

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**2016**

**Markéta Rýcová**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**Institut sociologických studií**

Katedra veřejné a sociální politiky

**Markéta Rýcová**

**Komparační analýza uplatňování zákona o  
veřejných zakázkách autoritami státní  
správy a samosprávy**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Bc. Markéta Rýcová**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Rok obhajoby: **2016**

## **Bibliografický záznam**

RÝCOVÁ, Markéta. *Komparační analýza uplatňování zákona o veřejných zakázkách autoritami státní správy a samosprávy*. Praha, 2016. 65 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

## **Anotace (abstrakt)**

Tato diplomová práce se zabývá zákonem o veřejných zakázkách. Práce je případovou studií. Autorka sleduje, jak je zákon uplatňován při zadávání veřejných zakázek na vybraných institucích státní správy a samosprávy. První část práce se věnuje vysvětlení pojmu veřejná zakázka a souvisejících pojmů. Přínosem je vysvětlení pojmu veřejná zakázka jako nástroje veřejné politiky. Dále jsou v práci zmapovány teoretické koncepty, které vstupují do procesu zadávání veřejných zakázek. Pomocí analýzy procesu, analýzy dokumentů a komparativní analýzy zjišťuje, jestli je zákon postačující k úkonům, které pracovníci veřejných zakázek musejí provést. Z výsledků analýz se ukazuje, že jsou fáze zadávání veřejných zakázek, u kterých je potřeba vytvoření metodického materiálu k postupům.

## **Abstract (angl.)**

This thesis discusses the public procurement law. The thesis is a case study. The author follows up on how the law is being used with public procurement at chosen institutions of the state administrative and self-government. The first part of the thesis deals with the explication of the term public procurement and other related terms. The explanation of the term public procurement as the tool of public policy serves as an acquisition. Furthermore, the thesis covers theoretical concepts, which enter the process of public procurement. Through the process of analysis, the analysis of documents and comparative analysis, the author determines whether the law is sufficient for the acts the people working in public procurement have to carry out. The results of the analysis indicate that there are stages of public procurement in which there is a need of creating a methodical material regarding procedures.

**Klíčová slova (česky):**

Veřejné zakázky, zákon o veřejných zakázkách, státní správa, samospráva, cíle veřejné zakázky, zadávání veřejných zakázek, zadavatel veřejných zakázek, případová studie, nástroj veřejné politiky

**Keywords (in English):**

Public procurement, public procurement law, state administrative, self-government, aim public procurement, submitter, governing , public procurement case study, tool of public policy

**Rozsah práce: 108 822**

**Prohlášení:**

1. Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.
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 13. 5. 2016

  
.....  
Markéta Rýcová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla velice poděkovat Prof. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc. za odborné vedení mé práce, vstřícnost, cenné rady a věcné připomínky, které mi pomohly k sestavení této práce. Ráda bych také poděkovala respondentům za ochotu.

Dále můj vděk patří Martině Sieber za podnět ke zpracování tohoto tématu, Markétě Havelkové a Liboru Pospíšilovi za metodologické konzultace, Ivě Karasové, Sáře Vidličkové a Kristýně Krutské za pomoc při kompletaci práce.

V neposlední řadě bych ráda poděkovala Miroslavě Rýcové a Michalu Brachtlovi za podporu při studiu.

## Institut sociologických studií

### Teze diplomové práce

**Jméno studenta/studentky:** Bc. Markéta Rýcová

**Název v jazyce práce:** Komparační analýza uplatňování zákona o veřejných zakázkách autoritami státní správy a samosprávy

**Název v anglickém jazyce:** Comparative analysis of applying the public procurement law by authorities of state administrative and self-government

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, zákon o veřejných zakázkách,

**Klíčová slova anglicky:** public procurement, public procurement law,

**Akademický rok vypsání:** 2014/2015

**Jazyk práce:** český

**Typ práce:** Diplomová

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

### **Teze diplomové práce (výzkumný projekt):**

#### A. vymezení výzkumného problému

Veřejné zakázky nejsou problematikou, kterou lze vysvětlit jednou větou. Vzhledem ke své složité historii, kdy se neustále vyvíjí a upravuje legislativa s nimi spojená, je i odvážné říci rezolutně a jednoznačně, co přesně veřejná zakázka je. Obecně s příděchem možné změny však lze dnes říci, že se v České republice jedná o způsob, kterým veřejné subjekty co nejefektivněji nakládají s veřejnými zdroji a snaží se dosáhnout tzv. optimálního veřejného transferu. (Ochrana: 2004, s.9-10)

Zadávání veřejných zakázek je v České republice upraveno zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tento zákon je velice rozsáhlý a jeho účelem je dosáhnout zejména účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky. (Peková, 677) Když se podíváme na rozsáhlou síť subjektů, které operují s veřejnými prostředky, můžeme říci, že zákon o veřejných zakázkách obecně ovlivňuje široké spektrum aktérů a veřejných subjektů, které se mohou stát zadavateli veřejné zakázky. Veřejným zadavatelem se rozumí Česká republika, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, jednotlivá ministerstva, dále také různé fondy, Česká národní banka, Česká televize, Český rozhlas a další. (Ochrana: 2004, s. 14)

Samotný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je ovlivněn legislativou Evropské unie, která sem byla implementována kvůli nakládání s finančními zdroji ze



strukturálních fondů. (Novotný: 2006, s 104) Tyto zásahy se promítly také do rozpočtových pravidel, do zákona o veřejné podpoře, zákona o regionálním rozvoji obcí a krajů a dalších. (Dvořák: 2014, s. 85)

Pro účely diplomové práce není možné obsáhnout v analýze všechny veřejné zadavatele, proto jsem se rozhodla zaměřit svoji práci pouze na vybraná ministerstva a srovnat způsoby zadávání veřejných zakázek. Zajímavým aspektem v tomto přístupu bude určitě rozdílný způsob výkladu zákona a jeho uplatňování při zadávání veřejných zakázek. Je pochopitelné, že pro různé druhy veřejných zakázek jsou nastaveny jiné podmínky. Zajímavé však je, že u různých institucí je vybrán jiný postup nebo jiná metoda hodnocení, i když je předmětem zakázky stejná nebo podobná věc. Za výzkumný problém zde tedy považuji rozdílnost v procesu zadávání veřejných zakázek.

## B. Cíle diplomové práce

Hlavním cílem je provést analýzu procesů uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích. Vedlejšími cíli jsou porovnání a vysvětlení rozdílů mezi formami a metodami uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a analýza možných změn metodiky veřejných zakázek s ohledem na změnu zákona. Přínosem této diplomové práce bude na základě analýzy určit, která opatření jsou ve své podobě správná, která by bylo možno zlepšit. Výstupem tedy bude také suma doporučení a návrhů ke změně, které vyplynou z komparační analýzy.

## C. Výzkumné otázky

HV: Jak je uplatňován zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích?

VV: Jaké jsou rozdíly v procesu uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a proč nastávají?

VV: Jaké dopady pravděpodobně vyvolá novela zákona o veřejných zakázkách na metodiku zadávání veřejných zakázek?

## D. Teoretická východiska

Podstatným aspektem diplomové práce bude rozklíčování zásadních pojmů ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a také vzhled do historie této

problematiky a také pohled na změny, které nastanou po novelizaci zákona. Jedním z teoretických východisek bude legislativa České republiky. Zcela z pochopitelných důvodů bude potřeba zohlednit i legislativu Evropské unie, která svými zadávacími směrnici ovlivňuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Důležitou teorií, kterou je třeba zohlednit, je teorie veřejné správy, protože diplomová práce bude zaměřena na vybraná ministerstva, která jsou součástí veřejné správy. Určitě bude třeba se na problematiku dívat i optikou veřejných financí, které se svojí povahou odlišují od financí a trhu, jak je známe z ekonomického pohledu.

#### E. Výzkumný plán

Pro dosažení cílů a zodpovězení výzkumných otázek použiji kvalitativních i kvantitativních metod. Studium dokumentů, jako jsou zákony, vnitřní předpisy ministerstev o veřejných zakázkách nebo zadání veřejných zakázek, bude důležitou součástí k získání vhledu do situace na jednotlivých institucích veřejné správy. Pro analýzu pak bude významná metoda komparace, kdy budu porovnávat vybrané postupy při zadávání veřejných zakázek.

Částečná cost benefit analýza může přinést další zajímavé poznatky o vhodnosti výběru daného postupu zadávání veřejných zakázek. Metody cost benefit analýzy jsou výhodné v tom, že nevyužívají pouze finančních ukazatelů, ale také ekonomických, které dokáží analyzovat projekt ze širšího socio - ekonomického hlediska.

Dále budou provedeny polostrukturované rozhovory s pracovníky státní správy, kteří se podílejí na procesu veřejných zakázek. Jména respondentů nebudou v práci uvedena a jejich odpovědi budou anonymní.

Seznam metod, které jsou zvoleny k dosažení cíle:

- Studium dokumentů
- Metoda komparace
- Vybrané postupy z cost benefit analýzy
- Polostrukturované rozhovory s pracovníky veřejné správy

#### F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

1. DVOŘÁK, David. 2014. *Smluvní závazkové vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 243 s. ISBN 978-80-7400-518-3.
2. ENGELI, Isabelle a Christine ROTHMAYR ALLISON. 2014. *Comparative*

- policy studies: conceptual and methodological challenges*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 264 s. ISBN 978-0-230-29875-0.
3. ERRIDGE, Andrew, Ruth FEE a John MCILROY. 2001. *Best practice procurement: public and private sector perspectives*. Aldershot, Hampshire, England: Gower, xxv, 257 s.
  4. HOBE, Stephan, Mahulena HOFMANNOVÁ, Jan WOUTERS a Martin FAIX. 2011. *A coherent European procurement law and policy for the space sector: towards a third way*. Münster: Lit, 451 s. ISBN 978-3-643-10911-8.
  5. JURČÍK, Radek. 2012. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 850 s.
  6. KELMAN, Steven. 1990. *Procurement and public management: the fear of discretion and quality of government performance*. Washington: AEI Press, 213 s. ISBN 0-8447-3712-7.
  7. KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. 2013. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady: k 1.4. 2013*. 2. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 639 s. ISBN 978-80-7263-778-2.
  8. MALÝ, Josef. 2000. *Finanční řízení a veřejné zakázky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 110 s. ISBN 80-238-5977-3.
  9. MEZINÁRODNÍ PORADENSKÉ CENTRUM OBCÍ. *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU: průvodce pro obce a města*. Praha: Linde, 2005, 175 s. ISBN 80-7201-528-1.
  10. NOVOTNÝ, Václav. 2006. *Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 143 s. ISBN 80-7357-222-2.
  11. OCHRANA, František. 2001. *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*. Vyd. 2. Praha: ASPI, 220 s. ISBN 80-85963-96-5
  12. OCHRANA, František. 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
  13. OCHRANA, František. 2004. *Veřejné zakázky*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 173 s. ISBN 80-861-1979-3.
  14. PAVEL, Jan. 2009. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 105 s.
  15. PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Vyd. 3. Praha: ASPI, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-

16. POREMSKÁ, Michaela. 2014. *Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání*. Vyd. 1. Olomouc: ANAG, 143 s. ISBN 978-80-7263-908-3.
17. *Public procurement in Europe*. 1994. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 7 s. ISBN 92-826-8188-2.
18. *The opening-up of public procurement*. 1993. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 40 s. ISBN 92-826-5130-4.
19. URBAN, Jan. 2003. *Základy teorie národního hospodářství*. Vyd. 1. Praha: ASPI Publishing, 423 s. ISBN 80-86395-72-3
20. *Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek*. 2000. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 76 s.

#### G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

This thesis is about applying the public procurement law by authorities of state administrative and self-government. Author analyzes the law from practical view and compares proces of public producerement.

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>1 CÍLE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A HYPOTÉZY</b> .....	<b>5</b>
<b>2 METODOLOGIE</b> .....	<b>7</b>
2.1 <i>Metody sběru dat</i> .....	8
2.2 <i>Metody analýzy</i> .....	10
<b>3 VYMEZENÍ POJMU „VEŘEJNÁ ZAKÁZKA“</b> .....	<b>11</b>
3.1 <i>Právní vymezení veřejné zakázky a vybraných souvisejících pojmů</i> .....	11
3.2 <i>Ekonomické vymezení</i> .....	16
3.3 <i>Veřejně politické vymezení</i> .....	18
<b>4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>24</b>
4.1 <i>Teorie informační asymetrie</i> .....	24
4.2 <i>Teorie zastoupení, model principál – agent</i> .....	25
4.3 <i>Transakční náklady, omezená racionalita a oportunistus</i> .....	28
4.4 <i>Shrnutí teoretických východisek</i> .....	31
<b>5 ANALYTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>32</b>
5.1 <i>Proces zadávání veřejných zakázek</i> .....	32
5.2 <i>Analýza dokumentů a proces zadávání veřejných zakázek v interních dokumentech</i> .....	38
5.3 <i>Analýza expertních rozhovorů v tématu procesu zadávání veřejných zakázek na vybraných institucích</i> 41	
5.4 <i>Komparace výsledků analýzy dokumentů a analýzy expertních rozhovorů</i> .....	44
5.5 <i>Analýza expertních rozhovorů v tématu změny zákona a dopadů na metodiku zadávání veřejných zakázek</i> .....	45
<b>6 DISKUZE</b> .....	<b>51</b>
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>53</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>54</b>

<b>SEZNAM ZDROJŮ .....</b>	<b>55</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>61</b>
<b>SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT .....</b>	<b>62</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>63</b>
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>64</b>

## ÚVOD

Veřejné zakázky nejsou problematikou, kterou lze vysvětlit jednou větou. Obecně však lze dnes říci, že se v České republice jedná o způsob, kterým veřejné subjekty co nejefektivněji nakládají s veřejnými zdroji a snaží se dosáhnout tzv. optimálního veřejného transferu (Ochrana, 2004: 9-10).

Zadávání veřejných zakázek je v České republice upraveno zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tento zákon je velice rozsáhlý a jeho účelem je dosáhnout zejména účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky (Peková, 2008: 677). Když se podíváme na rozsáhlou síť subjektů, které operují s veřejnými prostředky, můžeme říci, že zákon o veřejných zakázkách obecně ovlivňuje široké spektrum aktérů a veřejných subjektů, které se mohou stát zadavateli veřejné zakázky. Veřejným zadavatelem se rozumí Česká republika, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, jednotlivá ministerstva, dále také různé fondy, Česká národní banka, Česká televize, Český rozhlas a další. (Ochrana, 2004: 14)

Samotný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ nebo zákon o veřejných zakázkách) je ovlivněn legislativou Evropské unie, která sem byla implementována kvůli nakládání s finančními zdroji ze strukturálních fondů (Novotný, 2006: 104). Tyto zásahy se promítly také do rozpočtových pravidel, do zákona o veřejné podpoře, zákona o regionálním rozvoji obcí a krajů a dalších (Dvořák, 2014: 85).

Při studiu tématu jsem se lehce odchýlila od původního záměru, avšak ne natolik, abych změnila cíle a výzkumné otázky. Předmětem zkoumání u veřejných zakázek bývá často korupce nebo špatná transparentnost. To jsou bezpochyby negativní jevy, které s sebou tato problematika někdy nese. Nicméně moje uvažování o této problematice se zakládalo na myšlence, že nemusí být tyto jevy jen v důsledku oportunistu, tedy nekalého obohacování, ale že se může jednat o jev nezamýšlený. Tedy že úředníci zadavatele se snaží jednat podle zákona a směrnic, avšak nastavení systému generuje nebezpečí, že mohou nastat negativní jevy nebo informační nevyrovnanost.

Pro účely diplomové práce, která je případovou studií, není možné obsáhnout v analýze všechny veřejné zadavatele, proto jsem se rozhodla zaměřit svoji práci pouze na vybraná ministerstva a samosprávy na různých úrovních a srovnat na základě výpovědí respondentů, jaké kroky v procesu zadávání veřejných zakázek považují jednotlivé instituce za důležité a je jim potřeba věnovat zvláštní péči nebo které považují za rutinní, atd.

První teoretičtější část diplomové práce se zaměřuje na vytyčení cílů, výzkumných otázek a hypotéz výzkumného problému. V další kapitole je podrobně rozepsána zvolená metodologie, která byla využita ke zkompletování práce. Následuje vymezení pojmu „veřejná zakázka“ a pojmů s ní souvisejících. Pro vysvětlení byly zvoleny pohledy právní, ekonomický a veřejně politický, který v dosavadní literatuře není explicitně popsán. Následující kapitola je věnována teoretickému ukotvení problematiky veřejných zakázek. Velká část této kapitoly je věnována vysvětlení teorii informační asymetrie, teorii zastoupení a teorii transakčních nákladů.

Po tomto teoretickém uvedení navazuje praktická část, která představuje výzkumnou složku diplomové práce. Cílem analytického oddílu je rozklíčování jednotlivých fází procesu zadávání veřejných zakázek a na základě analýzy rozhovorů a dokumentů jsou identifikovány situace, kdy vznikají koncepty popsané v teoretické části. Součástí tohoto rozboru je také vzhled, jak na vzniklou situaci reagují instituce respondentů. Také na základě výpovědí respondentů jsou navržena doporučení. Poslední část analýzy se zabývá pohledem do budoucnosti, kdy se změní zákon o veřejných zakázkách na zákon č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek (dále jen zákon o zadávání veřejných zakázek nebo ZZVZ). Analýza se zaměřuje na změnu interních metodik a na názory respondentů, zda se jedná o přínos nebo naopak.



# 1 CÍLE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A HYPOTÉZY

Pro zkoumání a komparaci procesů veřejných zakázek je třeba si ještě před začátkem práce stanovit objekt výzkumu, předmět výzkumu, explicitně stanovit cíle a výzkumné otázky, které k vytyčeným cílům povedou.

Objektem výzkumu je proces uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách při zadávání veřejných zakázek. Předmětem výzkumu jsou metodiky uplatňování zákona o veřejných zakázkách, potažmo zákona o zadávání veřejných zakázek. Od toho se odvíjí stanovení hlavního a vedlejších cílů, následně pak výzkumných otázek. Výzkumné cíle jsou kombinací funkčního cíle a objektového cíle. Funkční cíl vypovídá o druhu výzkumné činnosti, objektový cíl vypovídá o druhu výstupu. (Ochrana, 2010: 13)

## **Výzkumné cíle:**

- Pomocí analýzy procesu posoudit uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích při zadávání veřejných zakázek. (hlavní cíl)
- Porovnat a vysvětlit rozdíly mezi formami a metodami uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích (vedlejší cíl)
- Pokusit se vytvořit návrh možných změn metodiky veřejných zakázek s ohledem na změnu zákona (vedlejší cíl)

## **Výzkumné otázky:**

- Jak je uplatňován zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích?
- Jaké jsou rozdíly v procesu uplatňování zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na vybraných institucích a proč nastávají?
- Jaké dopady pravděpodobně vyvolá nový zákon o zadávání veřejných zakázek na metodiku zadávání veřejných zakázek?

Každá z výzkumných otázek je navázána na jeden výzkumný cíl, který byl zvolen pro tuto diplomovou práci. Pomocí metod, které jsou popsány v další kapitole, budou postupně zodpovězeny všechny otázky a budou naplněny cíle této diplomové práce. Nemały význam mají také hypotézy, které budou nápomocny k nastavení metod a zodpovězení výzkumných otázek.

Tato diplomová práce se bude zaměřovat na analýzu procesu zadávání veřejných zakázek a k tomu jsem si stanovila hypotézy, které pomohou nalézt odpovědi na výzkumné otázky. Z čistě pragmatického hlediska bude lepší si stanovit hypotézu, kterou následná analýza buď vyvrátí, nebo ne. V návaznosti výzkumné otázky byly stanoveny tedy dvě hypotézy: proces uplatňování zákona je na vybraných institucích stejný. Druhá hypotéza zní: V procesu uplatňování zákona nenastanou výrazné změny metodiky zadávání veřejných zakázek po změně zákona.

## 2 METODOLOGIE

V oblasti tématu veřejných zakázek je těžké se vyhnout metodologicky normativnímu přístupu, protože žijeme v sociálním světě a ten je založen na hodnotách, jak poznamenává Rickert (1968), který tak říká, že podle toho by měl být svět také analyzován. (Ochrana, 2010: 64) Normativní přístup se tedy vyznačuje tím, že zkoumá jevy, které zároveň formují žádoucí stav a způsob, jak ho dosáhnout (Nekola, Veselý, Ochrana, 2007: 144).

Výzkumným designem, který jsem zvolila pro svoji práci, je případová studie. Důvodem bylo, že právě případová studie umožňuje „*podrobné studium jednoho či několika případů... a používá se jako výzkumná strategie především k tomu, abychom porozuměli komplexnímu sociálnímu fenoménu.*“ (Jelínková in Nekola, Geißler, Mouralová, 2011: 196) Případové studie mají omezení, že se nedají generalizovat a zkoumání jevu tak naráží na nemožnost prokázání kauzality (Hendl, 2008: 112). Tato práce ve své podstatě zůstává ve svém původním záměru, kterým je získání hlubšího vhledu a porozumění procesu zadávání veřejných zakázek ve státní správě a samosprávě.

U případové studie není stanoven přímo přesný metodologický postup. Je tedy možno si zvolit kombinaci metod podle zkoumaného jevu a typu případové studie. Tato práce si nejvíce bere z explorační (vysvětlovací) případové studie, která vysvětluje případ tím, že se snaží postupně objasnit příčiny, které vedly k současnému stavu. Cílem je tedy osvětlit neznámé aspekty zadávání veřejných zakázek a případně neznámé informace, které pak mohou být předmětem dalšího zkoumání (Nekola, Veselý a Ochrana 2007: 150). Problematika veřejných zakázek je předmětem zkoumání mnoha výzkumníků, nicméně konkrétně procesní postupy v očích jednotlivých respondentů jsou méně probádanou složkou celé problematiky, a tak mohou říci, že stále existují oblasti veřejných zakázek, které můžeme označit za méně známé nebo neznámé.

Metody sběru dat a metody analýzy, které budou pro dosažení výzkumných cílů a zodpovězení otázek použity, mají především kvalitativní charakter. Je proto třeba dbát na logiku stanovení otázky obecného charakteru, která je následným výzkumem zužována. Další charakteristikou kvalitativního výzkumu je, že vzorek respondentů není příliš obsáhlý. (Nekola, Veselý a Ochrana 2007: 150) Aby bylo zamezeno kritice kvalitativního výzkumu, je nutné dbát kritérií kvality výzkumu, jimiž jsou pravidla důvěryhodnosti, přenositelnosti, pravdivosti a spolehlivosti (Švaříček, Šedřová 2007: 33). Ve své práci se snažím tato pravidla naplňovat tím, že respondenti jsou relevantní k problematice, kterou zkoumám, a jejich výpovědi jsou důvěryhodné a pravdivé. Dále jsem provedla rozsáhlou rešerši odborné

literatury a propojila její poznatky s cíli práce. Při zpracování tématu využívám primárních i sekundárních dat.

## 2.1 Metody sběru dat

K získání primárních dat jsem využila expertních rozhovorů, které jsou vzhledem k mému tématu nejvhodnější formou, jak získat vhled do zkušeností pracovníků státní správy a samosprávy, kteří se podílejí na procesu zadávání veřejných zakázek. Expertní rozhovory byly provedeny formou polostrukturovaných rozhovorů. Pro polostrukturované rozhovory je typické, že tazatel má k dispozici osnovu, která navozuje témata, o kterých respondent vyjádří svůj názor. (Hendl, 2005) Struktura rozhovorů<sup>1</sup> je rozdělena do několika okruhů, které korespondují s mým výzkumným záměrem. Výhodou u polostrukturovaného rozhovoru je, že otázky nejsou striktní, a proto se dají některé okruhy zkrátit, pokud respondent neshledává, že má co říci k problematice sledované v tomto okruhu, nebo naopak prodloužit, pokud respondent má detailní zajímavé informace, které obohatí výzkum i nad rámec původního záměru.

Expertní rozhovory mi pomohly k získání kontextu k dalším poznatkům, které jsem získala jinými metodami. (Bogner a Menz in Flick, 2010) Pro účely mého výzkumu neodpovídali experti jako jednotlivci, ale byli v roli reprezentantů určité skupiny (Meuser a Nagel in Flick, 2010). Proto jsem se také rozhodla, že není nutné uvádět jména respondentů. Pro anonymizaci jsem se rozhodla hlavně proto, že téma veřejných zakázek je dle reakcí respondentů celkem citlivé a je zde tedy nebezpečí, že pokud by respondenti nebyli anonymní, neúčastnili by se výzkumu vůbec. Úřady státní správy a samosprávy jsou také uváděny jen obecně, aby nedošlo k identifikaci respondentů skrze místo výkonu jejich práce.

Respondenti byli vybíráni na základě několika parametrů. Museli být pracovníky státní správy nebo samosprávy, kteří se přímo starají o agendy spojené s veřejnými zakázkami. Pro strategii výběru institucí, ze kterých jsou moji respondenti, jsem se nechala vést rozdělením obcí dle rozsahu výkonu státní správy (ČSÚ, 2016). Bylo provedeno 12 polostrukturovaných rozhovorů, které jsem uskutečnila v období od 4. března 2016 do 28. dubna 2016. Čtyři z rozhovorů byly provedeny osobně, ostatní telefonicky. Respondenti svolili k nahrávání. Tři respondenti pracují na ministerstvech, dva respondenti jsou pracovníci krajského úřadu, další tři respondenti jsou z magistrátů bývalých okresních měst, dva respondenti jsou z obecních úřadů s rozšířenou působností a poslední dva respondenti jsou

---

<sup>1</sup> Příloha číslo 1

z městského úřadu obce s pověřením. Seznam respondentů a obecná identifikace pracovního působiště respondenta jsou uvedeny v následující tabulce. Pro úplnost přidávám i datum pořízení rozhovoru a délku nahrávky.

Tabulka č. 1: Seznam respondentů<sup>2</sup>

Označení respondenta	Identifikace pracovního působiště	Délka rozhovoru	Datum pořízení nahrávky
Respondent 1	ministerstvo	54 minut	7. března 2016
Respondent 2	ministerstvo	46 minut	4. března 2016
Respondent 3	ministerstvo	49 minut	10. března 2016
Respondent 4	krajský úřad	61 minut	11. března 2016
Respondent 5	krajský úřad	58 minut	23. března 2016
Respondent 6	magistrát bývalého okresního města	42 minut	13. dubna 2016
Respondent 7	magistrát bývalého okresního města	39 minut	24. března 2016
Respondent 8	magistrát bývalého okresního města	54 minut	28. dubna 2016
Respondent 9	obecní úřad s rozšířenou působností	32 minut	25. března 2016
Respondent 10	obecní úřad s rozšířenou působností	36 minut	5. dubna 2016
Respondent 11	městský úřad obce s pověřením	43 minut	6. dubna 2016
Respondent 12	městský úřad obce s pověřením	47 minut	7. dubna 2016

Zdroj: vlastní zpracování

Další mé zdroje dat jsou oficiální a interní dokumenty nebo metodiky k zadávání veřejných zakázek příslušných institucí, dále legislativní předpisy, zákony a důvodové zprávy. Ze sekundárních dat využívám odborné články, studie a monografie, které se zabývají problematikou veřejných zakázek nebo transakčních nákladů, jejichž analýza s problematikou veřejných zakázek souvisí. Aby byla zajištěna triangulace získaných dat, kombinuji více technik sběru informací.

<sup>2</sup> Příloha číslo 2

## 2.2 Metody analýzy

Pro případovou studii neexistuje žádný předepsaný postup, a proto jsem se snažila jednotlivé metody analýzy využít tak, aby získané informace co nejlépe odpovídaly na výzkumné otázky, které jsem si stanovila. Zároveň je třeba říci, že během případové studie jsem získala různé množství dat, které bylo třeba částečně vytřídit na základě relevance a přisoudit těmto informacím takovou váhu, která odpovídá významu informace (Jelínková 2011: 207). Základem vědních metod, které používám v práci, jsou obecně vědní metody, které jsou řazeny do explanačního typu metod a jsou obecně teoretické. Využívám zejména analýzy, která aplikuje postup dekompozičně rozkladových metod, kdy je daný celek rozložen na jednotlivé části a cílem je vysvětlit problém tak, že prozkoumáme jeho složky. (Ochrana, 2013: 19) Pro formulaci závěrů jsem použila metody syntézy, která má opačný směr, tedy že ze zjištění se formulují závěry. (ibid)

Z obecně vědních metod není možné vyloučit ani dedukci a indukci, které jsou součástí každého dovozování. Při dedukci se na základě daných premis dospívá pomocí logiky k novému konkrétnímu tvrzení. Podstatou indukce je pak zkoumání faktů (jevů), ze kterých můžeme vyvodit obecné závěry, které mají formu hypotetických tvrzení, protože indukce nemusí být úplná, protože se zkoumá jen omezený počet jevů. (Ochrana, 2013: 25)

Ze specifických metod jsem použila analýzu procesu, jejíž výsledky byly konceptuálním východiskem pro tematickou analýzu části rozhovorů. Při této metodě se analyzují témata, kterým se respondenti věnují. (Švaříček, Šed'ová 2007: 28) Dále jsem použila analýzy dokumentů, kdy jsem hledala v metodikách o zadávání veřejných zakázek určité jevy, které v některých dokumentech nebyly na první pohled zřejmé (Veselý, 2007:159). Tato metoda je blízká obsahové nebo tematické analýze.

Pro metodu komparace jsem si stanovila komparační objekty (Ochrana, 2009: 26), a sice jednotlivé fáze zadávání veřejných zakázek, které vzešly z analýzy procesu. Pomocí těchto objektů jsem pak komparovala výsledky analýzy rozhovorů a výsledky analýzy dokumentů. Komparativní přístup mi pomůže naplnit výzkumné cíle a posoudit výsledky (Nekola, Geißler, Mouralová, 2011).

### **3 VYMEZENÍ POJMU „VEŘEJNÁ ZAKÁZKA“**

Předmětem této práce jsou veřejné zakázky, proto je třeba podrobně definovat, co si pod tímto pojmem představít. Každá z disciplín nahlíží na veřejnou zakázku jinak, a proto jsem vysvětlení pojmu rozdělila do tří podkapitol. První dvě vymezení jsou obligátní, a to ekonomické a právní. Obě tato vymezení jsou důležitá, jak si ukážeme níže, protože legislativa o veřejných zakázkách nahlíží na tento institut z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti tržních sil, zatímco pro ekonomický pohled je důležité vlastnictví, tedy případ, kdy určitý veřejný projekt realizuje za úplatu subjekt, který není z veřejného sektoru (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 70 – 71) Třetí vysvětlení (veřejně politické) jsem zařadila na podnět profesora Ochrany, který udává, že toto vysvětlení v dosavadní literatuře není explicitně nikde uvedeno, ale je třeba jej zohlednit.

#### **3.1 Právní vymezení veřejné zakázky a vybraných souvisejících pojmů**

Dnes se zákonné ustanovení veřejných zakázek nachází v mezidobí, kdy platí starý zákon a nový zákon se momentálně nachází v pořadí ke schválení Senátu. Pokud bude schválen, postoupí k podpisu prezidentovi. Vzhledem k tomuto faktu budu popisovat, jak vymezuje veřejné zakázky zákon z roku 2006 ve zněních pozdějších prepisů. Na konci této kapitoly pak uvedu změny zákona o veřejných zakázkách, které je potřeba zohlednit pro účely mé práce.

Legislativní rámec pro zadávání veřejných zakázek je odvozen z evropských směrnic. Evropská unie se tak snaží otevřít národní trhy členských zemí i ostatním zahraničním subjektům. To má pozitivní dopady nejen na zajištění volné soutěže, ale také se tím eliminuje vytváření nedovolené veřejné podpory, která by mohla ovlivnit cenu a kvalitu statků, protože by podpora jednoho subjektu zničila konkurenceschopnost jiných. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je tedy těmito směrnicím přizpůsoben. Ovšem tento zákon není jediným, kterým je třeba se řídit při zadávání veřejných zakázek. Proto je potřeba, aby zadavatel dbal i zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a dalších příslušných rozpočtových pravidel. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 75) Následující výčet představuje přehled nejčastějších zákonů a norem, které do veřejných zakázek vstupují:

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku státu
- Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

- Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dohled nad veřejnými zakázkami)

- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (kontrola státních zakázek)

Veřejná zakázka je dle právního hlediska smlouva, jejíž uzavření se musí řídit zákonem o veřejných zakázkách. Dle zákona je veřejná zakázka definována jako zakázka na dodávky, stavební práce nebo služby. Dále musí být realizována na základě úplatné písemné smlouvy uzavřené jedním nebo více zadavateli a jedním nebo více zhotoviteli, dodavateli nebo poskytovateli služeb. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015)

Zadavatel veřejné zakázky je subjekt, který „*vyhlašuje veřejnou soutěž a uzavírá smlouvu s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky.*“ (Ochrana, 2008: 142) Zadavatelem veřejné zakázky v souladu se zákonem o veřejných zakázkách (§ 2.1) může být pouze veřejný, dotovaný a sektorový zadavatel. Veřejný zadavatel je Česká republika, státní příspěvkové organizace, územní samosprávný celek či jiná právnická osoba, která byla zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována a ovládána jiným veřejným zadavatelem. (Ochrana 2008, s. 14) Veřejní dodavatelé pracují na netržním principu a část svých prostředků používají na nákup statků. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 75) „*Dotovaný zadavatel je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků poskytovaných veřejným zadavatelem.*“ (Jurčík, 2012) Dotovaný zadavatel tedy není součástí veřejného sektoru, ale k nákupu zboží a služeb využívá účelovou dotaci z veřejných rozpočtů. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 71) Předmětem zakázek dotovaného zadavatele je provedení stavebních prací nebo služeb s nimi souvisejícími. Sektorovým zadavatelem může být osoba, která vykonává relevantní činnost, která je definována zákonem o veřejných zakázkách. Mezi tyto relevantní činnosti patří činnosti v odvětví teplárenství, plynárenství, vodárenství, energetiky, poštovní služby, provozování letišť, činnosti spojené s dopravní sítí, která slouží veřejnosti a činnosti geografického průzkumu. (Ochrana, 2008: 14)

Pro zadání veřejné zakázky musí zadavatel vytvořit zadávací dokumentaci. To je soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek, které zadavatel stanoví pro zpracování nabídky. Dle zákona o veřejných zakázkách musí obsahovat obchodní podmínky včetně platebních podmínek, technické podmínky, požadavky na varianty nabídek, požadavky na způsob zpracování nabídkové ceny, požadavky na zpracování nabídky a způsob hodnocení podle hodnotících kritérií. Případně může zadavatel dodat jiné požadavky, které stanovil. (Ochrana, 2008: 35) Protože zadávací dokumentace je vlastně rámec pro činnosti uchazeče o



veřejnou zakázku, musí zadavatel tuto zadávací dokumentaci poskytnout dle zákona o veřejných zakázkách tak, aby byly pro podání nabídek vytvořeny stejné podmínky všem uchazečům. Lze zajistit neomezený a přímý dálkový přístup k zadávací dokumentaci, nebo je možno poskytnout dokumentaci formou listinného či elektronického zaslání dodavateli na základě písemné žádosti uchazeče, nebo formou přílohy výzvy k podání nabídek, nebo lze odkázat na místo přístupu k zadávací dokumentaci nebo uvést adresu, kde je možno o zadávací dokumentaci požádat. (Ochrana, 2008: 142) Mezi zásady postupu zadavatele, které musí být dodržovány, aby byl proces zadávacího řízení průhledný, veřejně kontrolovatelný a nikoho nezvýhodňoval, patří zásada transparentnosti, zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace. (Ochrana, 2008: 11)

Ve chvíli, kdy se tvoří zadávací dokumentace, musí zadavatel také zvolit typ zadávacího řízení. Existují dvě základní možnosti: otevřené a užší řízení. Otevřené řízení je určeno neomezenému počtu dodavatelů a je nejvíce transparentní. Užší výběrové řízení probíhá ve dvou kolech, kdy první kolo je otevřené neomezenému počtu zájemců, kteří musí doložit svoje kvalifikační předpoklady a projevit tak zájem o účast na veřejné zakázce. Do následného druhého kola užšího řízení pak postupují jen firmy, které prošly posouzením kvalifikace. U podlimitních zakázek na dodávky a služby a u podlimitních zakázek na stavební práce, které nebudou dosahovat hodnoty vyšší než 10 mil. Kč bez DPH, je možnost využití zjednodušeného podlimitního řízení, kdy zadavatel přímo vyzve 5 subjektů k podání nabídky a prokázání kvalifikace. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 78)

V nestandardních případech, které osvětluje následující tabulka, lze využít další tři typy zadávacího řízení, a sice jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění a soutěžní dialog. Nicméně tyto typy se vyznačují menší transparentností.

Tabulka č. 2: Nestandardní zadávací metody

Typ řízení	Stručná charakteristika	Možnosti využití
Jednací řízení s uveřejněním	Jedná se v podstatě o jednodušší variantu užšího řízení, kdy je ale možné o jednotlivých nabídkách dále jednat.	Žádná nabídka nesplnila podmínky předcházejícího zadávacího řízení. Ve výjimečných případech, kdy lze předpokládat, že nabídkové ceny budou nesrovnatelné.
Jednací řízení bez uveřejnění	Ve své podstatě přímá výzva jednomu zájemci. Nejméně transparentní.	Z technických/uměleckých důvodů, ochrany práv. Naléhavé objektivně zdůvodnitelné případy, kdy z časových důvodů nelze zadat jinak. Vícepráce do 30 % ceny původní zakázky.
Soutěžní dialog	Složen ze dvou fází. V první, nazývaný dialog, je hledán způsob řešení daní veřejné zakázky, ve druhé je soutěžena realizace tohoto řešení.	Zadavatel nemá konkrétní představu, jak dosáhnout cíle veřejné zakázky.

Zdroj: Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 78

Na základě zadávacího řízení zpracuje uchazeč o veřejnou zakázku (potenciální dodavatel) nabídku, která odpovídá předmětnému plnění veřejné zakázky. Uchazeč musí splnit zákonné podmínky pro podání nabídky. Uchazeč musí také splňovat kvalifikační předpoklady, které zákon stanovuje jako základní, profesní, ekonomické, finanční a technické. (Ochrana, 2008: 11 - 12)

Nabídky porovnává hodnotící komise, která je jmenovaná zadavatelem. Hodnotící komise musí mít nejméně pět členů a hodnotí nabídky na základě hodnotících kritérií. Hodnotící kritéria jsou stanovena zadavatelem tak, aby naplňovala předmět veřejné zakázky. V podstatě se jedná o klasifikaci zboží, služeb a stavebních prací. Zákon blíže uvádí referenční klasifikace. (Ochrana, 2008: 13)

Veřejné zakázky jsou ty, které jsou placeny z veřejných zdrojů nebo veřejných rozpočtů. Úkolem zadavatele je formulace cílů veřejné zakázky a definování zadání pro uchazeče veřejné zakázky. Soukromé subjekty, tedy uchazeči o veřejnou zakázku pak vytvoří nabídku a zadavatel si na základě předem stanovených kritérií vybere tu nejefektivnější. Svou roli má i veřejnost, protože služby nebo investice placené z veřejných zdrojů jsou i v jejím zájmu. Veřejnost může k veřejné zakázce zaujmout dvojí postavení. Buď je přímým

uživatel, nebo se na veřejné zakázce podílí nepřímo jako daňoví poplatníci. Proto je nesmírně důležité, aby veřejná zakázka naplňovala veřejný zájem. (Ochrana: 2004, s. 12-13)

Cíle veřejné zakázky jsou očekávané budoucí efekty, které přinese realizovaná nabídka. Formulování cílů musí být nastaveno tak, aby se cíle vztahovaly k předmětu veřejné zakázky. Dále musí být cíle vyhodnotitelné, toho lze dosáhnout tím, že hodnotící kritéria budou již obsažena v cílech. Je také dobré, když cíle nejsou příliš obecné a dají se měřit, protože mohou vznikat problémy s hodnocením nabídek, pokud jsou cíle příliš obecné. Rozhodně musí být u cílů uplatněna také ověřitelnost (verifikovatelnost) a důležité je také, aby se cíle nepřekrývaly nebo neopakovaly (neredundantnost). (Ochrana, 2008: 118) Současný ani nový zákon o veřejných zakázkách neukládá povinnost zadavatelům určit blíže předmět zakázky pomocí cílů veřejné zakázky.

Dodavatel je ze zákona právnická nebo fyzická osoba, která na základě smlouvy se zadavatelem poskytuje za úplatu zboží, služby nebo stavební práce. Z právního hlediska je tento vztah určen právě smlouvou mezi oběma aktéry. (Ochrana, 2008: 119) Tato smlouva je uzavřena s vybraným uchazečem do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. (Ochrana, 2008: 13)

Veřejné zakázky dělí zákon dle dvou hledisek. Prvním z nich je dělení podle předmětu plnění, tedy zda se jedná o veřejné zakázky na dodávky, služby či stavební práce. Druhý pohled rozděluje veřejné zakázky na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu. Rozdílem mezi nimi je, která legislativa je u nich uplatňována. U nadlimitních zakázek se předpokládá možnost podílu zahraničních subjektů, proto tyto veřejné zakázky musí být zadány dle směrnic Evropské unie. Tyto zakázky jsou pak také zveřejňovány v evropském věstníku. Podlimitní veřejné zakázky mohou mít odlišnou národní legislativu pro zadávání, avšak v České republice je zadávání velice podobné tomu evropskému, takže velkým rozdílem může být kratší termín pro podání nabídky. Informace jsou zveřejňovány ve Věstníku veřejných zakázek, což je národní informační systém. Pokud se jedná o poslední kategorii zakázek malého rozsahu, není nutnost složitých výběrových řešení, protože administrativní náklady by mohly překročit úsporu. Je tedy na zadavatel, aby stanovil postup, zda bude přímo jednat s dodavatelem nebo zda využije otevřené soutěže. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 75 - 77) Následující tabulka ukazuje hraniční hodnoty, kdy se láme rozhodnutí, o který druh veřejné zakázky se jedná.

Tabulka č. 3: Veřejné zakázky podle předpokládané hodnoty v tis. Kč bez DPH

Druh veřejné zakázky/typ zadavatele	Nadlimitní	Podlimitní	Malého rozsahu
Veřejné zakázky na dodávky a služby:			
Česká republika a státní příspěvkové organizace	(∞, 3395>	(3395, 2000>	(2000,0)
Územní samosprávné celky, jejich příspěvkové organizace a „jiné právnické osoby“ (§ 2 odst. 2 písm. d) zákona)	(∞, 5244>	(5244, 2000>	(2000,0)
Sektoroví dodavatelé	(∞, 10489>	-	-
Veřejné zakázky na stavební práce:			
Všichni zadavatelé	(∞, 131402>	(131402, 6000>	(6000,0)

Zdroj: Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 76

Změny, které s sebou nese nový zákon, nemají revoluční charakter, avšak jsou celkem znát v konkrétních případech. Cílem je odstranění administrativní zátěže, a tak se provedl vstřícný krok k flexibilitě na straně zadavatele. Je třeba také zmínit změnu u podlimitních zakázek, jejichž zadávání se tak stane časově jednodušším (Říčný, Marečková, 2015).

### 3.2 Ekonomické vymezení

Oproti právnímu vymezení, které je do značné míry dáno českou, potažmo evropskou, legislativou, je ekonomické vymezení již méně jednoznačné. Mnoho autorů definuje veřejné zakázky trochu jinak, a proto neexistuje jedna ustálená definice. Asi nejvíce komplexní definici uvádí pan profesor Ochrana, který říká, že „*veřejná zakázka je z ekonomického hlediska účelnou alokací zdrojů, která byla realizována na základě veřejné soutěže. Účelnost této alokace spočívá zejména v tom, že použité zdroje jsou využity ekonomicky vhodně, čili racionálně, se zřetelem na očekávané užítky plynoucí z předmětného plnění veřejné zakázky*“. (Ochrana, 2008: 9) Pan profesor Pavel vidí veřejnou zakázku jako „*simulaci tržních procesů za situace, kdy poptávajícím subjektem je stát*.“ (Pavel, 2012) Toto rozšiřuje definice, která říká, že „*institut veřejných zakázek je používán v situaci, kdy stát potřebuje zajistit produkci určitého statku či služby a tuto produkci zadá soukromému subjektu*.“ (Hanerníková 2007)

Obecně však můžeme shrnout, že ekonomický pohled se tedy soustřeďuje na obsahovou stránku veřejných zakázek a sleduje hlavně ekonomickou racionalitu při využívání veřejných zdrojů. Tato ekonomická racionalita se určuje na základě kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. (Ochrana, 2008: 9)

Je třeba si vymezit i související pojmy, které ekonomické hledisko osvětluje praktickým přístupem. Zadavatelem veřejné zakázky se z ekonomického hlediska rozumí subjekt, který k uspokojení veřejných potřeb využívá veřejné zdroje ve veřejném zájmu. Uspokojování veřejných potřeb je zde klíčové, protože to racionálně obhájí důvod vypsání veřejné zakázky. V podstatě jde o uspokojení veřejné potřeby, které mají být uspokojeny veřejnými službami a veřejnými statky. (Maatyová, Ochrana, Pavel, 2015: 71)

Zadávací řízení je prostředkem k zadání veřejné zakázky. Je třeba ekonomicky charakterizovat předmět veřejné zakázky pomocí očekávané užitné hodnoty, očekávaných nákladů a časové souvislosti. (Pavel, 2008: 3)

Zásady postupu zadavatele jsou ekonomicky zdůvodnitelné tak, že je zadavatel povinen zachovat podmínky volné soutěže, aby bylo možné vybrat ekonomicky nejvýhodnější nabídku, protože všichni mají stejné informace pro podání nabídky. (Ochrana, 2008: 12 - 13)

Uchazeč o veřejnou zakázku musí splnit kvalifikaci, kterou ekonomické hledisko vidí jako způsobilost k plnění předmětu zakázky. Na základě splnění této podmínky se může uchazeč zúčastnit soutěže. Po vybrání ekonomicky nejvýhodnější nabídky můžeme mluvit o subjektu, který bude zajišťovat veřejnou zakázku, jako o dodavateli. (Pavel, 2008: 6)

Nabídka je zpracována uchazečem jako nabízené plnění dodávky zboží, služeb či stavebních prací. Musí zde být definované užitné a nákladové parametry, které byly popsány v zadávacím řízení buď jako předmět, cíle nebo podmínky řešení veřejné zakázky. V ideálním případě by tyto hodnoty měly být východiskem pro ekonomickou kontrolu ex ante a ex post.

Při hodnocení se musí zadavatel, potažmo hodnotící komise, řídit principy tzv. 3E. Jsou to princip hospodárnosti, princip efektivnosti a princip účelnosti. Principem hospodárnosti se rozumí, aby zdroje, které budou použity subjektem při jeho činnosti, byly k dispozici ve správnou dobu na správném místě, v dostatečném množství, přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Princip efektivnosti zajišťuje dosažení co nejlepšího vztahu mezi dosaženými účinky a zdroji použitými na činnost. A poslední princip účelnosti hlídá dosažení stanovených cílů činnosti a zamýšlených účinků. (Pavel, 2008: 4)

Hodnocení nabídek je pak možno provést dvěma způsoby. Buď hodnocením na základě nejnižší nabídkové ceny, nebo na základě ekonomické výhodnosti. Profesor Ochrana (2011) říká, že obě tato kritéria mají své výhody a nevýhody, proto je vždy potřeba zvážit, které hodnocení je vhodné pro kterou zakázku. Hodnocení podle nejnižší nabídkové ceny se může uskutečnit, pokud si můžeme říci, že je hodnocení v souladu s principem hospodárnosti

a že lze do zadávacího řízení zahrnout všechny parametry předmětu zakázky, aniž by tak došlo k opomenutí některých dodatečných nebo skrytých nákladů.

Kritérium ekonomické výnosnosti je trochu obsáhlejší a zadavatel ho vybírá ve chvíli, kdy není kritérium nejnižší nabídkové ceny vhodné, protože nebyly dodrženy zásady hospodárnosti nebo předmět zakázky je příliš složitý. Vždy je při tomto druhu hodnocení potřeba stanovit dílčí kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny a byla vztažena k nabízenému plnění veřejné zakázky. Pro poměrování vztahu účinné hodnoty a ceny se používají různé metody jako například výpočet vnitřního výnosového procenta, výpočet čistého přínosu, analýza nákladové efektivity, analýza produktivity nákladů, analýza nákladů a užítku, analýza nákladů a přínosů a další. (Ochrana, 2006: 14)

### 3.3 Veřejně politické vymezení

Veřejně politické vymezení není v literatuře příliš popsáno, neboť do současnosti byla postačující vysvětlení pojmu veřejná zakázka z ekonomického a právního hlediska. Okrajově se veřejně politickým pohledem zabývá profesor František Ochrana, který ve svých publikacích a přednáškách přidává k ekonomickému vymezení, že přesnější by bylo se místo o předmětu veřejné zakázky hovořit o cíli veřejné zakázky. Ovšem pojem cíl veřejné zakázky nezná ani zákon. (Ochrana, 2011: 87)

Je škoda, že takovému tématu, jako jsou veřejné zakázky se žádný z veřejně politických autorů přímo nevěnoval. Z veřejně politického hlediska je totiž veřejná zakázka ekonomickým nástrojem veřejné politiky. Nejenom že z hospodářského hlediska alokuje finanční prostředky státu, ale je také veřejně politickým nástrojem k prosazování cílů a veřejných zájmů. Uskutečněním veřejné zakázky dochází k realizaci veřejné politiky, která je financována ze soukromého sektoru, ať už se jedná o investice do staveb, tzv. dodávky nebo se jedná o financování služeb zajišťujících spokojenost občanů.

Tak jako státní rozpočet je vyjádřením shody o tom, které služby budou podporovány a které nikoli (Theoulou, Cahn, 1995: 185), tak vypsání veřejné zakázky ukazuje jasně, co jsou momentální priority. V ideální případě tak dojde k „*minimalizaci nákladu s ohledem na předpokládaný výstup, resp. maximalizaci užítku v relaci k vynaloženým nákladům.*“ (Ochrana, 2005: 23)

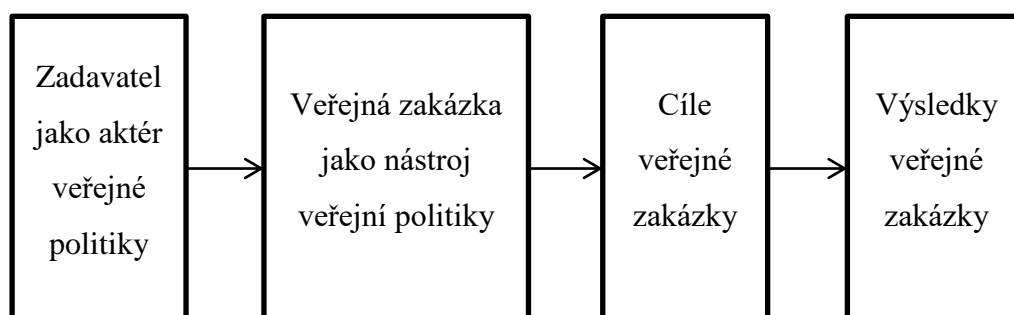
Můžeme tedy říci, že veřejná zakázka je nástrojem k realizaci cílů veřejných politik. Jejím prostřednictvím mohou být naplňovány jak strategické cíle veřejných politik (zejména formou veřejných investic) tak i krátkodobé (operativní) cíle veřejných politik (např. formou

veřejných zakázek na služby). Stupeň naplnění cílů veřejných politik zároveň vypovídá o efektivnosti realizace veřejné zakázky. Audit veřejné zakázky se tak může stávat jedním z indikátorů úspěšnosti realizace veřejné politiky. (konzultace s prof. Ochranou 7. 4. 2016)

Pro vysvětlení použiji paralely veřejného financování a rozpočtování jako nástrojů veřejné politiky. Tomuto tématu se kromě profesora Ochrany věnují také Jan Pavel, Leoš Vítek, Alena Maatyová a další v publikacích *Veřejný sektor a veřejné finance*; *Veřejné finance v teorii a praxi*. Hlavní inspirací však bude publikace profesora Ochrany *Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí*.

Nejjednodušší kauzalitu může nastiňovat následující obrázek, kdy zadavatel je aktérem veřejné politiky, která by měla být definovaná ve strategiích konkrétních institucí. Veřejná zakázka je tedy nástroj, který zadavatel používá k tomu, aby naplnil své cíle a získal požadované výsledky.

Schéma č. 1: Kauzalita veřejné politiky a veřejných zakázek



Zdroj: Ochran, 2006: 4; upraveno autorkou

Pro jednotlivé subjekty má správné stanovení cílů svůj význam. Pro zadavatele hrají cíle roli popisu očekávaného stavu, jehož má být dosaženo. Cíle jsou také prostředek k vymezení hodnotících kritérií jak pro zadavatele, tak pro hodnotící komisi. Pro uchazeče jsou cíle směrnice pro nabízené plnění veřejné zakázky. Kontrolní orgán pak může cíle využít jako kontrolní ukazatel pro provádění interního a externího auditu ex ante a ex post. Explicitní zavedení cílů veřejné zakázky by pak zefektivnilo práci hodnotící komise a zkvalitnilo by kontrolní činnost. (Ochran, 2008: 29)

Jak budou cíle formulovány, to je dáno také na základě přístupu, který bude zvolen s ohledem na účast nebo neúčast veřejnosti. Jedná se tedy o rozhodování mezi nabídkovým a

poptávkovým přístupem. Nabídkový a poptávkový přístup jsou dva odlišné postupy, které jsou použity při vypisování veřejných zakázek. Nabídkový přístup je takový, který vychází od politických představitelů. Není podstatné, co si myslí veřejnost, proto zadavatel nezjišťuje potřeby ani mínění veřejnosti. Oproti tomu je poptávková přístup přímo podřízen tomu, co veřejnost považuje za důležité, co je podle ní v tomto okamžiku potřeba. Následně na základě těchto podnětů zpracuje zadání veřejné zakázky, aby byly potřeby veřejnosti naplněny (Ochrana, 2004: 5).

Tabulka č. 4: Ilustrace rozdílu mezi nabídkovým a poptávkovým způsobem

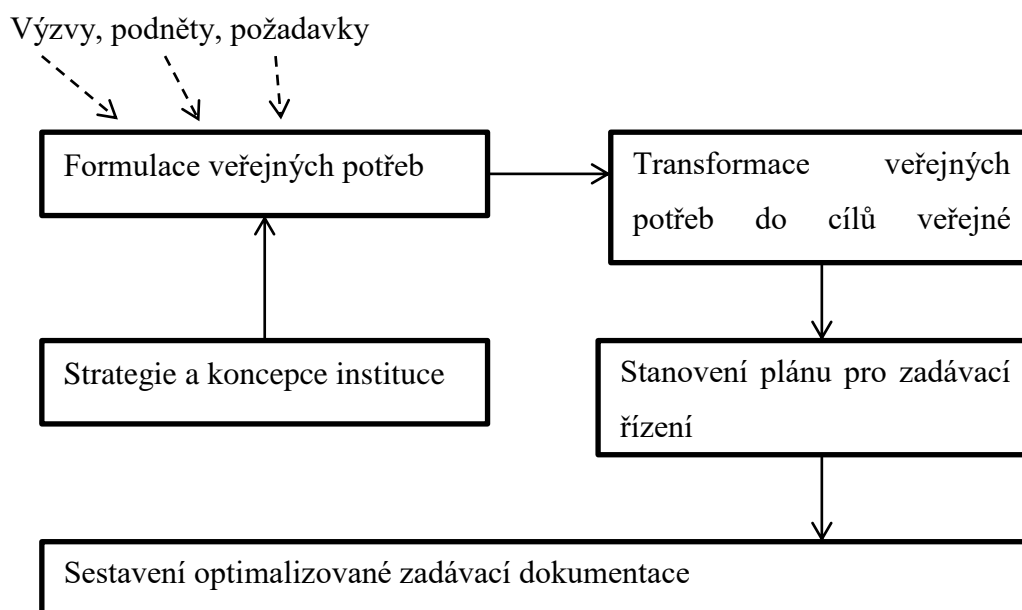
	<b>Nabídkový</b>	<b>Poptávkový</b>
1	Zadavatel VZ	Veřejnost
2	Veřejná zakázka	Zadavatel VZ
3	Veřejnost	Veřejná zakázka

Zdroj: vlastní zpracování

Pokud je tedy zvolen poptávkový přístup k veřejným zakázkám, pak je možno využít institutu veřejných zakázek také při kontrole účinnosti veřejné politiky. V první fázi musí být stanoveny veřejné potřeby, které je potřeba naplnit. Po selekci těchto veřejných potřeb, by měly být vybrané veřejné potřeby formulovány do cílů veřejné politiky a tyto cíle pak překlopeny do formulace cílů veřejné zakázky tak, aby docházelo k účelné, efektivní a transparentní alokaci. Na následujícím schématu je naznačen proces začlenění veřejných potřeb do zadávací dokumentace.



Schéma č. 2 : Cíle veřejné zakázky jako nástroj kontroly veřejné politiky



Zdroj: Ochrana, 2006: 12; upraveno autorkou

Cíle veřejných politik jsou očekávané hodnoty, kterých bychom měli příslušnou veřejnou zakázkou dosáhnout. Abychom mohli odpovědět na otázku, zda jsou cíle naplněny, musí být vyhodnotitelné (Ochrana, 2006: 12). Pro vyhodnocení cílů se v manažerských metodách používají různé strategie. Rozšířenou možností, jak zjistit efekt stanovených cílů je již v prvopočátku při formulaci použít například metody SMART nebo DUMB, kterou vyvinul George Doranen při své manažerské praxi. (Doranen, 1981) Tato slova jsou mnemotechnickou pomůckou pro zapamatování si kritérií, která by cíl měl představovat. V české mutaci těchto pravidel sledujeme, zda je cíl konkrétní, ambiciózní, reálný, akceptovatelný a terminovaný. (Wagnerová, 2006)

Pro vládní a správní dokumenty je vhodné používat dvou druhů cílů, a sice jak jsem uvedla na začátku, funkčního (strategického) cíle a cíle objektového, který by měl splňovat právě kritéria měřitelnosti, aby bylo možné jej vyhodnotit. Zde se ukazuje výhoda spojená s pečlivým stanovením cílů veřejné zakázky, neboť je možno pak vhodně formulované cíle jako hodnotící kritéria pro výběr nabídek.

Požadavky na vlastnosti cílů v souvislosti s veřejnými zakázkami definuje pan profesor Ochrana (2008). Ten udává, že aby cíle byly funkční, musí splňovat čtyři následující vlastnosti. Musí být verifikovatelné, tedy musí být ověřitelné. Ptáme se pak, nakolik bylo splněno předmětné zadání veřejné zakázky. Míru nám charakterizuje kvantifikovatelnost cíle. Tedy konkrétně určuje množství, kvalitu, časové termíny a náklady. Dále musí splňovat

atribut předmětnosti, tedy že cíle se musí vztahovat přímo k předmětu zakázky a vyjadřují očekávání plnění veřejné zakázky, které souvisí nejen s náklady, ale i s užitkem. Posledním ve výčtu požadavků je konzistentnost. Cíle se nesmí překrývat a zároveň musí pokrývat celý předmět zakázky. Nevhodným by také bylo, kdyby cíle nenavazovaly na obecné cíle instituce, z nichž by měly být odvozeny. (Ochrana, 2008: 35)

Veřejně politické hledisko lze také rozeznat v zohlednění teoretického přístupu k velikosti trhu podle role státu. Přístup vlády má vliv na velikost trhu veřejných zakázek, jak ukazuje pro tento účel upravený Esping - Andersenův model (viz následující tabulka).

Tabulka č. 5: Rozsah veřejného sektoru a trhu veřejných zakázek

<b>Přístup vlády</b>	<b>Rozsah veřejných výdajů</b>	<b>Velikost trhu veřejných zakázek</b>	<b>Dopady na financování</b>
<b>Liberální</b>	Jen selektivní, omezené výdajové programy	Malá	Štíhlá výdajová stránka rozpočtu
<b>Konzervativní</b>	Cílově orientované programy s relativně omezenou redistribucí	Střední	Střední rozsah financování
<b>Sociální</b>	Rozsáhlé univerzalistické veřejné programy se silnou redistribucí	Velká	Rozsáhlý rozpočet

Zdroj: Ochrana, 2011: 35

Všechny vládní přístupy spojuje to, že veřejné zakázky jsou nástrojem jejich vládní politiky. Rozdíl je ale v rozsahu trhu veřejných zakázek. Pokud je zvolen liberální přístup, pak je trh veřejných zakázek poměrně malý. S velkou pravděpodobností bude realizováno celkem málo služeb pro občany, a tak budou výdaje instituce omezené a budou rozdělovány buď na málo aktivit, nebo budou zajišťovat aktivity jen z části. V konzervativním přístupu bude instituce zajišťovat cílené aktivity, které bude považovat za důležité nebo nepostradatelné pro svoje fungování. Velikost trhu bude větší než u liberálního přístupu, ale i tak bude omezený. Oproti tomu sociální přístup vlády si žádá velký finanční rozpočet na univerzalistické veřejné programy se silnou redistribucí. Proto je velikost trhu veřejných zakázek v porovnání s ostatními přístupy největší (Esping-Andersen, 1993).

Můžeme si ukázat na příkladu údržby zeleně v obci, jak se mění rozsah trhu, podle vládního přístupu. V obci jsou stromy, travnaté plochy a záhony. S liberálním přístupem by

představitelé obce rozhodli, že o zeleň, která není před budovami státní správy, by se měli starat obyvatelé města. Proto vedení města najme zahradnickou službu na údržbu jen malé části zeleně ve městě. Oproti tomu sociálně přístupující představitelé obce by nechali zajistit údržbu zeleně univerzálně pro všechny občany obce. Konzervativně smýšlející představitelé by se rozhodovali, kdy je údržba zeleně v obci nejvíce potřeba a rozhodli by, že údržba bude zajištěna během letních měsíců, kdy je třeba posekat přerostlou trávu na travnatých plochách nebo zalévat rostliny, aby neuschvuly v horkém období. (Pratt, Arrow, 1985)

## 4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Existuje hodně teorií, které by se k veřejným zakázkám daly vztáhnout a které by objasnily střípek po střípku každou součást této problematiky. Nicméně s ohledem na omezené kapacity této práce je třeba toto široké spektrum zúžit na ty, které pomohou vysvětlit veřejné zakázky tak, aby se práce posunula k naplnění cílů. Některých teorií se dotknu v úvodu této podkapitoly a vysvětlím, proč se jimi zabývám jen okrajově. Ty, co pokládám za stěžejní, dále rozepíši a pokusím se vysvětlit ve vztahu k veřejným zakázkám.

Teorie byrokracie, jak ji známe od Maxe Webera, nám může vysvětlit racionalizaci procesů, která u některých představitelů úřadu může nastat, ale pro naše účely je příliš obecná a i s odkazem na neoweberianství si můžeme říci, že se spíše jedná o zjednodušující koncept, který má nastínit státní správu jako ideální typ „*efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy.*“ (Potůček, 2005: 135) Avšak v předmětu zájmu této diplomové práce si lze spíše představit kritickou větev teorie byrokracie, a sice Millsovo sledování vlastních zájmů nebo třeba Mertonovy nechtěné důsledky byrokracie, kdy dochází k záměně prostředků za cíle. Inspiraci těchto myšlenek vidím i v teoriích, které popisují ve vztahu k veřejným zakázkám. První z nich se odráží v oportunismu a transakčních nákladech, zatímco druhá z nich je rozpoznatelná v teorii principál – agent.

V přímé souvislosti s veřejnými zakázkami jsou však nejvíce skloňovanými tyto teorie: teorie informační asymetrie, teorie principál agent a teorie transakčních nákladů.

### 4.1 Teorie informační asymetrie

Velkými průkopníky teorie informační asymetrie jsou ekonomové, protože tato problematika úzce souvisí s fungováním trhu. Pokud tedy se zajímáme o teorii informační asymetrie, nalezneme ji v ekonomických učebnicích v kapitolách, které se věnují tržním selháním. Za významné analyticky tohoto fenoménu můžeme považovat George Arthura Akerlofa, Michaela Andrewa Spence a Josepha Eugene Stiglitze, kteří získali v roce 2001 Cenu Švédské národní banky za rozvoj ekonomické vědy na památku Alfreda Nobela. (Sojka 2002)

Teorie informační asymetrie používá k vysvětlení model dokonalé informovanosti subjektů, který se, lapidárně řečeno, vyznačuje tím, že všichni vědí všechno. Ovšem něco jako dokonalá informovanost v praxi neexistuje. Na tom je založena teorie informační asymetrie. Je zde předpoklad, že některé subjekty nebo někteří aktéři disponují informacemi, které jim poskytují výhodu v různých situacích. Tyto situace nemusí být jen ekonomického rázu, ale

informační asymetrie může nastat v podstatě v jakékoliv interakci. Napříč literaturou jsou uváděny příklady, které ukazují informační asymetrii při návštěvě lékaře, kdy lékař má znalosti, které pacient ne, nebo koupě složitého přístroje, jehož princip fungování nám bez potřebného vzdělání nemůže být jasný. Informační asymetrie se promítá také do firemních a organizačních struktur, kdy manažer firmy ví více než její majitelé nebo zaměstnanec ví více o svých kvalitách než ten, který ho najímal. (Stiglitz 1997, s. 109 - 110)

Je tedy zřejmé, že informační asymetrie může nastat kdykoliv a kdekoliv, kde se může stát, že některá informace nebude uvedena nebo bude dokonce utajena. Toto utajení ani nemusí být nelegální povahy. Může se jednat o „know how“ společnosti, které z pochopitelných důvodů nebývá podrobně vysvětlováno. (Soukupová 2003, s. 493) Ilustrujme si tuto situaci na nám známém příkladu údržby zeleně v obci. Předpokládejme, že údržba zeleně je činností vysoce složitou a vyžadující speciální znalosti, kterými jen tak někdo nedisponuje. Představitelé obce vypíší veřejnou zakázku na údržbu zeleně v obci. Jedna zahradnická firma je na trhu již dlouho, má hodně podobných klientů a také již pro obce v sousedství zajišťuje podobnou službu, takže dokáže dobře vyčíslit cenu veřejné zakázky. O tuto veřejnou zakázku má však zájem i zahradnická firma, která na trhu sice není úplně krátce, ale začala se rozrůstat celkem nedávno a dosud se specializovala jen na travnaté rostliny a s květinami a stromy nemá zase tak velké zkušenosti. Druhá zahradnická firma sice může vyčíslit své služby s nejlepším svědomím, ale cítíme, že první zahradnická firma má více zkušeností s podobnými zakázkami a její kalkulace bude reálnější. V tomto příkladu můžeme sledovat existenci informační asymetrie mezi dodavateli. Kromě toho zde můžeme rozpoznat i informační asymetrii mezi dodavatelem a zadavatelem, protože z předpokladu složitosti údržby víme, že představitelé obce si jen těžko dokáží spočítat, kolik budou reálné náklady na službu. Zkušenější zahradnická firma má tak i informační velkou převahu nad zadavatelem.

Teorie informační asymetrie je předpokladem pro vznik principál – agent teorému (Pratt, Arrow, 1985), který si představíme v následující podkapitole. Stěžejní je také souvislost s oportunistem, který bude blíže popsán při vysvětlování teorie zastoupení a teorie transakčních nákladů.

## **4.2 Teorie zastoupení, model principál – agent**

V teorii zastoupení jsou aplikovány poznatky školy veřejné volby, která se snaží propojit ekonomickou analýzu s politickým chováním jedince. Nesouhlasí s tím, že chování

člověka na trhu je odlišné od chování jedince v politice. Poukazuje na to, že i v politice sleduje jedinec svoje vlastní náklady a výnosy a veřejný zájem či veřejné blaho jsou z pohnutek jedince naplňovány, pokud je jedinec vidí jako výnosy pro sebe, ať už z důvodů politických preferencí, za účelem znovuzvolení, nebo třeba altruismu. Tento vztah provází často i úředníky, kteří si zase nechávají některé informace pro sebe, aby byli nepostradatelní a získali tak jistotu zaměstnání na úkor efektivitu fungování státní správy.

Teorie principál – agent vychází z předpokladu, že v organizační jednotce, společnosti nebo instituci jsou oddělena vlastnická práva od řízení. To vede často k odchýlení od ziskových pohnutek, informační asymetrii a riziku morálního hazardu. (Mlčoch 1996, s. 17) V následující části si ukážeme, jak mohou být nastaveny vztahy mezi aktéry a jak se uplatňuje tato teorie v oblasti veřejných zakázek. S výzkumem modelu principál – agent jsou spojeni hlavně Arrow, Wilson, Jensen a Meckling, dále pak Kraakman nebo Eisenhardt. Taktéž viz Pratt, Zeckhauser.

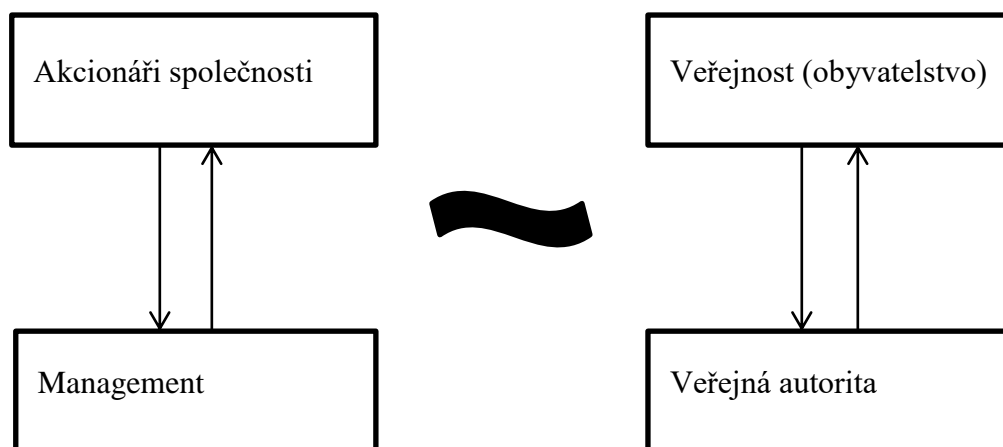
Základními pojmy teorie zastoupení jsou zmocnitel a zmocněnec. Pro lepší přehled budu při vysvětlení používat počeštěné původní názvy principál a agent, protože je menší pravděpodobnost, že se budou plést. Při tomto modelu jde o to, že principál pověří agenta, aby ho zastoupil v některé věci. Principál tedy deleguje část svých pravomocí na agenta a nechá mu výměnou za službu určité pole působnosti. Ve chvíli, kdy principál chce znát skutečný stav věci, kterou svěřil agentovi, nastává problém zastoupení, protože odpověď na tuto otázku dává principálovi jen agent. Principál si tedy nemůže být nikdy jist, zda agent říká pravdu nebo upravuje skutečnost tak, aby těžil z tohoto vztahu pro svoje zájmy.

Tyto vztahy se projevují hlavně ve velkých akciových společnostech, kde akcionářů firmy je tolik, že není možné, aby řídili společnost, proto si volí management, který pověří vedením společnosti. Akcionáři jsou zde tedy v roli principála a management v roli agenta. Často se zde může projevit rozdílnost zájmů obou těchto skupin aktérů. Akcionáři mají zájem na prosperitě firmy, zatímco manažeři se mohou chovat oportunisticky a nastavit si platové nebo jiné podmínky tak, aby na tom vydělali nejvíce právě oni. Tomuto se říká také morální hazard, kdy jedna strana má informační převahu a využívá ji ve svůj prospěch.

Naprosto paralelní k tomuto vztahu je pak vztah veřejnosti a veřejné autority. V roli principála je veřejnost, která si ve volbách zvolila vládu (veřejnou autoritu) jako agenta, který má zastupovat veřejné zájmy. Ale jak jsme si již ukázali při vysvětlování veřejné volby, je nevyhnutelné, že se v pozicích veřejné autority mohou objevit jedinci, kteří budou sledovat primárně svůj individuální zájem, stejně tak jako manažeři v akciové společnosti

z předchozího příkladu. Následující schéma ukazuje model principál – agent na příkladech akciové společnosti a fungování veřejné autority.

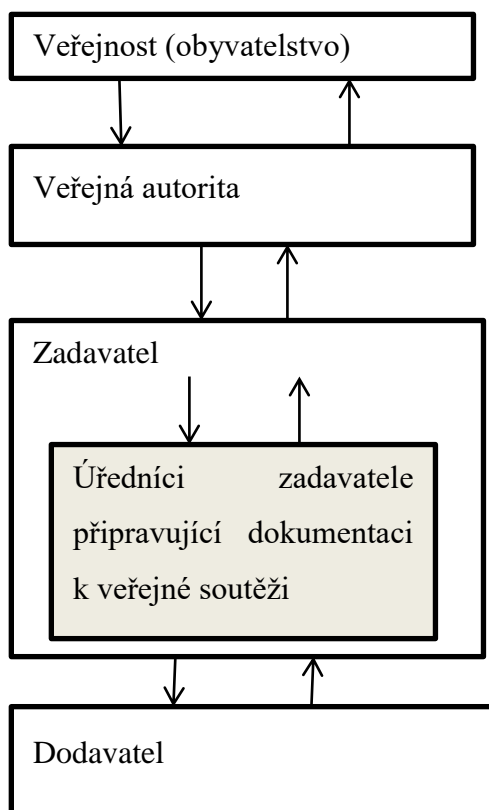
Schéma č. 3: Model principál – agent na příkladech



Zdroj: Ochrana, 2008, upraveno autorkou

Profesor Ochrana vysvětluje tento teoretický přístup k veřejným zakázkám následujícím způsobem. V roli principála je zde veřejnost, která má určité potřeby, které jsou definovány agentem. V tomto vztahu jsou agenti politici, kteří se snaží uspokojit zájmy a poptávky občanů po veřejných službách a statcích. Následně se úkol realizace přesouvá na dalšího agenta, který je v tomto vztahu zadavatelem, jenž má za úkol formálně realizovat proces zadávání a hodnocení veřejných zakázek a výběr nejvhodnější nabídky. Tento úkol v konečné fázi zůstává na úřednících, kteří mají nejdokonalejší informace, což může zadávací proces ovlivnit. Aby k tomuto negativnímu dopadu nedocházelo, zákon definoval zásady postupu zadavatele, které jsem popsala výše. (Ochrana 2008, s. 15 -16) Posledním článkem v tomto vztahu je pak dodavatel veřejné zakázky, který má o předmětu veřejné zakázky největší informace, jak jsme si již nastínili při vysvětlování informační asymetrie. Následující obrázek ukazuje kauzalitu vysvětlení.

Schéma č 4: Diagram modelu principál – agent na příkladu veřejných zakázek



Zdroj: Ochrana, 2008: 35; upraveno autorkou

Každopádně pro účely této práce je třeba se soustředit hlavně na vztahy mezi veřejnou autoritou, zadavatelem, potažmo úředníky a veřejností. Vztah mezi dodavatelem a zadavatelem je pro moji analýzu méně podstatný, protože výzkumné otázky jsou zaměřeny přímo na proces zadávání.

### 4.3 Transakční náklady, omezená racionalita a oportunistus

Transakční náklady jsou pohledem spíše ekonomickým, ale považuji je za nedílnou součást teoretického pozadí, protože při rozhodování, zda zadat zakázku soukromému sektoru nebo si vystačit s kapacitami ve veřejném sektoru, hraje výše transakčních nákladů významnou roli. U veřejných zakázek se projevuje hlavně předpoklad omezené racionality a oportunistus. (Pavel n. d., s. 3)



Ekonomie **transakčních nákladů** (nový institucionalismus) vychází z institucionální ekonomie, kde hrají velkou roli instituce. Neoinstitucionalismus je spjatý s ekonomem Wiliamsonem.

Ne však ve smyslu organizace, ale instituce ve smyslu pravidel, které mohou být formální a neformální. Mezi formální instituce nám v souladu s tématem veřejných zakázek spadá samozřejmě legislativa nebo vnitřní metodiky a mezi neformální instituce patří zvyky a návyky, které mají aktéři v zadávání veřejných zakázek. Někdy tato neformální pravidla bývají nazývána obecně kulturou dané společnosti nebo organizace. Tyto kultury jsou pak vzorce chování, se kterými je obecně slučitelný každý ekonomický systém, ale na míře kompatibility záleží, jak moc bude ve skutečnosti ekonomický systém efektivní. Albert Breton určil kulturní ring třemi rovinami, na kterých se pohybuje každá společnost. V těchto rovinách se na krajních hodnotách objevují integrita a korupce, solidarita a individualismus, učenlivost a rutina. (Mlčoch 1996, s. 12 -15) Pokud se podíváme touto optikou na systém veřejných zakázek, můžeme si říci, že kultura, která má vysokou míru korupce, je silně individualistická, a není ochotná se učit, bude zatížena nedůvěrou v systém veřejných zakázek, protože praxe je taková, že veřejné zakázky jsou přidělovány těm, kteří si to zařídí. Naopak pokud bude kultura společnosti dbát na integritu, solidaritu a učenlivost, systém veřejných zakázek bude provázán s dlouhodobými cíli společnosti a pro ekonomický růst nebudou potřeba politické tenze, pak bude panovat důvěra i v institut veřejných zakázek.

Teorie **omezené racionality** předpokládá, že poznávací kapacita člověka je omezená a tedy není v jeho silách poznat celou skutečnost. Nemá dokonalé informace, a tak i když se snaží jednat racionálně, nedostatečná informovanost mu v tom zabraňuje.

Dalším doprovodným fenoménem je **oportunismus**. S oportunistickým jednáním se v ekonomice můžeme setkat hlavně v situacích, kdy se člověk snaží dosáhnout co největšího užitku, ale nebojí se tohoto cíle dosáhnout i nepříliš čestným jednáním. Zda se tak stane, záleží na počtu opakovaní tržního setkání, na míře trestu za toto nečestné jednání a hlavně riziko odhalení. (Malý 2000) Sklon k oportunistickému jednání je často doprovázen také informační asymetrií, což může vést k nejistotě v ekonomických transakcích. Oportunistické jednání není nutně přítomné, ale riziko jeho výskytu je vždy. (Mlčoch 1996, s. 11)

Přímo u problematiky veřejných zakázek se jedná o situaci, kdy ani poptávající ani nabízející strana nejsou na realizaci veřejné zakázky závislé, tedy že nabízející mají poptávku i ze soukromého sektoru a zadávající veřejné zakázky může nakoupit zboží od více soukromých subjektů. Znamená to tedy, že ani zadávající veřejné zakázky ani soukromý subjekt nemají monopolní nebo monopsonní postavení. Tato situace také pomáhá eliminovat

oportunistické chování některých subjektů, protože se nacházejí ve větší konkurenci, kde by se nekalé praktiky mohly snadno odhalit. (Pavel n. d., s. 4)

Jak jsem již uvedla výše, cílem z ekonomického hlediska u veřejných zakázek je poskytování kvalitnějších služeb za nižší cenu. Toho veřejný sektor v některých případech není schopen dosáhnout svépomocí, a tak vypíše veřejnou zakázku. Jde tedy o rozhodování „make or buy“. Tato metoda rozhodování se používá nejen v logistice, ale je v podstatě nedílnou součástí rozhodovacích procesů jak organizací veřejného, tak soukromého sektoru. Při rozhodování hrají největší roli náklady a možnosti produkční kapacity. Podle povahy projektu nebo předmětu zakázky se pak ještě uplatňují v rozhodování parametry jako kvalita, know how, výrobní kapacity, nebo technologické možnosti. (Fill 2000) Zde si musí každá instituce státní správy a samosprávy spočítat, co je pro ni výhodnější. Jsou náklady, které jsou jasné jako produkční, fixní nebo variabilní náklady, ale do popředí se dostávají také transakční náklady, které jsou vyjádřením toho, kolik nás bude stát, když budeme veřejnou zakázku vypisovat a její předmět outsourcovat. Tyto náklady nesmí převýšit úspory, které získáme kontrahováním. (Pavel 2003, s. 12)

Vyčíslení transakčních nákladů je velmi obtížné, ale i přesto je třeba se tomu věnovat předem „ex ante“ a také po veřejné zakázce „ex post“, protože tyto transakční náklady mohou dosáhnout až několika procent, což při velkoobjemových zakázkách nemusí být zanedbatelná částka. (Pavel n. d., s. 10) Ex ante náklady jsou vázány na přípravu, vyjednávání a zabezpečování kontraktu. V případě veřejných zakázek jsou to tedy náklady spojené s procesem zadávání veřejných zakázek. Náklady, které vznikají ex post, jsou náklady vyvolané špatnou adaptací (maladaptacion costs), náklady dohadování a smlouvání ohledně provedení a kvality (haggling costs), náklady na provoz struktur ovládnutí (governance costs) vč. nákladů řešení obchodních sporů; náklady spojené se zajišťováním plnění závazků (bonding costs). Kromě nevýhody obtížné kvantifikace nákladů s sebou nesou transakční náklady tu nepříjemnost, že jsou navzájem provázané, a tak musejí být optimalizovány současně. (Mlčoch 1996, s. 15)

Ačkoliv se zdá, že transakční náklady mohou někdy vystoupat na velké částky, není tomu tak v rozsáhlejších měřítku. Industry Commission provedla rešerši 203 empirických studií, které se zabývaly „make or buy“ rozhodnutím ve volbě externího zajištění služeb, a zjistila, že nejčastěji se úspora nákladů pohybuje v rozmezí 10 – 20 %. (Industry Commission 1996) Najdou se i kritici externího zadávání, kteří vidí problém v porovnání kvality služby. Je obtížné porovnat kvalitu, protože u interního zajištění služby se parametry kvality nezohledňují, zatímco u veřejných zakázek ano, protože jsou kritéria kvality součástí

hodnocení nabídek, formulace smlouvy a následného monitoringu plnění veřejné zakázky. (Maatyová 2015, s. 74)

#### **4.4 Shrnutí teoretických východisek**

Každá z výše uvedených teorií popisuje fenomén, který se do procesu zadávání veřejných zakázek projevuje trochu jinak a v jinou dobu, ale v podstatě jsou tyto teoretické koncepty velice provázané a osvětlují jednotlivé aspekty mého zkoumaného problému.

Již z popisu můžeme odtušit, jak jsou na sebe teorie navázané a kdy se mohou určité fenomény projevit v procesu zadávání veřejných zakázek. Základní teorie transakčních nákladů se projeví ve chvíli, kdy je zřejmé, že v nastalé situaci je potřeba saturovat nějakou veřejnou potřebu. Ze strany zadavatele veřejné zakázky pak přichází rozhodnutí o vypsání veřejné zakázky, pokud je to dle teorie transakčních nákladů nejvhodnější varianta. Mezi aktéry, kteří jsou přítomni procesu zadávání veřejných zakázek, avšak panuje informační asymetrie, což je základní předpoklad pro vznik vztahu principál – agent. Rozhodnutí tedy nemusí být objektivně nejvýhodnější, nicméně záleží na tom, jestli v tuto chvíli některý z aktérů využije situace a zachová se oportunisticky.

Právě oportunismus je stěžejním fenoménem, který zkoumají u veřejných zakázek výzkumníci, kteří se zabývají korupcí. Nicméně já osobně se domnívám, že v procesu zadávání veřejných zakázek bychom se měli snažit eliminovat hlavně negativní důsledky fenoménů, které popisuje teorie zastoupení a teorie informační asymetrie, aby nedocházelo k vytvoření prostoru pro vznik oportunistického chování. Proto si myslím, že je třeba definovat přelomové fáze zadávání veřejných zakázek a určit, zda je zde riziko vzniku fenoménu informační asymetrie, která může vést k oportunistickému chování.

## 5 ANALYTICKÁ ČÁST

Tato kapitola je rozdělena na podkapitoly podle postupu, který jsem pro svoji případovou studii zvolila. Na začátek je důležité říci, že první část zkoumá proces zadávání veřejných zakázek, který není přímo závislý na dané úpravě zákona a není tak pro analýzu procesu důležité, zda se jedná o postup podle nového zákona nebo podle starého, nicméně respondenti vypovídali dle zkušeností, které nabyli při platnosti stávajícího zákona.

Podkapitola analýza dokumentů je zaměřena na metodiky, které si zavedly instituce právě pro úpravu postupů za podmínek stávajícího zákona. U analýzy expertních rozhovorů bude důležitý názor respondenta na důležitost dané fáze. Respondenti stejně jako v první podkapitole nejčastěji odpovídali dle zkušeností se stávajícím zákonem. Následná podkapitola bude zohledňovat stávající zákon, neboť se bude jednat o porovnání výsledků analýzy dokumentů a analýzy rozhovorů.

Poslední podkapitola bude zaměřena na reflexi změn, které budou muset nastat v příslušných institucích. Proto bude hlavním legislativním rámcem nový zákon o zadávání veřejných zakázek.

### 5.1 Proces zadávání veřejných zakázek

V této podkapitole se seznámíme s fázemi, které se vyskytují při procesu zadávání veřejných zakázek. Není ustálené, jaké fáze se u veřejných zakázek identifikují, protože pro každý výzkum jsou stěžejní jiné momenty problematiky veřejných zakázek a tedy si proces veřejných zakázek strukturuje každý výzkumník sám. Nicméně pokud bych měla najít nějaké průniky, tak napříč výzkumy se popisují fáze zjišťovací, přípravné, fáze výběru dodavatele, realizační a kontrolní fáze (Kameník, 2011). Oblasti mého zkoumání jsou hlavně v prvních dvou uvedených fázích, tedy ve fázi zjišťovací a přípravné. Můžeme si říci, že tyto fáze jsou pro analýzu příliš obecné, a tak jsem se rozhodla inspirovat jinými výzkumy a tyto dvě fáze jsem ještě rozdrobila na podrobnější celky. Pro lepší ukotvení a srovnání s jinými výzkumy postupuji ve velké míře dle ekonomické analýzy zadávání veřejných zakázek profesora Ochrany (Ochrana, 2008).

Význam této kapitoly spočívá také v tom, že u každé fáze jsem se respondentů ptala, zda mají pocit, že do procesu mohou vstoupit jevy, které jsem popsala v teoretické části práce. Z jejich výpovědí se nedá generalizovat zákonitá návaznost jevů na určitou fázi, respondenti pouze hodnotili na základě svých zkušeností, zda se jev může v některých případech projevit nebo nikoliv.

Následující seznam znázorňuje logickou návaznost fází přípravy a zadávání veřejných zakázek. Pro pozdější použití a přehlednější výčty označím jednotlivé fáze také písmeny abecedy.

- A – Zjišťování potřeb a poptávky veřejnosti
- B – Rozvaha zadavatele nad způsobem řešení problému
- C – Stanovení investičního záměru a rámcových podmínek
- D – Stanovení technických podmínek
- E – Specifikace předmětu veřejné zakázky
- F – Stanovení cílů veřejné zakázky
- G – Volba hodnoticích kritérií
- H – Výběr druhu zadávacího řízení

A: Ve fázi zjišťování potřeb a poptávky veřejnosti by mělo být cílem zjistit reálné potřeby veřejnosti. Toto je většinou v gesci politiků, kteří pak využívají výkonných orgánů, které mají tyto potřeby zajistit. V této fázi se projevuje informační asymetrie ve prospěch zadavatele, protože veřejnost nemá dostatek informací k tomu, aby mohla vyhodnotit, zda identifikované problémy odráží realitu. Není ovšem také jisté, zda zadavatel postihl všechny možné potřeby nebo jestli náhodou nenarazí na mantinely omezené racionality. Respondent 6 udává, že zjišťování potřeb není úplně jeho úkolem a strategie nebo cíle se k jeho oddělení veřejných zakázek dostávají až zprostředkovaně přes vedení města. Funguje tedy v tomto případě model, kdy jsou potřeby formulovány prostřednictvím politických představitelů instituce.

B: Ve chvíli, kdy jsou definovány potřeby, pak je třeba rozhodnout, jaký postup zvolí zadavatel při jeho řešení. Jestli se rozhodne zajistit vzniklou potřebu svépomocí nebo zda bude lepší využít institutu veřejné zakázky. Ve fázi rozvahy zadavatele o způsobu řešení problémů rozhoduje fakt, jestli je problém standardní, tedy že ho příslušný zadavatel v minulosti už několikrát řešil nebo zda se jedná o specifický problém, který je zcela nový a zadavatel s ním nemá zkušenosti. Pokud to druhé, pak může využít konzultace s experty. Respondent 1 si ve velké míře nepřipouští, že by si nevěděl rady s rozhodnutím, jakým způsobem bude potřebu řešit, protože v minulosti již získal zkušenost s velkým portfoliem projektů, tak si troufá říci, že dokáže odhadnout, zda využít veřejné zakázky nebo ne téměř u všech projektů. Přiznává ale, že může nastat situace, kdy bude projekt nestandardní a bude potřebovat pomoc expertů. Naopak respondent 12 nevypisuje zakázky tak často, proto rozhodnutí o způsobu řešení je váhavější a má jednu zkušenost se zakázkou, kdy se jednalo o

velký objem peněz, a tak si nechali vypracovat ekonomickou analýzu, která jim pomohla v rozhodnutí, zda je lepší řešit projekt svépomocí nebo pomocí veřejné zakázky. „*Nakonec jsme to zadali.*“ (Respondent 12)

C: Stanovení investičního záměru a rámcových podmínek je krokem důležitým právě proto, že zde zadavatel musí pronést rozvahu nad reálností investice a dostupností realizace. Pokud by tyto dvě podmínky nebyly splnitelné, pak nemůže dojít k realizaci veřejných zakázek. V praxi je možno postupovat tak, že si zadavatel určí omezující podmínky pro realizaci projektu, kterými jsou dostupné zdroje. Mezi základní zdroje, které se posuzují, jsou lidské zdroje, věcné a finanční. Tedy pokud máme například dostatečné finance, ale není na trhu dostatečná kapacita lidského kapitálu pro realizaci, pak je projekt neuskutečnitelný. Výsledkem pak je množina variant řešení a zadavatel se musí rozhodnout, která z nich je nejvýhodnější a přinese největší užitek. (Ochrana, 2008) K tomu slouží nákladově užitkové metody, pomocí kterých se dá změřit nejlépe, jaký bude mít investice přínos do budoucnosti. (Kršková, 2007) Na základě této analýzy se pak zadavatel rozhodne, která z variant je nejlepší, popřípadě jestli přidělí nějaké další zdroje na realizaci projektu, pokud by přínos byl znatelně větší než náklady na vynaložení dodatečných zdrojů. Zde musí zadavatel zvolit takovou nákladově užitkovou metodu analýzy, aby mu dokázala odpovědět na požadovanou otázku a byla kompatibilní se sledovanými jevy. Pokud by zadavatel například hledal variantu s nejmenšími náklady, pak je celkem nesmyslné hledat ji pomocí metody, která zohledňuje efektivitu nákladů. Tento krok se tak stává také závislým na zvolené metodě, která je určující pro porovnání variant. Nedostatek zkušeností na straně zadavatele může způsobit, že bude zvolen postup, který nepovede k objektivnímu výsledku a bude zvolena varianta, která ve svém důsledku nesplní očekávání, která od projektu zadavatel měl. Opět zde narážíme na omezenou racionalitu, se kterou se může nést i oportunistické chování zadavatele, potažmo úředníků, kteří zvolí metodu analýzy tak, aby jako nejvýhodnější varianta vyšlo jimi preferované řešení. Oportunistické chování v tomto kroku žádný z respondentů nepovažoval za přítomné na jejich pracovišti, spíše se u respondenta 8 stalo, že zpětně uznali, že zvolení jiné varianty projektu by bývalo bylo o něco lepší. Nepřikládal však tuto situaci záměrné manipulaci, ale spíše ji považoval jako pochybení kolegy, který danou veřejnou zakázku zadával. Respondent 10 říká, že tyto metody jsou pro ně příliš kapacitně a expertně náročné a nejsou s to si nechat provést velkou analýzu, a proto se řídí zásadou minimalizace nákladů.

D: Stanovení technických podmínek je již hodně navázáno na předmět veřejné zakázky. Jedná se o to, že zadavatel si stanoví, jaké podmínky musí splňovat každá nabídka, aby se mohla ucházet o veřejnou zakázku. Je to vlastně takové omezení nabídek, které jsou

podle zadavatele schopny splnit veřejnou zakázku. Pokud nabídka nesplňuje tyto technické požadavky, tak nemůže být zahrnuta do výběru. Zde si každý zadavatel může stanovit technické podmínky odlišně. Ovšem standardní variantou stanovení technických podmínek je formou odkazu na dokumenty, které vydala Česká republika nebo Evropská unie. Další formou může být stanovení požadavků na úroveň očekávaného užítku. (Ochrana, 2008) Obě tyto varianty vyžadují zkušenost zadavatele, aby dokázal co nejlépe odhadnout míru pro splnění technických podmínek tak, aby co nejlépe odpovídala předmětu zakázky. Méně zkušený zadavatelé zde mohou narážet na omezenou racionalitu. Respondent 9 proto volí variantu vymezení technických podmínek dle odkazu na dokumenty hlavně proto, že moc nevypisují nestandardní zakázky, a částečně také proto, že si není jist, jak přesně by vymezil požadavky na očekávané užítky. „*Ani mě nenapadá, jak bych je formuloval a u jakého druhu zakázky bych to použil.*“ (Respondent 9)

E: Specifikace předmětu veřejné zakázky se řídí zákonem (konkrétně §8, §9, §10). Je zde tedy malý prostor pro informační asymetrii. Je třeba dobře rozhodnout, zda je předmětem zakázky dodávka, služba nebo stavební práce. Od toho se pak odvíjí zákonné vymezení. Zde se respondenti shodli na tom, že nevidí žádnou možnost, jak by sem mohl přímo zasáhnout některý z jevů.

F: Stanovení cílů veřejné zakázky je vhodné jako detailní rozpracování předmětu veřejné zakázky. Zákon neukládá povinnost rozpracovat předmět veřejné zakázky v podobě cílů, a tak v praxi zadavatelé rozpracovávají předmět jako soubor charakteristik, které musí předmět veřejné zakázky splňovat, nebo také jako požadované plnění veřejné zakázky. V tuto chvíli záleží na charakteru předmětu veřejné zakázky, podle kterého se odvíjí, jak moc náročný je úkol pro zadavatele vymezení tohoto požadovaného plnění. Pokud se jedná o předmět, který se rutinně zadává, pak nebude problémem kvantifikovat požadavky. Avšak pokud se jedná o zakázku, která není standardní, pak je třeba dobré rešeršní práce zadavatele, aby dokázal požadavky formulovat věcně. Kvalita práce zadavatele v této fázi se hlavně odvíjí od toho, zda je zadavatel schopen formulovat cíle nebo požadavky na plnění dostatečně konkrétně tak, aby byly požadavky vyhodnotitelné a daly se následně posoudit. Obecně by měly tyto požadavky splňovat vlastnosti verifikovatelnosti, kvantifikovatelnosti, předmětnosti a konzistentnosti (Ochrana, 2008). Nedá se říci, že by nastavení těchto vlastností byla jednoduchá záležitost, protože každý druh zakázky má svá specifika a je těžké pro zadavatele bez zkušeností vymežit plnění správně. Respondenti obecně moc s cíli veřejné zakázky nepracují, spíše pracují s definicí požadovaného plnění veřejné zakázky. Respondent 2 říká: „*My tady plnění veřejné zakázky nenavrhujeme přímo podle těchto kritérií (vlastností), ale na*

*druhou stranu si nemyslím, že by požadavky na plnění tyhle vlastnosti nesplňovaly. Tahle pravidla dodržujeme spíše podvědomě.“*

G: Volba hodnotících kritérií je pro zadavatele volbou mezi kritériem nejnížší ceny a kritériem ekonomické výhodnosti. Při kritériu nejnížší ceny je nebezpečí, že cena bude podstřelena ze strany uchazeče a při realizaci zakázky vzniknou dodatečné náklady. Zde vzniká informační asymetrie mezi uchazečem a zadavatelem. U hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky je pro zadavatele zase složitější hodnocení, a proto pokud není pro předmět veřejné zakázky vyloženě potřeba tohoto rozšířeného druhu hodnocení, pak si zadavatel raději zvolí kritérium nejnížší ceny. (Nikolovová, 2011) Respondent 10 dokonce přiznává, že *„popravdě je i kritérium nejnížší ceny strategicky výhodné pro následnou kontrolu, protože se dá jednoduše zhodnotit, zda komise vybrala nabídku opravdu podle nejnížší ceny. Kritéria výhodnosti jsou obtížněji obhajitelná a musíme věnovat více času jejich vysvětlením. Tedy pokud je to možné, tak volíme kritérium nejnížší ceny.“*

H: Výběr druhu zadávacího řízení se řídí mimo jiné předpokládanou hodnotou veřejné zakázky. Tato fáze tedy vyžaduje kvalifikovaný odhad této hodnoty. Zadavatelova racionalita je omezená, protože nemá dokonalé znalosti o trhu. Avšak dle výzkumu Nikolovové (2011) se zde může projevit oportunistus na straně zadavatelů, kdy někteří stanovují odhadovanou cenu těsně pod limitem složitějšího řízení, aby si ulehčili práci. Dále pokud má zadavatel rozhodnuto, zda se bude jednat o zakázku malého rozsahu, podlimitní nebo nadlimitní veřejnou zakázku, musí se rozhodnout, podle jakého druhu zadávacího řízení bude postupovat. Rozhodovací strategie jsou dány zákonem, který určuje, kdy je vhodné zvolit který druh zadávání. Respondent 7 řekl: *„Nejčastěji volíme otevřené zadávací řízení, protože je nejtransparentnější.“*

Z vybraného vzorku respondentů mi oportunistické chování v oblasti určování ceny na svém pracovišti nepotvrdil ani jeden. Nicméně není vyloučeno, že to tak není. Dle výzkumu Nikolovové můžeme vidět, že strategii určování ceny pod limitem volí ve velkém měřítku jen někteří zadavatelé u vybraných druhů veřejných zakázek. (Nikolovová, 2011) Vystává tak otázka, zda se tento jev (manipulování ceny) daří ostatním držet v latentní zóně, nebo zda opravdu není přítomen. V oblasti volby druhu zadávacího řízení mi respondent 8 sdělil, že *„se řídí zákonem a vnitřními směrnici.“* Jak si ukážeme v následující kapitole, směrnice jednotlivých institucí nemusejí být stejné a je zde tedy prostor pro variabilitu. Nicméně velká část směrnic o veřejných zakázkách vychází z centrální směrnice Ministerstva pro místní rozvoj (respondent 2, 4, 5), aby fungovala nějaká návaznost na centrální systém.



Pro postihnutí určitosti výskytu jevů by byl potřeba větší vzorek respondentů, ale v této části analýzy jsem se chtěla seznámit hlavně s názory respondentů a jejich zkušenostmi s těmito jevy. Následující tabulka ukazuje souhrnně přehled fází a fenoménů, které se mohou v závislosti na charakteru fáze v daném okamžiku projevit dle názoru respondentů a zjištění z výzkumu Nikolovové.

Tabulka č. 6: Přehled fází a vyskytujících se fenoménů

<b>Fáze</b>	<b>Přehled vyskytujících se fenoménů</b>
A: Zjišťování potřeb a poptávky veřejnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informační asymetrie mezi zadavatelem a veřejností</li> <li>- Omezená racionalita při hodnocení závažnosti potřeb</li> </ul>
B: Rozvaha zadavatele nad způsobem řešení problému	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informační asymetrie v neprospěch zadavatele, potřeba expertního posudku</li> <li>- Omezená racionalita v závislosti na zkušenosti s řešením problému v minulosti</li> </ul>
C: Stanovení investičního záměru a rámcových podmínek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omezená racionalita ve stanovování nejlepší varianty</li> <li>- Možný oportunistus ve výběru metody analýzy</li> </ul>
D: Stanovení technických podmínek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omezená racionalita při stanovování hranice požadované hodnoty technických podmínek (hlavně u požadavků na výkon, funkci apod.)</li> </ul>
E: Specifikace předmětu veřejné zakázky	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vymezeno legislativně, fenomény se nemohou vyskytovat ani latentně</li> </ul>
F: Stanovení cílů veřejné zakázky	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omezená racionalita spojená se zkušeností zadavatele s tvorbou cílů veřejné zakázky pro různé předměty veřejných zakázek</li> </ul>
G: Volba hodnotících kritérií	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informační asymetrie mezi zadavatelem a uchazečem – uchazeč má lepší znalosti o produktu a dokáže určit lépe, zda je nejnižší cena dostačujícím kritériem</li> <li>- Možný oportunistus zadavatele při výběru nejnižší nabídkové ceny</li> </ul>
H: Výběr druhu zadávacího řízení	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omezená racionalita při odhadu ceny</li> <li>- Možný oportunistus při odhadování ceny pod limity složitějších druhů řízení nebo při volbě druhu zadávání veřejných zakázek</li> </ul>

Zdroj: vlastní zpracování

Jak je vidět na přehledu, většina fází je zatížena některým z vybraných jevů. Kromě fáze stanovení předmětu veřejné zakázky nedokázali respondenti jednoznačně vyloučit, že se

na některých pracovištích mohou objevovat informační asymetrie nebo omezená racionalita. To ukazuje na celkem velký prostor pro variabilitu v procesu zadávání veřejných zakázek a nebezpečí oportunistu, který je bezpochyby negativním jevem. Právě proto by mělo být úkolem zákona tento jev eliminovat. Dá se tedy shrnout, že v jednotlivých fázích se dají identifikovat momenty, kdy se zadavatel musí rozhodnout dle svého uvážení, protože zákon jednoznačně nedefinuje postupy. V takových situacích je pak nasnadě, aby zadavatel implementoval do svých interních předpisů možnosti postupu nebo přímo stanovil metodiku pro zadávání veřejných zakázek na dané instituci.

Tato část výzkumu odhaluje, že je v institutu veřejných zakázek prostor pro variabilitu, a dá se tedy usuzovat, že mezi různými zadavateli budou tendence k odchýlkám v zadávacím řízení.

## **5.2 Analýza dokumentů a proces zadávání veřejných zakázek v interních dokumentech**

V předchozí podkapitole jsme rozklíčovali jednotlivé fáze zadávání veřejných zakázek, které nám nyní budou sloužit jako osnova pro analýzu dokumentů. Předmětem mého zkoumání byly metodiky, směrnice a jiné interní dokumenty, které jsou určeny jako pokyny k zadávání veřejných zakázek. Základní metodikou, kterou jsem si zvolila jako poměřovací vlajkovou loď, byla metodika Ministerstva pro místní rozvoj. Tato metodika je volně přístupná na internetu. Je velmi rozsáhlou a komplexní a je připravena jako návod k zadávání a následné realizaci veřejných zakázek. Někteří respondenti byli sice ochotni mi poskytnout svoje metodiky, ale tím by byla porušena jejich anonymita. Proto jsem použila pro analýzu dokumentů metodiky a interní směrnice, které nejsou uplatňovány na pracovišti respondentů. Pro strategii výběru jsem použila výzkumu Mgr. Martina Kameníka z občanské společnosti Oživení (Kameník, 2011). Tento výzkum byl zaměřen na transparentní praktiky samosprávných celků. Mimo jiné se tato studie zabývá dostupností interních pravidel na veřejném internetovém portálu instituce. Z institucí, které splňovaly toto kritérium, jsem vybrala deset interních směrnic. Výběr byl stanoven tak, aby vybrané instituce pro analýzu dokumentů odpovídaly obecné identifikaci pracoviště respondentů. Pro interpretaci je třeba ještě zmínit, že sousloví interní metodika k zadávání veřejných zakázek, interní dokument k zadávání veřejných zakázek a interní směrnice k zadávání veřejných zakázek považuji za synonyma.

Při analýze dokumentů jsem si zakódovala znaky, které jsem hledala. Řídila jsem se fázemi procesu, které jsem převzala z předchozí analýzy procesu. Pro každou jednotlivou fázi jsem pak v metodikách hledala, zda daná metodika upravuje postupy v dané fázi. Mohly nastat tři možnosti. Pokud byla fáze rozpracována do interních postupů, označila jsem ji kódem „1“. Pokud fáze v metodice rozpracována nebyla, označila jsem ji kódem „0“. A pokud byla fáze zmíněna a předpis naváděl k explicitnímu postupu dle zákona, tak jsem označila tuto fázi: „Z“.

Pro přehlednost také použiji označení fází z předchozí podkapitoly, které vypadá následovně:

- A – Zjišťování potřeb a poptávky veřejnosti
- B – Rozvaha zadavatele nad způsobem řešení problému
- C – Stanovení investičního záměru a rámcových podmínek
- D – Stanovení technických podmínek
- E – Specifikace předmětu veřejné zakázky
- F – Stanovení cílů veřejné zakázky
- G – Volba hodnoticích kritérií
- H – Výběr druhu zadávacího řízení

Tato tabulka ukazuje výsledky analýzy dokumentů, tedy konkrétně metodik a interních předpisů institucí, které jsem vybrala.

Tabulka č. 7: Výsledky analýzy dokumentů

<b>Instituce</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>
Ministerstvo pro místní rozvoj (obecná metodika)	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>Z</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>Z</b>
<b>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</b>	1	0	1	0	Z	1	0	Z
<b>Ministerstvo zemědělství</b>	1	1	0	1	Z	0	1	1
Pardubický kraj	0	0	0	1	Z	0	1	Z
Jihomoravský kraj	0	0	1	Z	Z	0	1	Z
<b>Město Cheb</b>	1	0	1	Z	Z	0	0	1
<b>Město Jihlava</b>	0	0	1	Z	Z	0	1	Z
Město Vítkov	0	0	0	1	Z	0	0	Z
Město Litvínov	0	0	1	Z	Z	0	0	1
<b>Město Hlubočky</b>	0	0	0	Z	Z	0	1	Z
<b>Město Volyně</b>	0	0	0	0	Z	0	1	1
<b>Počet výskytů metodické specifikace (bez MMR)</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Zdroj: vlastní zpracování

Vzhledem k menšímu počtu zkoumaných dokumentů není možné výsledky generalizovat, ale z rozložení hodnot můžeme konstatovat, že uplatňování zákona o veřejných zakázkách je napříč vybranými institucemi značně rozdílné.

Obecná metodika z Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) se dle objemu zdá velice vyčerpávající, ale v porovnání s ostatními metodikami vidíme, že interní metodiky věnují navíc pozornost zejména stanovení investičního záměru a rámcových podmínek.

Co se týče fáze volby hodnotících kritérií, tak metodika MMR je podrobně rozepsaná v oblasti, jak postupovat při výběru kritéria nejnižší ceny a jaké jsou možné postupy při výběru kritéria nejvýhodnější nabídky. Metodiky, které v sobě tuto fázi mají rozpracovanou, jsou buď inspirované tímto systémem hodnocení, který ve svých publikacích popisuje také pan profesor Ochrana, nebo tuto metodiku přímo kopírují. Z toho se dá usuzovat, že je zde tendence ze strany zadavatelů ukotvovat si ve svých interních dokumentech postupy, u kterých je třeba se řídit specifickým hodnocením.

Zajímavý výsledek nastává u fáze rozvaha zadavatele nad způsobem řešení problému. Ačkoli z analýzy procesu můžeme vidět, že je zde nebezpečí informační asymetrie v neprospěch zadavatele a omezené racionality, pokud má zadavatel málo zkušeností. S ohledem na tahle nebezpečí je pak zvláštní, že není v metodikách návod, jak postupovat, aby se tato rizika omezila na minimum.

Stanovení cílů veřejné zakázky je fáze, kde je potřeba zkušeností a zadavatelé, kteří nevypisují zakázky pravidelně, mohou mít problém se správným stanovením cílů nebo kritérií veřejné zakázky tak, aby se daly vyhodnotit. Této fázi se nevěnuje ani obecná metodika ministerstva pro místní rozvoj. Jediným zástupcem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které ve své metodice upravuje tuto fázi také jen malou zmínkou měřitelnosti rozpracování kritérií kvality předmětu zakázky (MŠMT, 2014).

Na základě této analýzy můžeme zodpovědět částečně výzkumnou otázku, zda jsou v uplatňování zákona o veřejných zakázkách rozdíly na vybraných institucích. Můžeme odpovědět ano, neboť metodiky, kterými se řídí jednotlivé instituce, nejsou stejné. Rozdíly spočívají v důrazu na rozdílné fáze procesu zadávání veřejných zakázek.

### **5.3 Analýza expertních rozhovorů v tématu procesu zadávání veřejných zakázek na vybraných institucích**

Při polostrukturovaném rozhovoru jsem se respondentů ptala také na to, jaké fáze procesu zadávání veřejných zakázek jsou pro ně náročnější na rozhodování, protože zákon pro ně není dostatečně vymezující. Smyslem bylo zjistit, u kterých fází jsou respondenti rádi, že mají kromě zákonného ustanovení i interní pravidla a směrnice nebo kde by tuto metodickou podporu uvítali.

Jejich odpovědi jsem zakódovala následujícím způsobem: pokud jsou rádi, že v dané fázi mají metodickou podporu, respektive že bez metodické podpory by jejich práce byla složitější nebo nejistější, pak jsem použila kód „=“, pokud by respondenti u dané fáze ocenili větší metodické ukotvení, pak jsem označila jejich odpověď „+“ a fáze, u kterých respondentům plně postačuje zákonné vymezení, jsem označila „Z“. Pokud u některých fází respondenti nepocítovali ani jednu z těchto možností, nechala jsem pole volné.

Tabulka č. 8: Analýza expertních rozhovorů, metodická podpora

Respondent	A	B	C	D	E	F	G	H
<b>Respondent 1</b>			=	Z	Z	=	=	=
<b>Respondent 2</b>	=		+	Z	Z	=	=	=
<b>Respondent 3</b>			+	=	Z	=	Z	=
Respondent 4		=	+	Z	Z	+	Z	=
Respondent 5				=	Z	=	=	=
<b>Respondent 6</b>	=	=	+	Z	Z	+	Z	=
<b>Respondent 7</b>	=		+	Z	Z	=	=	=
<b>Respondent 8</b>				Z	Z	+	Z	=
Respondent 9		+		+	Z	+	=	=
Respondent 10	+	+	+	Z	Z	+	=	=
<b>Respondent 11</b>	+	+	+	Z	Z		+	=
<b>Respondent 12</b>		+	+	Z	Z	+	+	=
	/	M	M	Z	Z	M	M	M

Zdroj: vlastní zpracování

Jak se ukazuje na výsledcích zaznamenaných v tabulce, tak zkušenosti s interní metodikou a požadavky na ni se mezi respondenty značně liší. Celkem očekávaným jevem je, že ve fázi specifikace předmětu veřejné zakázky si respondenti vystačí se zákonným ustanovením. Respondent 4 říká: „*Na rozhodnutí o tom, jestli je předmětem dodávka nebo služba, opravdu postačuje zákonné vymezení.*“ Toto zjištění není tedy v žádném ohledu překvapivé. Spíše by bylo zvláštní, kdyby některý z respondentů považoval za důležité rozvést tuto fázi v interních metodikách.

Dalším bodem, kde se respondenti nechávají vést vesměs zákonem, je určení technických podmínek. Respondent 9 by byl rád za lepší ukotvení při stanovování požadavků na úroveň parametru očekávaného užitku. Někdy si totiž není jist, zda zvolil technické podmínky vhodně, protože nevypisují zakázky takového charakteru často, a zkušenost jim v tomhle ohledu tedy schází. Respondenti 3 a 5 mají pro tuto oblast interní předpis, ve kterém jsou uvedeny modelové situace, kdy jakou z podmínek použít.

Metodiky, které v sobě obsahují postupy pro hodnotící kritéria, se zaměřují hlavně na postupy hodnocení při uplatnění kritéria ekonomické výhodnosti. „*V metodice není obsažen návod, které kritérium vybrat, ale jedná se striktně o výběr metod, kterými ekonomickou výhodnost měřit.*“ (Respondent 1) Respondenti 2, 5, 7 a 10 vypověděli v podobném duchu. U

respondentů 11 a 12 by právě byli raději, kdyby do jejich interní metodiky byly přidány modelové situace, kdy postačí vybrat kritérium nejnižší ceny a kdy je třeba zvolit kritérium ekonomické výhodnosti.

Ve sloupci H, který odpovídá fázi výběru druhu zadávacího řízení, je vidět tendence instituce k metodické podpoře. To je dáno hodně tím, že veřejné zakázky malého rozsahu vyžadují, aby zadavatel vymezil mantinely po svém.

Stanovení investičního záměru a rámcových podmínek je fáze, u které velká část respondentů uvedla, že by si byli jistější, kdyby v interních metodikách byly alespoň nastíněny postupy. Respondent 4 to zdůvodnil tím, že by bylo docíleno větší transparentnosti.

Co se týče fázi zjišťování potřeb a rozvahy zadavatele nad řešením problému, zde se projevil rozdíl mezi zadavateli s většími zkušenostmi a zadavateli, kteří vypisují veřejné zakázky jen sporadicky. Zkušenosti zadavatelé buď již mají na tento postup interní ustanovení, (Respondenti 2, 4, 6 a 7) nebo ho nepotřebují, protože jsou v tomhle ohledu zkušení a závazná metodika by jim nepřišla efektivní. (Respondenti 1, 3, 5 a 8) Naopak menší zadavatelé pociťují nejistotu a uvítali by návod na postup nebo opět nastínění modelových situací, které jsou relevantní pro tyto fáze. (Respondenti 10 a 12)

Fáze stanovení cílů veřejné zakázky (rozsahu, kvality) je v metodikách větších zadavatelů obsažena, ačkoliv se jedná spíše o rozsah a kvalitu veřejné zakázky a ne konkrétně cíle. (Respondent 1 a 2) Menší zadavatelé (respondent 11 a 9) by se cítili jistější, kdyby metodiku k této fázi měli lépe rozpracovanou, protože často si nejsou jisti, zda dokáží specifikovat cíle veřejné zakázky tak, aby splňovala podmínky měřitelnosti.

Tato část analýzy nám částečně odpovídá na první výzkumnou otázku, jak je uplatňován zákon o veřejných zakázkách v procesu zadávání veřejných zakázek na vybraných institucích. Odpovědí je, že v některých fázích je zákon plně postačující a v některých je zapotřebí ukotvení speciálních nebo konkrétních postupů do interních metodik institucí. Druhým výstupem je také částečná odpověď na otázku, jaké jsou rozdíly v uplatňování zákona o veřejných zakázkách na vybraných institucích. Dle výsledků analýzy rozhovorů se ukazuje, že v rozdílnost postupů je dána rozdílností v počtu zkušeností zadavatele s vypisováním veřejných zakázek.

## 5.4 Komparace výsledků analýzy dokumentů a analýzy expertních rozhovorů

Na začátek této podkapitoly je třeba ještě jednou zmínit, že vzorek respondentů není velký a stejně tak počet zkoumaných dokumentů. Proto se nedají výsledky generalizovat na všechny úřady státní správy a samosprávy. Smyslem této části je ukázat, zda jsou potřeby úředníků po metodické podpoře v oblasti veřejných zakázek, v tomto případě reprezentované názory vzorku respondentů, saturovány ve vybraných vnitřních metodikách, které jsou vybrány napříč státní správou a samosprávou.

Toto porovnání je možné na základě stanovení komparačních objektů, jimiž jsou v této práci fáze zadávání veřejných zakázek. Tabulka ukazuje opět jednotlivé fáze, které jsou zastoupeny písmeny abecedy. V prvním řádku jsou uvedeny počty výskytů metodické specifikace a v druhém řádku jsou uvedeny nejčastější odpovědi respondentů na otázku, zda jim postačuje zákon („Z“) nebo je v této fázi k jejich práci potřeba metodika („M“).

Tabulka č. 9: Porovnání výsledků analýzy dokumentů a analýzy respondentů

Výsledky analýz	A	B	C	D	E	F	G	H
Metodiky	3	1	5	3 (Z)	0 (Z)	1	6	4 (Z)
Respondenti	/	M	M	Z	Z	M	M	M

Zdroj: vlastní zpracování

V porovnání výsledků analýzy metodik a analýzy rozhovorů můžeme vidět, že jsou fáze, kde zákon odpovídá na všechny sporné body konkrétní fáze a zároveň ani z řad respondentů nevzešla výrazná poptávka po metodickém ukotvení. Jsou to fáze specifikace technických podmínek a fáze specifikace předmětu veřejné zakázky.

Naopak fáze rozvaha zadavatele nad řešením problému a fáze stanovení cílů veřejné zakázky jsou ty, kde úředníci cítí potřebu metodického návodu, ale ve vybraných dokumentech nejsou tyto fáze ve většině popsány nebo metodicky vymezeny. Zároveň můžeme říci, že jsou celkem důležité a pokud si zadavatel není jist, zda postupuje správně při rozvaze nad řešením problému, pak se může lehce stát, že nebude správně vybráno, jestli je efektivnější problém saturovat z vlastních zdrojů nebo zda na projekt vypsát veřejnou zakázku.

U fáze zjišťování potřeb nepovažují respondenti za potřebné, aby byla ukotvena v metodikách. Dle výpovědi respondenta 3 a 8 jsou potřeby dány spíše objednávkou ze strany městské rady nebo sběrem potřeb úřadu. Odráží to taky zjištění z analýzy procesu, kdy



respondenti necítí potřebu se zjišťováním potřeb zabývat, neboť cítí, že tato fáze je v gesci politiků. (Respondent 6)

Normativní polemika by se mohla vést o tom, zda je zavedení striktnějších pravidel do zákona vlastně výhodnější nebo zda je to na úkor efektivity samotného zadávání veřejných zakázek. Možným řešením by bylo důkladnější rozpracování fází, ve kterých si zadavatelé nejsou jisti a cítili by se bezpečněji, kdyby mohli postupovat dle modelových situací. Je zcela bez pochyb, že jsou zadavatelé, kteří oplývají zkušenostmi se zadáváním veřejných zakázek, nepotřebují poradit, nebo pomocí závazných metodik ustanovit postupy, které by zadavatelé měli použít. Sepsáním modelových situací by bylo řešením právě pro ty zadavatele, kteří musí nad každou zakázkou vést promyšlenou rozvahu v každé fázi. Tyto modelové situace by nebyly závazné, pouze by sloužily jako návod, kterým se mohou řídit nebo inspirovat zadavatelé, kteří to potřebují.

## **5.5 Analýza expertních rozhovorů v tématu změny zákona a dopadů na metodiku zadávání veřejných zakázek**

Dnes již máme jistotu, že nový zákon je připraven a v dohledné době budou muset zadavatelé implementovat změny do procesu zadávání veřejných zakázek. Obecnější vymezení zákona s sebou pro zadavatele přináší větší flexibilitu, ale také odpovědnost. Protože se nacházíme v přechodné fázi, nejsou ještě upraveny směrnice a nařízení zadavatelů, proto jsem se následnou otázkou rozhodla zkoumat pomocí expertních rozhovorů, kdy jsem se ptala na pravděpodobné změny, které přinese nový zákon do zadávání veřejných zakázek.

Tato část výzkumu mi pomůže zodpovědět třetí výzkumnou otázku, ve které mě zajímá, jaké dopady pravděpodobně vyvolá nový zákon o zadávání veřejných zakázek na metodiku zadávání veřejných zakázek. Následně se pokusím navrhnout možná doporučení pro metodiky zadávání veřejných zakázek, abych naplnila třetí cíl svojí práce.

Nový zákon s sebou přináší mnoho změn, které se mohou dotknout zadávání veřejných zakázek na mnoho úrovních. O tom, v jaké míře a koho ovlivní, rozhoduje také velikost instituce, jak se ukazuje na odpovědích respondentů. Pro ukotvení a podpoření tvrzení respondentů jsem použila informace z důvodové zprávy, která je jinak podrobnější analýzou, problematických aspektů zákona. Záměrem této části nebylo postihnout všechny dílčí změny a důvody změn, ale spíše zjistit od respondentů, které oblasti jsou pro ně stěžejní v jejich činnosti a kde vidí potřebu změny.

Je vidět, že menší jednotky vypisují zakázek málo a je tedy pro ně sledování změn v tuto chvíli nepodstatné, protože v dohledné době musí řešit jiné agendy svého úřadu, proto budou řešit změnu postupů při zadávání až ve chvíli, kdy budou nějakou veřejnou zakázku vypisovat. To je zmíněno i v důvodové zprávě, kde z RIA analýzy vychází, že v roce 2014 celkem 71 % zadavatelů vypsal jen jednu nebo dvě veřejné zakázky, což ukazuje, že tito zadavatelé jsou méně zkušení, a tím pádem je u nich větší riziko chybovosti při zadávání. O to větší je nebezpečí rizika, že zadávání s sebou nese velkou administrativní zátěž a vyžaduje odborné znalosti úředníků zadavatele.

V analýze jsem se zaměřila hlavně na změny metodik institucí a jejich vnitřních předpisů. Respondenti se napříč shodují v tom, že ke změně dojít musí. Pokud využívají vnitřní předpisy nebo metodiky, pak jsou si vědomi i toho, že se zde změny budou muset objevit. *„Budeme muset do interního předpisu zakotvit postupy a pravidla pro podlimitní veřejné zakázky.“* (respondent 6) Změnu interních předpisů uvedli i ostatní respondenti. Jednalo se buď o oblast terminologie a odkazů nebo o změny v postupech u zmíněných podlimitních zakázek nebo v nastolení postupů zadavatele, kterému je v novém zákoně dána větší volnost. Menší jednotky také přiznávají, že budou změny v metodice řešit až ve chvíli, kdy to bude potřeba. (respondenti 11 a 12)

U podlimitních zakázek se respondenti zastavovali často také proto, že jak uvedl respondent 4, *„nový zákon upravuje podlimitní zakázky jen rámcově a nechává na zadavateli, jak bude postupovat. Zadavatel si tedy musí interně stanovit, jakým způsobem bude tyto zakázky řešit, např. zda bude ustanovovat komisi, zda bude hodnotit jen nabídku s nejnižší cenou nebo 3 nabídky s nejnižšími cenami nebo všechny apod.“*

Respondent 6 popisuje změny, které se dotknou jeho pracoviště takto: *„Vzhledem k tomu, že nový zákon o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“) je ve svém pojetí značně odlišný, tak je nutno se tomu přizpůsobit. ZZVZ je oproti ZVZ veden ve značně volnějším pojetí, co se týče povinností veřejných zadavatelů. Pokud se tedy bude jednat o administraci VZ podléhající zákonnému režimu, tak se budu řídit ZZVZ a postupem času se vytvoří opět systém pro postupy neupravené zákonem, který budeme uplatňovat na našem pracovišti.“*

Kromě zákona vidí respondenti zdroje inspirace pro zavedení metodik zadávání veřejných zakázek hlavně v dokumentech a metodice Ministerstva pro místní rozvoj, jehož metodiku se pokusí překlopit do fungování svojí instituce. *„Samozřejmě vzhledem k tomu, že to bude pro všechny nová věc, tak budeme využívat podpůrné materiály k stanovení nových postupů u zadávání veřejných zakázek. V tomto případě jistě metodiku Ministerstva pro místní*

*rozvoj a také například důvodovou zprávu k zákonu o zadávání veřejných zakázek. Na judikaturu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a popřípadě soudů si bude nutno počkat. Ale to je samozřejmě proces, který nelze urychlit a přichází až společně se spory v dané problematice.“ (respondent 7)*

V otázce přínosů a zátěží bylo zajímavé, že všichni respondenti zmínili větší volnost zadavatele. Ovšem menší instituce vidí flexibilitu jako problém, zatímco větší úřady a ministerstva považují za přínos menší svázanost formalitami a orientaci na výsledek. *„Na jednu stranu nechává zdánlivě zadavatelům víc volnosti např. tím, že stanovuje jen rámeček pohybu zadavatele v některých oblastech (podlimitní zakázky), ale na druhou stranu zadavatelé budou povinni každý svůj krok obhájit před kontrolními orgány a dokázat, že byl v souladu se zákonem, což může být problematické zejména pro lidi, kteří nemají tolik zkušeností se zakázkami např. nově zvolený starosta obce, který se se zakázkami nikdy blíž neneskal.“* Respondent 9 také vidí dvojsečnost přílišné volnosti zadavatele v tom, že může s sebou přinášet rozdílné postupy při zadávání veřejných zakázek u veřejných zadavatelů.

Velkým pozitivem byla pro respondenta 1 orientace na výsledek, která je spojena s větší flexibilitou a jednodušším režimem. Také mu přišlo přínosné, že v novém zákoně je definovaná možnost jednání.

Kromě tohoto považuje respondent 2 za přínosné např. zvýšení hranice pro použití zjednodušeného podlimitního řízení pro stavební práce – nyní je limit 10 mil. Kč bez DPH, nově bude 50 mil. Kč bez DPH, nebo také změnu spočívající v rozšíření možností zrušit veřejnou zakázku např. v případě, že uchazeč, který podal nabídku s nejnižší nabídkovou cenou, nesplní kvalifikaci – zadavatel tedy nebude nucen vzít dražší nabídku; dále bude možnost vyloučit uchazeče, se kterým má zadavatel negativní zkušenost z minula (špatné plnění, špatná reklamace vad apod.) Ze strany zadavatele je nutnost tuto špatnou zkušenost dokázat.

Respondent 7 jako výhodné uvádí, že *„zákon nově definuje různé instituty – např. horizontální a vertikální spolupráci mezi zadavateli (stávající zákon zná pouze spolupráci mezi mateřskou a dceřinou společností a centrálního zadavatele)“*. Což může být přínosné hlavně ve chvíli, kdy není potřeba vypisovat veřejnou zakázku a tím se sníží administrativní náročnost a zvýší efektivita.

Respondent 8 shledává výhodu hlavně v tom, že zákon výslovně upravuje také změnu závazků a zvyšuje hranici pro dodatečné stavební práce. Podle stávajícího zákona je hranice 30 % před odečtením méněprací, nový zákon stanovuje hranici 30 %, ale po odečtení méněprací, což znamená, že zadavatel pořídí větší objem dodatečných prací. Toto je důležité

zejména při nápravě chyb projektové dokumentace, pro což se dodatečné stavební práce používají asi nejvíce.

Respondent 12, tedy pro přesnost představitel menší jednotky, uvedl mezi zátěž, že bohužel nenalezl v návrhu zákona definici mimořádně nízké ceny. Tady se ukazuje, že pro menší jednotky je problematické se rychle zorientovat v zákoně a zároveň toto tvrzení může naznačovat potřebu respondenta po pevnějším ukotvení pojmů, protože v zákoně je předpokládané ceně věnován § 16, kde je explicitně uvedeno, že cena se určuje na základě údajů a informací o zakázkách stejného předmětu plnění nebo průzkumem trhu. Mimořádně nízká cena by pak podle důvodové zprávy měla být zakotvena v interních předpisech zadavatele, který by měl být plně způsoben na základě svých zkušeností, zda je cena adekvátní nebo mimořádně nízká.

Poslední oblastí, na kterou jsem se respondentů ptala, bylo, zda jim v novém zákoně něco chybí a proč to považují za důležité. Odpovědi zde byly celkem rozdílné, nejspíše proto, že každý úřad má jiné priority. Každopádně lze v odpovědích rozeznat dvě oblasti, a sice problém provázanosti souvisejících zákonů a podzákoných nařízení; a dále nedostatečné vysvětlení a vymezení pojmů, se kterými jednotka pracuje. *„Zákon velice kontroverzně stanovuje nutnost sčítat jednotlivá plnění tvořící „jeden funkční celek“ a která jsou zadávána v časové souvislosti (§ 18 odst. 2 návrhu nového zákona o zadávání VZ), což je důležité z hlediska sčítání zakázek – není nikde definováno, co lze považovat za „funkční celek“ a není jasné, za jakou dobu se tato plnění budou sčítat, zadavatelé tak budou v nejistotě, zda a kdy mohou porušit zákon, protože nevědí, která plnění a za jakou dobu sčítat – bohužel se bude muset počkat na judikaturu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže případně soudů.“*

Špatnou provázanost pocítovali respondenti 5 a 6, kteří zmínili, že postrádají související změnu zákona o finanční kontrole. Respondent 6 to ještě doplnil, že *„Na jednu stranu nový zákon posiluje odpovědnost zadavatele, a na druhou stranu se tato odpovědnost omezuje různými podzákonými předpisy např. nařízením vlády, jejichž přínos je hlavně v prodlužování doby zadávání.“* Tedy i tady se projevuje neprovázanost s dalšími nařízeními a dokumenty.

Respondent 2 nezaznamenal pravidla, která ukotvují metodiku sledování principu 3E (efektivita, účelnost, transparentnost) a předpokládá, že toto povede k formalistickému výkladu toho, co zásady 3E opravdu znamenají a jak by se měly používat.

Respondent 3 ještě upozornil na opatření, které nebylo schváleno poslaneckou sněmovnou, ale v původním návrhu bylo. *„Evropská směrnice umožňuje čerpat dodatečné*

*stavební práce a služby až do výše 50% veřejné zakázky, což bylo i v původním návrhu nového zákona, ale v poslanecké sněmovně to neprošlo.*“

Pro některé respondenty je těžké předjímat, co jim v zákoně vyloženě chybí, protože ještě na nedostatky nenarazili. Respondent 8 to popisuje takto: „*Prozatím nemohu říct, že i po seznámení s finální podobou zákona o zadávání veřejných zakázek mi vyloženě něco chybí. Samozřejmě co se stane při aplikaci tohoto zákona v praxi je věc druhá.*“

Poznatky z této části rozhovorů se dají shrnout následujícím způsobem. Respondenti se shodují na vyšší flexibilitě zadavatele, avšak pocítují zároveň i větší odpovědnost, která z toho plyne. Obavy z toho mají předně zadavatelé z menších obcí, protože nevypisují zakázky tak často, aby mohli získat potřebnou zkušenost, se kterou se nese jistota o správném nebo lépe řečeno bezchybném a transparentním postupu.

Dále někteří respondenti postrádají podrobné vymezení pojmů, protože v zákoně jsou uvedeny příliš vágně, a tak si nejsou jisti, jak přesně mají postupovat. Uvítali by lepší ukotvení nebo zahrnutí tady těchto sporných bodů do centrální metodiky zadávání veřejných zakázek od Ministerstva pro místní rozvoj, aby věděli, jaká je nejlepší praxe pro jejich situaci.

Velkou změnu budou provádět respondenti v procesu zadávání podlimitních zakázek, protože nový zákon zde zavádí jiná pravidla. V zákoně o zadávání veřejných zakázek jde hlavně o to učinit postupy u zadávání podlimitních veřejných zakázek časově a administrativně jednodušší. Byl snížen limit u podlimitních zakázek na stavební práce na 50 000 000 Kč, aby se omezila použitelnost podlimitního řízení na stavební práce. Zákon se na podlimitní zakázky dále vztahovat nebude, s výjimkou základních zásad (Důvodová zpráva, 2014), proto bude nutné, aby si zadavatelé upravili tento proces ve svých směrnících.

Někteří respondenti budou muset měnit interní předpisy více, někteří méně podle toho, zda mají tyto interní předpisy nastaveny flexibilně nebo ne. Nicméně alespoň minimální změny v interních předpisech a jiných vnitřních metodikách přiznávají všichni moji respondenti. Nedokonalá provázanost s jinými zákony nebo podzákonnými nařízeními je něco, co bude ještě třeba doladit v průběhu praxe.

Přínosy a nedostatky, které mí respondenti uvedli, se točí nejvíce okolo opatření, která nejčastěji používají při svojí praxi. Je tedy pochopitelné, že zde se nedá na základě této kvalitativní sondy generalizovat, co je největším přínosem a co je největším nedostatkem.

Pokud si tedy chceme odpovědět na třetí výzkumnou otázku: Jaké dopady pravděpodobně vyvolá nový zákon o zadávání veřejných zakázek na metodiku zadávání veřejných zakázek, pak můžeme říci, že zcela určitě budou potřeba úpravy interních metodik a předpisů jednotlivých zadavatelů. Větší flexibilita zadavatele může vést k rozdílnosti

postupů jednotlivých zadavatelů při zadávání veřejných zakázek, zejména u podlimitních veřejných zakázek.

Dle analýzy by tedy bylo možno doporučit, že ačkoliv zákon dává větší volnost zadavateli, jsou menší zadavatelé, kteří si s touto volností nevědí rady a uvítali by pevnější průvodní informace, které by jim pomohly nastavit cestu podle svých preferencí. Navrhuji tedy, aby Ministerstvo pro místní rozvoj, které má tento zákon v gesci, aby v rámci centrální metodiky ustanovilo i podrobně možnosti, jak si mohou zadavatelé nastavit postupy při zadávání veřejných zakázek těch druhů, které zákon přímo neupravuje. Může se tak zmírnit diversifikace mezi zadávacími procesy institucí, které se veřejným zakázkám věnují jen sporadicky.

## 6 DISKUZE

Na vybraných institucích byly pozorovány rozdíly pomocí analýzy dokumentů, kde se ukázalo, že metodické ukotvení zadávání veřejných zakázek je na různých institucích značně odlišné. V důsledku toho jsou kladeny i jiné nároky na veřejnou zakázku. Na základě této analýzy můžeme tedy zodpovědět výzkumnou otázku, zda jsou v uplatňování zákona o veřejných zakázkách rozdíly na vybraných institucích, kladně, neboť metodiky, kterými se řídí jednotlivé instituce, nejsou stejné. Rozdíly spočívají v důrazu na rozdílné fáze procesu zadávání veřejných zakázek. Tímto můžeme vyvrátit hypotézu, že proces uplatňování zákona je na vybraných institucích do značné míry stejný. Ukazuje se, že i na tak malém vzorku respondentů existují rozdíly v zadávání. Dle výsledků analýzy spočívá rozdílnost postupů v počtu zkušeností zadavatele s vypisováním veřejných zakázek.

Analýza procesu odhalila, že skoro v každé fázi vystalo nebezpečí informační asymetrie nebo omezené racionality. Tyto aspekty mohou být spouštěče negativních jevů jako je korupce nebo netransparentnost. Pokud by se kladl důraz na potlačení původních aspektů, pak by bylo snad i možno předcházet navazujícím negativním jevům.

Ve třetí otázce pravděpodobných dopadů nového zákona o zadávání veřejných zakázek na metodiku zadávání veřejných zakázek je třeba úpravy interních metodik a předpisů jednotlivých zadavatelů. Je zde také možnost, že větší flexibilita zadavatele povede k rozdílnosti postupů jednotlivých zadavatelů při zadávání veřejných zakázek. O to větší pravděpodobnost je u podlimitních veřejných zakázek, které doposud upravoval zákon. To vše si vyžádá změny, takže můžeme vyvrátit i druhou hypotézu, že v procesu uplatňování zákona nenastanou výrazné změny metodiky zadávání veřejných zakázek po změně zákona.

Na základě analýzy expertních rozhovorů by tedy bylo možno doporučit úpravu centrální metodiky od Ministerstva pro místní rozvoj tak, aby byly nastaveny možné postupy, které jsou nejvhodnější pro jednotlivé veřejné zakázky, které zákon neupravuje. Bude to velkým ulehčením pro instituce, které nevypisují veřejné zakázky každý den a chybí jim tak potřebná zkušenost. Větší volnost zadavatele je výhodná pro velké instituce, ale jsou menší zadavatelé, kteří by uvítali návod nebo podrobný popis postupů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a podlimitních zakázek.

Doporučení pro následující praxi s institutem veřejných zakázek by mohla být formulována takto. I přesto, že nový zákon umožňuje zadavateli větší flexibilitu, je třeba myslet na to, že někteří zadavatelé nemají tolik zkušeností a s nastalou volností budou ještě více zmatení a bude existovat riziko chybovosti v procesu zadávání veřejných zakázek. Aby nedocházelo ještě k větší rozdílnosti postupů zadávání veřejných zakázek, což je

problematické pro tržní mechanismy, bylo by vhodné, aby metodiky a návody pro méně zkušené zadavatele byly co nejkompexnější. Jistě je diskutabilní, jestli tyto mantinely nebudou na úkor efektivity systému, ale pokud si vezmeme, že k netransparentnosti nebo špatným postupům v institutu veřejných zakázek může docházet také kvůli nevědomosti zadavatele, pak se vyplatí věnovat čas na přípravu návodu pro zadavatele bez zkušenosti, aby se vyrovnaly rozdíly v profesionálnosti mezi velkými a malými zadavateli veřejných zakázek.



## ZÁVĚR

Diplomová práce se zaměřovala na kvalitativní výpovědi respondentů o jejich zkušenostech se zadáváním veřejných zakázek. Pro výzkum bylo provedeno 12 expertních rozhovorů. Respondenti byli pracovníci státní správy a samosprávy, kteří se zabývají zadáváním veřejných zakázek. Dále bylo k analýze využito dostupných podpůrných dokumentů a metodik k zadávání veřejných zakázek a samozřejmě zákonů a legislativy.

Hlavní zjištění práce se dají rozdělit na výsledky analýzy nynějšího zákona a výsledky analýzy nového zákona. V oblasti stávajícího zákona ukázala analýza procesu, v jakých fázích se vyskytují teoretické jevy informační asymetrie, oportunistus a omezená racionalita. Tyto výsledky ukazují, které fáze jsou náchylné k negativním jevům, a měl by k nim zadavatel přistupovat s maximální pozorností, aby nedocházelo k nezamýšleným chybám.

Analýzou dokumentů bylo dále zjištěno, že zákon nevymezuje všechny fáze zadávání veřejných zakázek dokonale a je zde tedy potřeba po interních předpisech. Analýza rozhovorů rozšiřuje zjištění o následující výsledky. Některé fáze procesu zadávání veřejných zakázek nejsou upraveny ani v zákoně ani ve vnitřních předpisech, přestože je respondenti považují za důležité. Tohle je celkem závažné zjištění, které ukazuje, že je dost možné, že ačkoliv se snaží vláda o větší flexibilitu zadavatele, je to spíše na škodu samotnému procesu, protože pokud zadavatel nemá dostatek zkušeností, může být paralyzován rozhodováním mezi velkým množstvím možností postupu.

Druhá oblast výzkumu se zaměřila na důsledky změny zákona. Výsledky ukazují na posun k větší flexibilitě, která povede podle respondentů k větší volnosti zadavatele, ale to může být na úkor transparentnosti. Flexibilita také povede k větší diferenciaci postupů mezi různými institucemi. Menší zadavatelé budou mít nevýhodu, protože mají málo zkušeností. Na základě zjištění bych doporučila MMR, aby vytvořilo podrobnější manuál pro zadávání veřejných zakázek na základě potřeb menších zadavatelů, kteří vypisují zadávací řízení jen sporadicky. Vypracování takového návodu by mohlo ukotvit postupy menších zadavatelů a tím předcházet nezamýšleným důsledkům, popřípadě oportunistickému chování zainteresovaných aktérů.

Jako cíl jsem si na začátku práce položila zjistit, jak je uplatňován zákon o veřejných zakázkách na vybraných institucích. Pomocí výše zmíněných analýz se mi podařilo odpovědět na výzkumné otázky a tím naplnit cíle diplomové práce.

Přínosem práce je vymezení veřejné zakázky z veřejně politického pohledu. Dle tohoto vymezení je veřejná zakázka nástrojem k naplnění cílů veřejné politiky. Toto vymezení je paralelní k vymezení veřejných rozpočtů jako nástrojů veřejné politiky.

Základem pro toto srovnání je, že se v obou případech jedná o nakládání s veřejnými financemi, které jsou alokovány na základě cílů veřejných politik.

## **SUMMARY**

The main findings of the thesis can be divided to the results of analysis of the current law and the results of analysis of the new law. In the field of the current law, the analysis of the process showed in which stages theoretical phenomena of fact-finding asymmetry, opportunism and a limited rationality occur. By analyzing documents, it was further detected that the law does not specify all the stages of procurement perfectly and thus, there is a need for internal regulations. In support of further research, expert interviews were carried out. The respondents were workers in the state administrative as well as self-government, who deal with public procurement. The analysis of these interviews broadens previous findings with further results. Some stages in the process of procurement are not edited in the law itself neither are they edited in the internal regulations, even though the respondents regard them as important.

The second part of research included the consequences of the change of the law. The results show an advance to larger flexibility, which, according to the respondents, would lead to a bigger freedom of the submitter, nevertheless, it can happen at the expense of transparency. The flexibility would also lead to a larger differentiation of approach between diverse institutions. Smaller submitters will have a disadvantage as they lack the experience.

The acquisition of the thesis is the demarcation of public procurement from the publicly political view. According to this demarcation, public procurement serves as a tool towards fulfilling the goals of public policy.

## SEZNAM ZDROJŮ

- AKERLOF, G. A. 1970. The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 84, No. 3, 1970, str. 488-500.
- ALBANO, G. L. a SPARRO, M. 2010. Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions*. Vol. 1, No. 2, 2010.
- ARROW, K. 1971. *Essays in the Theory of Risk Bearing*. Chicago : Markham, 1971.
- ARROW, K. J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York : John Wiley and Sons, 1951.
- AYER, A. J. 2006. Dôkaz nemožnosti metafyziky. In: *Logický pozitivizmus. Zväzok III*. Eds. Mihina, F., Sedová, T., Zouhar, M. IRIS, 2006, str. 487-496.
- BARDACH, E. 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York : NY: Chatham House Publishers, 2000.
- BLACK, D. 1948. On the Rationale of Group Decision Making. *Journal of Political Economy*. Vol. 56, No. 1, 1948, str. 23-34.
- BOLOTOVA, Y., CONNOR, J. M. a MILLER, D. J. 2005. The Impact of Collusion of Price Behaviour: Emprirical Results From Two Recent Cases. Purdue University, Illinois (US); Paper written to "The Third Annual International Industrial Organization Conference", Atlanta, GE. 2005, 29 str.
- BUCHANAN, J. 1949. The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. *Journal of Political Economy*. Vol. 57, No. 6, 1949, str. 496-505.
- COE, C. K. 1989. *Public Financial Management*. Indiana University : Prentice Hall, 1989. 254 str.
- COX, J. C., a další. 1996. Moral Hazard and Adverse Selection in Procurement Contracting. *Games and Economic Behavior*. Vol. 17, 1996, str. 147-176.
- ČSÚ. 2015. *Souhrnná data o české republice*. [online]. 2012 [cit. 2016-05-01]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/souhrnna\\_data\\_o\\_ceske\\_republice](https://www.czso.cz/csu/czso/souhrnna_data_o_ceske_republice)

- DVOŘÁK, David. 2014. *Smluvní závazkové vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 243 s. ISBN 978-80-7400-518-3.
- ENGELI, Isabelle a Christine ROTHMAYR ALLISON. 2014. *Comparative policy studies: conceptual and methodological challenges*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 264 s. ISBN 978-0-230-29875-0.
- ERRIDGE, Andrew, Ruth FEE a John MCILROY. 2001. *Best practice procurement: public and private sector perspectives*. Aldershot, Hampshire, England: Gower, xxv, 257 s.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1993. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press, 1993.
- FILL, Chris a Elke VISSER. 2000. The outsourcing dilemma: a composite approach to the make or buy decision. . Portsmouth: MCB UP, roč. 34, č. 1, s. 43 - 50. 0025-1747.
- HANERNÍKOVÁ, B., A. MAATYOVÁ a a KOL.. 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 364 s.
- HENDL, Jan. 2005. Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005. Základní přístupy kvalitativního výzkumu, s. 103-143. ISBN 80-7367- 040-2.
- HENDRYCH, Dušan. 2014. *Správní věda, teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer.
- HOBE, Stephan, Mahulena HOFMANNOVÁ, Jan WOUTERS a Martin FAIX. 2011. *A coherent European procurement law and policy for the space sector: towards a third way*. Münster: Lit, 451 s. ISBN 978-3-643-10911-8.
- INDUSRTY COMMISSION. 1996. *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector agencies*. Melbourne: Australian Government Publishing Service.
- JURČÍK, Radek. 2012. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 850 s.
- KAMENÍK, M. 2011. Otevřenost zadávacích řízení v ČR. Praha : Oživení, o.s., 2011. 978-80- 904829-2-0, 72 str.
- KELMAN, Steven. 1990. *Procurement and public management: the fear of discretion and quality of goverment performance*. Washington: AEI Press, 213 s. ISBN 0-8447-3712-7.

- KISLINGEROVÁ, Eva. 2004. *Manažerské finance*. Praha: C. H. Beck, 714 s.
- KRŠKOVÁ, Martina. 2007. Dotace výzva nebo hrozba. *International conference: Increasing Competitiveness of Regional, National and International Markets Development - New Challenges*. Ostrava: Ostrava: VŠB - Technická univerzita, s. 128 - 132.
- KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. 2013. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady: k 1.4. 2013*. 2. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 639 s. ISBN 978-80-7263-778-2.
- MAATYOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. 2015. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, a. s.
- MALÝ, Josef. 2000. *Finanční řízení a veřejné zakázky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- MALÝ, Josef. 2000. *Finanční řízení a veřejné zakázky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 110 s. ISBN 80-238-5977-3.
- MEZINÁRODNÍ PORADENSKÉ CENTRUM OBCÍ. *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU: průvodce pro obce a města*. Praha: Linde, 2005, 175 s. ISBN 80-7201-528-1.
- MLČOCH, Lubomír. 1996. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum, 124 s.
- NEKOLA, Martin, Arnošt VESELÝ a František OCHRANA. 2007. *Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik*. In: NEKOLA, Martin, VESELÝ, Arnošt (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: SLON. s. 142-156. Studijní texty, 40. ISBN 978-80-86429-75-5.
- NIKOLOVOVÁ, Pavla, Ján PLAGUTA, Filip PETROLD a Mário VOZÁR. *Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?*. Studie 5. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, CERGE [online]. 2012 [cit. 2016-05-01]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_05.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf).
- NOVOTNÝ, Václav. 2006. *Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 143 s. ISBN 80-7357-222-2.
- OCHRANA, František. 2001. *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 220 s.

- OCHRANA, František. 2001. *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*. Vyd. 2. Praha: ASPI, 220 s. ISBN 80-85963-96-5
- OCHRANA, František. 2002. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Praha: Nakladatelství Ekopress, s. r. o.
- OCHRANA, František. 2004. *Veřejné zakázky*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 173 s. ISBN 80-861-1979-3.
- OCHRANA, František. 2005. *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress, s. r. o., 176 s.
- OCHRANA, František. 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress, s. r. o.
- OCHRANA, František. 2009. *Metodologie vědy: úvod do problému*. Vyd. 1. V Praze: Karolinum. 156 s. ISBN 978-80-246-1609-4.
- OCHRANA, František. 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
- PRATT, J. W.–ZECKHAUSER, J. – ARROW, K. J. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985. ISBN 0875842569.
- PAVEL, Jan. 2003. *Vliv transakčních nákladů na chování firem při zadávání veřejných zakázek*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- PAVEL, Jan. 2008. *Základní analýza problematiky veřejných zakázek z pohledu 3E*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 17 s.
- PAVEL, Jan. 2009. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 105 s.
- PAVEL, Jan. n. d. *Transakční náklady a veřejné zakázky?*.
- PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Vyd. 3. Praha: ASPI, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5

POREMSKÁ, Michaela. 2014. *Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání*. Vyd. 1. Olomouc: ANAG, 143 s. ISBN 978-80-7263-908-3.

POTŮČEK, M. (ed.) *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. ISBN 80-86429-50-4.

*Public procurement in Europe*. 1994. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 7 s. ISBN 92-826-8188-2.

ŘÍČNÝ, David, MAREČKOVÁ, Eva. 2015. *Zjednodušené podlimitní řízení podle nového zákona o zadávání veřejných zakázek*. [online]. Praha [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zjednodusene-podlimitni-rizeni-podle-noveho-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-99394.html>

SOJKA, Milan. 2002. CEP. In: *Asymetrické informace a jejich důsledky pro metodologii ekonomie* [online]. Praha [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=241>

SOUKUPOVÁ, Jana. 2003. *Mikroekonomie*. 3. přepracované vydání. Praha: Management press, 548 s.

STEHLÍK, Petr. *Analýza předražování veřejných zakázek v České republice*. Praha, 2013. 82 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

STIGLITZ, Joseph. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, spol. s r. o., 664 s. 80-7169-454-1.

*The opening-up of public procurement*. 1993. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 40 s. ISBN 92-826-5130-4.

URBAN, Jan. 2003. *Základy teorie národního hospodářství*. Vyd. 1. Praha: ASPI Publishing, 423 s. ISBN 80-86395-72-3

*Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek*. 2000. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 76 s.

WILLIAMSON, O., (1971). "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations". *American Economic Review*, Vol. 61, pp. 112-123.

WILLIAMSON, O., (1981). "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". *The American Journal of Sociology*. Vol. 87, No. 3, pp. 548-577

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 3rd ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2003. ISBN 07-619-2553-8.

### **Směrnice a metodiky pro zadávání veřejných zakázek:**

Ministerstvo pro místní rozvoj - Metodika k zadávání veřejných zakázek

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Ministerstvo zemědělství

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Pardubický kraj

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Jihomoravský kraj

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Cheb

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Jihlava

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Vítkov

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Litvínov

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Hlubočky

Směrnice pro zadávání veřejných zakázek - Město Volyně

### **Zákony:**

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku státu

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

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

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu



## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
RIA	Hodnocení dopadů regulace
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZ	Veřejná zakázka
ZVZ	Zákon o veřejných zakázkách
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek

## SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT

### Seznam tabulek:

Tabulka č. 1: Seznam respondentů (s. 9)

Tabulka č. 2: Nestandardní zadávací metody (s. 14)

Tabulka č. 3: Veřejné zakázky podle předpokládané hodnoty v tis. Kč bez DPH (s. 16)

Tabulka č. 4: Ilustrace rozdílu mezi nabídkovým a poptávkovým způsobem (s. 20)

Tabulka č. 5: Rozsah veřejného sektoru a trhu veřejných zakázek (s. 22)

Tabulka č. 6: Přehled fází a vyskytujících se fenoménů (s. 37)

Tabulka č. 7: Výsledky analýzy dokumentů (s. 40)

Tabulka č. 8: Analýza expertních rozhovorů, metodická podpora (s. 42)

Tabulka č. 9: Porovnání výsledků analýzy dokumentů a analýzy respondentů (s. 44)

### Seznam schémat:

Schéma č. 1: Kauzalita veřejné politiky a veřejných zakázek (s. 19)

Schéma č. 2 : Cíle veřejné zakázky jako nástroj kontroly veřejné politiky (s. 21)

Schéma č. 3: Model principál – agent na příkladech (s. 27)

Schéma č 4: Diagram modelu principál – agent na příkladu veřejných zakázek (s. 28)

## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha č. 1: Scénář expertních rozhovorů

Příloha č. 2: Seznam respondentů a informace o rozhovoru

## PŘÍLOHY

### **Příloha č. 1: Scénář expertních rozhovorů**

1. Diskuze nad strukturou fází zadávání veřejných zakázek
2. Jak postupujete při zadávání veřejných zakázek?
3. Pociťujete tendence k informační asymetrii, oportunismu nebo omezené racionalitě? (vysvětlení pojmů respondentovi)
4. Máte interní metodickou podporu? Pro které fáze ji využíváte, ve kterých fázích vám naopak chybí a kde si vystačujete se zákonným vymezením?
5. Budete měnit metody nebo metodiky zadávání veřejných zakázek v souvislosti se změnou zákona o veřejných zakázkách?
  - a. Dotýkají se změny veřejných zakázek, které obvykle vypisujete?
  - b. Jaké změny budete muset provést?
  - c. Jsou změny zákona pro vás přínosem nebo naopak zátěží? A proč?
  - d. Jsou oblasti problematiky veřejných zakázek, kde byste si přáli změnu, ale s novým zákonem nepřišla? Prosím uveďte důvody své odpovědi a návrh toho, co by podle Vás bylo řešení.

**Příloha č. 2: Seznam respondentů a informace o rozhovoru**

Označení respondenta	Identifikace pracovního působiště	Délka rozhovoru	Datum pořízení nahrávky
Respondent 1	ministerstvo	54 minut	7. března 2016
Respondent 2	ministerstvo	46 minut	4. března 2016
Respondent 3	ministerstvo	49 minut	10. března 2016
Respondent 4	krajský úřad	61 minut	11. března 2016
Respondent 5	krajský úřad	58 minut	23. března 2016
Respondent 6	magistrát bývalého okresního města	42 minut	13. dubna 2016
Respondent 7	magistrát bývalého okresního města	39 minut	24. března 2016
Respondent 8	magistrát bývalého okresního města	54 minut	28. dubna 2016
Respondent 9	obecní úřad s rozšířenou působností	32 minut	25. března 2016
Respondent 10	obecní úřad s rozšířenou působností	36 minut	5. dubna 2016
Respondent 11	městský úřad obce s pověřením	43 minut	6. dubna 2016
Respondent 12	městský úřad obce s pověřením	47 minut	7. dubna 2016