo R2      =      0.1812
```

guilty	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
year	.166279	.0653423	2.54	0.011	.0382104	.2943476
supply	-1.224137	.5730972	-2.14	0.033	-2.347387	-.1008867
service	-1.31299	.5063991	-2.59	0.010	-2.305514	-.3204664
discrim	-.9359963	.497322	-1.88	0.060	-1.91073	.038737
letting	1.078441	.647147	1.67	0.096	-.1899441	2.346826
incert	.8215747	.6650742	1.24	0.217	-.4819468	2.125096
exclusion	-.888252	.4864881	-1.83	0.068	-1.841751	.0652471
evaluation	-.6350824	.4815278	-1.32	0.187	-1.57886	.3086946
objection	-1.462629	.671406	-2.18	0.029	-2.778561	-.1466977
other	-.1062601	.5830517	-0.18	0.855	-1.24902	1.0365
firstinst	.1097875	.4779222	0.23	0.818	-.8269227	1.046498
adminreview	.875059	1.218747	0.72	0.473	-1.51364	3.263758
conf	-1.085305	.4758981	-2.28	0.023	-2.018048	-.1525613
nonconf	-.2902825	1.098097	-0.26	0.792	-2.442512	1.861947
_cons	-330.8141	131.2757	-2.52	0.012	-588.1098	-73.51839

## Příloha 9: Výstup ze STATY pro probitový model

Iteration 0: log likelihood = **-108.72879**  
 Iteration 1: log likelihood = **-89.432432**  
 Iteration 2: log likelihood = **-88.756842**  
 Iteration 3: log likelihood = **-88.755792**  
 Iteration 4: log likelihood = **-88.755792**

Probit regression Number of obs = **214**  
LR chi2(14) = **39.95**  
Prob > chi2 = **0.0003**  
 Log likelihood = **-88.755792** Pseudo R2 = **0.1837**

guilty	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
year	.0950026	.0367009	2.59	0.010	.0230701	.166935
supply	-.6496901	.3188211	-2.04	0.042	-1.274568	-.0248123
service	-.7281606	.2776668	-2.62	0.009	-1.272378	-.1839436
discrim	-.591	.2855886	-2.07	0.039	-1.150743	-.0312566
letting	.5688995	.3399732	1.67	0.094	-.0974358	1.235235
incert	.4754011	.3781809	1.26	0.209	-.2658198	1.216622
exclusion	-.5244654	.281627	-1.86	0.063	-1.076444	.0275134
evaluation	-.378008	.2786001	-1.36	0.175	-.9240541	.1680382
objection	-.9096385	.388827	-2.34	0.019	-1.671725	-.1475515
other	-.0509838	.3379497	-0.15	0.880	-.713353	.6113855
firstinst	.0526732	.2790094	0.19	0.850	-.4941752	.5995216
adminreview	.5711179	.6941588	0.82	0.411	-.7894084	1.931644
conf	-.6239455	.2727527	-2.29	0.022	-1.158531	-.08936
nonconf	-.2102216	.6117157	-0.34	0.731	-1.409162	.9887192
_cons	-188.9667	73.75641	-2.56	0.010	-333.5266	-44.40681