

Návrh na zlepšení systému zadávání veřejných zakázek majetkového správce silnic Zlínského kraje

Petra Sukupová

Bakalářská práce
2020



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Petra Sukupová
Osobní číslo: M17473
Studijní program: B6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj
Forma studia: Kombinovaná
Téma práce: Návrh na zlepšení systému zadávání veřejných zakázek majetkového správce silnic Zlínského kraje

Zásady pro vypracování

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Vymezte základní teoretické souvislosti zadávání veřejných zakázek.
- Představte legislativní úpravu zadávání veřejných zakázek.

II. Praktická část

- Charakterizujte vybraného zadavatele a analyzujte jím využívaný systém zadávání veřejných zakázek.
- Na základě provedené analýzy navrhněte změny v systému zadávání veřejných zakázek ke zlepšení současného stavu.

Závěr

Rozsah bakalářské práce: **cca 40 stran**
Forma zpracování bakalářské práce: **Tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 589 s. ISBN 978-807-3805-951.
- OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: ekonomická analýza*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008, 153 s. ISBN 978-808-6929-460.
- PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky a efektivnost*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2013, 123 s. ISBN 978-808-7865-040.
- POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 328 s. ISBN 978-80-7552-697-7.
- SÁNCHEZ GRAELLS, Albert. *Public procurement and the EU competition rules*. 2nd ed. Oxford, United Kingdom: Hart, 2015, 584 s. ISBN 978-178-2259-992.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Pavel Grebeníček, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: **6. ledna 2020**
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2020**

L.S.

doc. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan

RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA

BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byla jsem seznámena s tím, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

- že jsem na bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
- že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně

Jméno a příjmení: Petra Sukupová

.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce řeší zadávání veřejných zakázek majetkového správce silnic ve Zlínském kraji. Podstatou řešení byla analýza postupu přípravy a realizace zadávacích řízení vymezených zákonem č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Provedenou analýzou jednotlivých fází realizace projektu financovaného z veřejných prostředků byla definována nejvýznamnější slabá místa zadávacího procesu způsobující nemalé komplikace v průběhu zadávacího řízení a následně také během realizace projektu. Navržená řešení specifikovaných nedostatků umožní eliminaci dílčích problémů při zadávání veřejných zakázek i při jejich samotné realizaci.

Klíčová slova: veřejná zakázka, zadávací řízení, legislativa, hodnotící kritéria, předpokládaná hodnota, tržní konzultace, transparentnost

ABSTRACT

The bachelor thesis deals with the public contracts of the property manager of roads in the Zlín region. The process analysis of preparation and implementation of procurement procedures defined by Act No. 134/2016 Coll. on public procurement was the principle of the solution. The analysis of individual phases of project implementation financed from public funds defined the most significant weak spots of the procurement process causing considerable complications during the procurement procedure and subsequently also during the implementation of the project. The proposed solutions of the specified weaknesses will enable the elimination of partial problems in the award of public contracts and during their implementation.

Keywords: Public Administration Contract, Procurement, Legislation, Evaluation Criteria, Estimated Value, Market Consultation, Transparency

Ráda bych touto cestou vyjádřila poděkování vedoucímu mé bakalářské práce panu Ing. Pavlu Grebeníčkoví, Ph.D., za jeho cenné rady, připomínky a především za čas věnovaný odborným konzultacím.

Děkuji také svému zaměstnavateli za vstřícnost k poskytnutí interních dat nezbytných ke zpracování tématu mé bakalářské práce.

V neposlední řadě patří poděkování mé rodině a kolegům v zaměstnání za podporu v průběhu celého studia.

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

OBSAH

ÚVOD	9
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ SOUVISLOSTI ZADÁVÁNÍ VEŘENÝCH ZAKÁZEK	12
1.1 DŮVOD VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	12
1.2 HISTORIE ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	13
1.3 PRINCIPY 3E.....	15
1.3.1 Hospodárnost.....	16
1.3.2 Účelnost.....	16
1.3.3 Efektivnost	16
1.4 ZÁSADY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	17
1.4.1 Transparentnost	17
1.4.2 Přiměřenost	18
1.4.3 Rovné zacházení.....	18
1.4.4 Zákaz diskriminace	18
2 LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	20
2.1 EVROPSKÁ LEGISLATIVA VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ.....	20
2.2 NÁRODNÍ LEGISLATIVA VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ.....	23
2.2.1 Protikorupční aspekty zákona o zadávání veřejných zakázek	23
2.2.2 Struktura současného zákona o zadávání veřejných zakázek	24
II PRAKTICKÁ ČÁST	27
3 CHARAKTERISTIKA ZADAVATELE	28
3.1 ZÁKLADNÍ ÚČEL A PŘEDMĚT ČINNOSTI.....	28
3.1.1 Základní účel	28
3.1.2 Předmět činnosti.....	28
3.2 FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉHO ZADAVATELE	29
3.2.1 Investiční příspěvek z rozpočtu zřizovatele	29
3.2.2 Investiční dotace z rozpočtu MMR ČR v rámci programu IROP (integrováný regionální operační program).....	30
3.2.3 Investiční příspěvek z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“)	30
4 ANALÝZA METODICKÝCH KROKŮ PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉHO ZADAVATELE	31
4.1 ROZDĚLENÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍ.....	31
4.1.1 Druhy veřejných zakázek	31
4.1.2 Režim veřejné zakázky	31
4.1.3 Druhy zadávacích řízení dle ZZVZ.....	32

4.1.4	Veřejné zakázky malého rozsahu	32
4.1.5	Veřejné zakázky financované z dotačních programů.....	32
4.2	METODICKÉ KROKY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	33
4.2.1	Výběr a příprava projektu	34
4.2.2	Zadávací řízení na výběr dodavatele.....	40
4.2.3	Realizace veřejné zakázky	42
4.3	SOUHRN HLAVNÍCH ZÁVĚRŮ ANALÝZY PROCESU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉ ORGANIZACE	43
4.3.1	Silná místa zadavatelského postupu ve vybrané organizaci	44
4.3.2	Slabá místa zadavatelského postupu ve vybrané organizaci.....	44
5	NÁVRHY KE ZLEPŠENÍ SOUČASNÉHO STAVU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉ ORGANIZACE.....	45
5.1	PŘÍPRAVA A PLÁNOVÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	45
5.1.1	Návrhy v oblasti přípravy projektů	45
5.2	STANOVENÍ PŘEDPOKLÁDANÉ CENY	46
5.2.1	Návrhy v oblasti stanovení předpokládané ceny a zadávacích podmínek.....	46
5.3	HODNOTÍCÍ KRITÉRIA	49
5.3.1	Návrhy v oblasti stanovení hodnotících kritérií	50
	ZÁVĚR	53
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	55
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	58
	SEZNAM OBRÁZKŮ	59
	SEZNAM TABULEK.....	60

ÚVOD

Bakalářská práce reaguje na aktuální problémy v oblasti veřejných zakázek, která je obecně vnímána širokou i odbornou veřejností jako problematická. Příčinou zájmu o toto téma je hospodaření veřejných subjektů s penězi, nebo jinými veřejnými statky nebo hodnotami pocházejícími z daní, poplatků či jiných zdrojů veřejného bohatství.

Ke zpracování tématu o problematice zadávání veřejných zakázek mě vede dlouholeté profesní působení v zadavatelské oblasti. Práce je zaměřena na nalezení klíče ke kvalitně připravené, zadané a zrealizované veřejné zakázce.

Nedílnou součástí práce je vysvětlení důvodu existence institutu veřejné zakázky z historického i současného hlediska. V jednotlivých definicích podstaty a cíle veřejné zakázky je kladen důraz na důležitost základních principů zadávání veřejných zakázek, tzn. na potřebu transparentnosti, nediskriminace, rovného zacházení a efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti při vynakládání veřejných prostředků.

Po úvodním vymezení důvodu veřejných zakázek se práce zabývá koncepcí evropské legislativní úpravy zadávání zakázek, která zahrnuje směrnici k veřejným zakázkám, směrnici ke koncesím a směrnici k sektorovému zadávání. V rámci této kapitoly je popsána transpozice těchto evropských směrnic do národní legislativy upravující zadávání veřejných zakázek. V této části jsou také zmíněny významné protikorupční aspekty zákona o zadávání veřejných zakázek.

Úvod praktické části práce je věnován charakteristice vybrané organizace jako veřejného zadavatele a následně jsou podrobně analyzovány jeho postupy v jednotlivých fázích zadávání veřejných zakázek. Důraz je záměrně kladen na ty kroky, jejichž užití vnáší do zadávacího procesu výrazné komplikace, které se následně projevují také při samotné realizaci veřejné zakázky. Takovými kroky je zejména příprava zadávací dokumentace.

V poslední kapitole jsou konkrétně specifikována slabá místa zadávání veřejných zakázek u vybrané organizace. Návrh jejich řešení spočívá v aplikaci doposud nevyužívaných zákonných institutů, jež má zadavatel k dispozici. Z výsledků analýzy je zřejmé, že především přípravná fáze celého veřejného projektu je nejpálčivějším problémem zadávání veřejných zakázek.

Pozitivním důsledkem využití navrhovaných řešení je pro zadavatele obdržení smluvního plnění za příznivou cenu a v požadované kvalitě.

CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Cílem této bakalářské práce je nalezení a pojmenování konkrétních nedostatků přípravy a realizace projektů vybrané organizace financovaných z veřejných zdrojů. Na základě identifikace těchto slabých míst budou navržena opatření vedoucí ke kvalitně zadané veřejné zakázce, která naplní očekávání koncových uživatelů, budou představovat efektivně vynaložené veřejné prostředky a zároveň budou představovat ekonomickou příležitost pro jednotlivé podnikatele v uplatnění svých služeb pro veřejný sektor.

Teoretická část objasňuje důvod veřejných zakázek plynoucí z jejich historického vývoje. V této části jsou dále vymezeny základní principy veřejného zadávání (3E - economy, efficiency, effectiveness) a jejich vztah se zásadami transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení. Součástí je také porovnání a návaznost národní legislativní úpravy zadávání veřejných zakázek na zadávací směrnice Evropského parlamentu. Zhodnoceny jsou protikorupční aspekty zákona o zadávání veřejných zakázek. Teoretická část je postavena na rešerši převážně odborných knižních zdrojů a analýze obsahu legislativních dokumentů.

Praktická část specifikuje hlavní účel a předmět činnosti vybrané organizace a charakterizuje ji jako zadavatele z pohledu zákona o zadávání veřejných zakázek. Podrobně je analyzován postup zadavatele při přípravě, zadání a realizaci veřejné zakázky. U stanovení hodnotících kritérií jsou představeny kvantitativní i kvalitativní metody hodnocení nabídek využívaných zadavatelem.

Kapitola Návrh ke zlepšení současného stavu zadávání veřejných zakázek vybrané organizace zahrnuje konkrétní pojmenování konfliktních činností a situací a obsahuje návrh opatření pro zajištění nápravy či zlepšení zjištěných nedostatků.

Výsledkem aplikace navržených opatření by měla být veřejná zakázka zadávaná s důrazem na ekonomickou hodnotu a pozitivní celospolečenský dopad, který spočívá v důvěře, kvalitě a sociální odpovědnosti.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ SOUVISLOSTI ZADÁVÁNÍ VEŘENÝCH ZAKÁZEK

V každé civilizované společnosti je třeba nastavit pravidla hospodaření s veřejnými prostředky. Cílem veřejných zakázek je úsporné nakládání s prostředky ze státního rozpočtu tak, aby se zabránilo jejich zbytečnému a nadměrnému odčerpávání a jejich případnému zneužívání.

Tabulka 1 Základní údaje o trhu veřejných zakázek v ČR v letech 2014 - 2018

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
HDP v mld. Kč (běžné ceny)	4 314	4 596	4 768	5 047	5 324
Celkové výdaje sektoru vládních institucí v mld. Kč	1 831	1 916	1 883	1 966	2 126
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	581	583	478	542	624
Podíl trhu veřejných zakázek na HDP (v %)	13,47	12,69	10,03	10,74	11,72

Zdroj: ČSÚ, MF ČR – Makroekonomická predikce – leden 2020 (vlastní zpracování)

1.1 Důvod veřejné zakázky

Veřejný sektor spotřebovává svými činnostmi omezené zdroje, které získává ve většině odebráním zdrojů zdaněním soukromého sektoru. Z části je schopen provádět své činnosti ve vlastní režii, část svěřuje externím subjektům prostřednictvím veřejných zakázek. Dle ekonomického vymezení představuje veřejná zakázka smlouvu, která byla uzavřena mezi subjektem veřejného sektoru jako nakupujícím a subjektem jiného sektoru (soukromého, případně neziskového) jako prodávajícím. Veřejnou zakázkou je situace, kdy se subjekt veřejného sektoru rozhodne statek, který potřebuje ke své činnosti nebo který chce poskytovat občanům, neprodukovat vlastními zdroji, ale nakoupit jej od externího subjektu. V tomto případě se jedná o externí produkci, tzv. outsourcing, v opačném případě se jedná o produkci interní (Pavel, 2013, s. 3).

Aktivita soukromého i veřejného sektoru přináší užitky, ale zároveň oba tyto sektory spotřebovávají zdroje. Objem těchto zdrojů je však omezený. Pokud veřejný sektor odčerpá prostřednictvím zdanění prostředky soukromého sektoru, nastane snížení rozsahu aktivit soukromého sektoru produkujících užitek.

Veřejná zakázka není nástrojem určeným k dosahování sociálních či environmentálních cílů, jejím cílem je zvýšení ekonomické efektivity spočívající v redukci nákladů subjektů

veřejného sektoru. Např. Samuelson a Nordhaus (2007, s. 247) označují situaci jako efektivní, pokud nedochází k plýtvání. Efektivnost lze chápat jako alokaci zdrojů, kdy je dosaženo maximální hodnoty přínosů, které je možné měřit například užitky, na jednotku nákladů.

Při využití institutu veřejné zakázky veřejným sektorem by mělo dojít k redukci jeho nákladů a ušopené prostředky následně použít na další aktivity veřejného sektoru přinášející užitek, nebo lze snížit daňové zatížení soukromých subjektů, které využijí větší objem prostředků na výstupy přinášející užitek. V obou případech je důsledkem využití institutu veřejné zakázky zvýšení ekonomické efektivnosti.

V počátku rozhodování je podstatné nalézt odpověď na otázku, zda je vůbec nutné ze strany veřejného sektoru provést řešení veřejného problému neboli intervenci. Jestliže odpovídající subjekty veřejného sektoru dospějí k závěru, že intervence je ze strany veřejného sektoru nezbytná, stanoví daný subjekt veřejného sektoru intervenční cíle. Jimi se rozumí očekávané, vyhodnotitelné stavy, které má zásah ze strany veřejného sektoru přinést. Na základě stanovení cílů se provádí rozvaha o způsobech, jakými formami je možné daný problém řešit, hledá se a selektuje se nejvhodnější forma. Existují celkem tři základní možnosti, jak danou veřejnou potřebu uspokojit. První možností je uspokojení existující veřejné potřeby formou vlastní produkce – tedy samotným veřejným sektorem, druhou možností je forma veřejné zakázky, kdy producentem je privátní sektor, který na základě úplatné smlouvy dostává za poskytovaný statek či službu zaplacen, třetí možností je forma koncese, kdy privátní subjekt zajišťuje daný statek či službu a je na základě koncesní smlouvy oprávněn k výběru poplatků za používané statky či služby, přičemž má smluvně garantováno svoje postavení na trhu produkovaných statků či služeb (Ochrana, 2011, s. 161 – 162).

1.2 Historie zadávání veřejných zakázek

Veřejné zakázky hrají jednu z klíčových rolí při rozvoji společnosti a státu již od počátku lidské civilizace. S ukončením barterového obchodu, rozvojem peněz, řemesel a státního uspořádání došlo k jejich vývoji. Právní základy tohoto institutu byly však založeny až ve středověku.

První evropská zmínka o pravidlech zadávání veřejných zakázek je z roku 1535 ve francouzském stavebním řádu, od roku 1542 se pomocí veřejné soutěže zadávaly veřejné zakázky v Německu. V Rakousku upravovalo zadávání veřejných zakázek nařízení č. 61/1909 ř. j. o zadávání státních dodávek a prací ve spojení s mnoha prováděcími předpisy.

Nově vzniklé Československo v roce 1918 převzalo tyto rakouské a uherské právní úpravy, jež byly v případě veřejných zakázek nahrazeny v roce 1920 zadávacím řádem, jehož úkolem bylo zabezpečit účelné a efektivní hospodaření se státními prostředky, vytvořit konkurenční prostředí s vyloučením korupce a zajistit kvalitní plnění zakázek. Získání státní zakázky v té době bylo prestižní záležitostí a zároveň osvědčením o spolehlivosti a řemeslné zručnosti. Získávání státní zakázky bylo pro firmu rovněž jistotou finančního zdroje (Šedivý, 1996, s. 14). V této době bylo zadávání jednotlivých veřejných zakázek nejednoznačné, což vedlo k tomu, že firmy podávaly neporovnatelné nabídky. Často bylo využíváno institutu dodatečných prací či doobjednání služeb, přestože měla být vypsána nová soutěž. Docházelo k poskytování bezúročných záloh či oslovování pouze omezeného počtu firem při použití omezené soutěže.

Po roce 1948 byly zakázky v centrálně řízeném hospodářství přidělovány přímo státním podnikům a v souvislosti s tím ztratila úprava zadávání veřejných zakázek svůj základní význam.

Až po změně politického systému v roce 1989 přinesla změna ekonomiky z centrálně řízené na ekonomiku tržní úpravu zadávání veřejných zakázek zabezpečující úsporu veřejných prostředků a pravidla fungování hospodářské soutěže.

Nejprve byl dne 1. října 1990 Úřadem racionalizace ve stavebnictví formou metodického pokynu přijat Zadávací řád staveb, jehož značným nedostatkem byla omezená oblast působnosti na zadávání staveb. Usnesením vlády ze dne 24. června 1992 (458/1992), ve kterém došlo k rozšíření zadání formou soutěže na celou oblast předmětů zakázek, tj. na dodávky, práce, služby a výkony, byl tento nedostatek vyřešen. Schválením zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyt účinnosti 1. ledna 1995 a stal se první zákonnou právní úpravou v České republice, došlo k vyřešení druhého významného nedostatku Zadávacího řádu staveb, čímž byla jeho nezávadnost. Tento počín byl prvním pokusem o zákonnou regulaci zadávání veřejných zakázek, zákon obsahoval základní pojmy, postupy zadávání veřejných zakázek, umožnil uchazečům podávat námítky a návrhy na přezkum zadávacího řízení a stanovil dohled nad dodržováním zákona Ministerstvu pro hospodářskou soutěž. Vycházel z tzv. modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, přijatého komisí Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo, jehož konstrukce však nebyla konzistentní s legislativním rámcem Evropských společenství. Tento zákon však obsahoval řadu nedostatků, a to jak v oblasti transparentnosti, tak i kontroly a v souvislosti s tím se dočkal mnoha novelizací (Schelleová, ©2015).

Přijetím Evropské dohody v roce 1995 se Česká republika zavázala k zadávání veřejných zakázek na základě nediskriminace a vzájemnosti. V návaznosti na vstup České republiky do Evropské unie bylo nutné uvést do souladu také národní právní předpisy s evropskými. V rámci přejímání pravidel evropských směrnic do národního práva došlo v časové tísní k přijetí nepříliš legislativně povedeného zákona č. 40/2004 Sb. Schválení tohoto nezdařilého zákona bylo podmínkou EU pro možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních a dalších fondů Evropské unie. Tento zákon byl v roce 2006 nahrazen třetí zákonnou úpravou zadávání veřejných zakázek (z. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), která opět reagovala na nové zadávací směrnice evropského společenství. Jednalo se o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Zmiňovaný zákon prošel během doby své platnosti téměř 20 novelizacemi, což se negativně projevilo na stabilitě prostředí. V roce 2016, z důvodu zavádění další nové evropské směrnice o zadávání veřejných zakázek 2014/24/EU, byl zákon nahrazen novým zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který je v současné době v platnosti.

1.3 Principy 3E

Každá organizace hospodařící s veřejnými prostředky, tedy každý veřejný zadavatel, by měl být schopen u každého svého rozhodnutí o vynaložení veřejných finančních prostředků zvážit, zda takové rozhodnutí k co nejlepšímu možnému vynaložení zdrojů pro dosažení zamýšlených výsledků přispívá, nebo naopak. To, nakolik jsou tyto prostředky alokovány účelně, hospodárně a efektivně, má velmi významný dopad nejen na poskytování kvalitních služeb občanům, ale i na celé národní hospodářství a celkové tržní prostředí.

Hospodárnost (economy), účelnost (efficiency) a efektivnost (effectiveness) souhrnně označujeme jako principy 3E. V prvním případě se posuzuje, jestli vstupy na realizaci veřejného projektu byly získány v odpovídající kvalitě za nejnižší možnou cenu. V případě účelnosti se posuzuje, zda veřejný projekt uspokojil potřeby, na které byl zaměřen a efektivnost dává do vztahu přínosy projektu k jeho nákladům a posuzuje náklady na jednotku výstupu (Ochrana, 2006, s. 128).

1.3.1 Hospodárnost

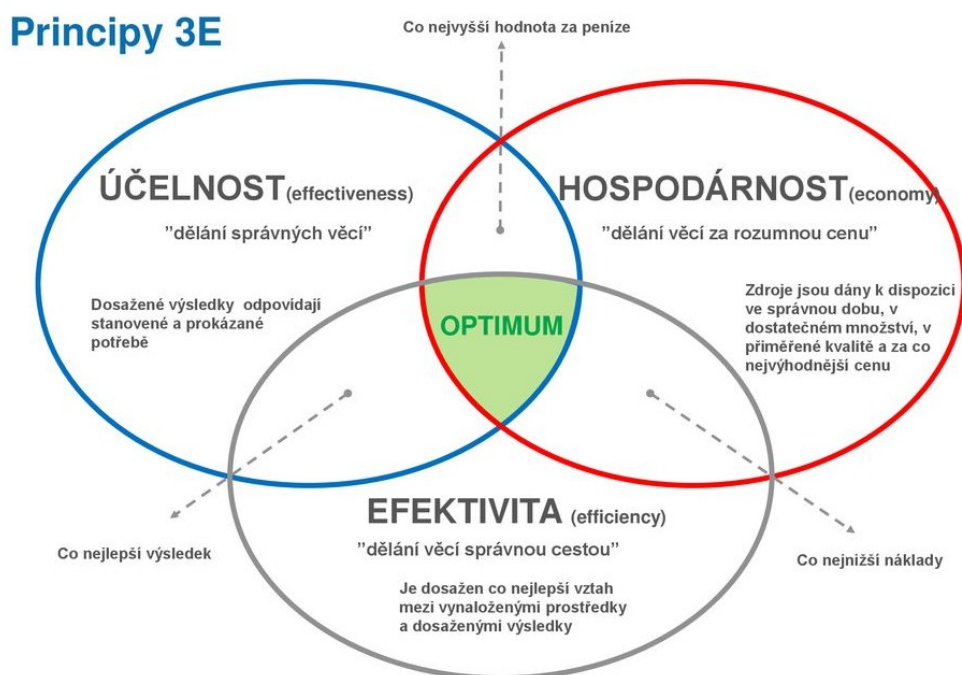
Hospodárností se podle Ochrany (2006, s. 53) rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů, kdy dojde k co nejnižšímu vynaložení veřejných prostředků a zároveň je dodržena odpovídající kvalita plněných úkolů. Tj. jde o minimalizaci nákladů na zdroje (vstupy) používané na činnost se zřetelem na odpovídající kvalitu. Hospodárná je tedy taková činnost, u níž jsou minimalizovány náklady na zdroje (finanční, lidské, věcné) a zároveň je dodržena požadovaná kvalita zdrojů z hlediska potřeb dané činnosti. Princip hospodárnosti vyžaduje, aby zdroje použité subjektem při provádění jeho činností byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.

1.3.2 Účelnost

Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Jinými slovy je účelností chápán stupeň dosažení cílů a vztah mezi zamýšlenými a skutečnými dopady dané činnosti. Účelnost je třeba chápat primárně z pohledu, zda byla danou akcí (činností) projektem uspokojena potřeba, která si danou akci (činnost) projekt vyvolala. Účelná je činnost, jež dosahuje stanovené cíle, tj. musí být uspokojena příslušná potřeba. Princip účelnosti vyžaduje dosažení stanovených cílů dané činnosti a zamýšlených účinků (Ochrana, 2006, s. 63).

1.3.3 Efektivnost

Ochrana (2006, s. 56) uvádí, že efektivností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivností je tak myšlen vztah mezi výstupy činnosti (ve formě zboží, služeb či jiných výsledků) a vstupy na tuto činnost vynaloženými. Efektivní je taková činnost, která optimalizuje využití zdrojů organizace činnosti ke tvorbě výstupů, tj. dosažení maximálního výstupu z daných zdrojů či dosažení daného výstupu s minimem zdrojů a při zachování kvality výstupů. Princip efektivnosti vyžaduje dosažení co nejlepšího vztahu mezi zdroji použitými na danou činnost a dosaženými účinky, a to jak z pohledu jednotlivé činnosti projektu, tak i z pohledu věcně souvisejících činností projektů (tj. trvale dosahované efektivnosti).



Obrázek 1 Principy 3E jako celek

Zdroj: MF ČR – Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání

1.4 Zásady zadávání veřejných zakázek

Na principy 3E přímo navazují zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, jejichž smyslem je zajistit otevřenost v oblasti hospodářské soutěže. Tyto zásady míří na působení organizace navenek vůči dodavatelům na trhu. Současně s těmito zásadami je uplatňována zásada přiměřenosti, aby korigovala uvedené zásady a nezpůsobovala dodavatelům nadměrnou administrativní zátěž.

1.4.1 Transparentnost

K porušení zásady transparentnosti zadávacího řízení může dojít tehdy, pokud by v zadavatelově postupu byly shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným nebo nepřehledným, případně jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele (Poremská, 2014, s. 79).

Povinnost dodržení této zásady prakticky znamená, že zadávané zakázky jsou skutečně veřejné a podléhají veřejné kontrole. Tato zásada je důležitá pro potenciální dodavatele,

protože díky ní se mohou dozvědět o zadávané veřejné zakázce a zúčastnit se zadávacího řízení, přičemž právě co nejširší možnost účasti dodavatelů v zadávacím řízení přímo eliminuje možnost, respektive důvodnost korupčního jednání při zadávání veřejných zakázek. Praktickou aplikaci zásady transparentnosti, kterou lze nazvat jako zásadu průhlednosti, je možné představit na zákonné úpravě tzv. uveřejňovacích povinností zadavatele. Zahájení každého zadávacího řízení musí být uveřejněno ve veřejně přístupném informačním systému, a to buď ve Věstníku veřejných zakázek, nebo na profilu zadavatele. Zadavatel nemá žádnou možnost omezení účasti dodavatelů v zadávacím řízení tím, že by některým dodavatelům účast v zadávacím řízení zakázal, nebo tím, že by k účasti v zadávacím řízení vyzval pouze některé dodavatele.

1.4.2 Přiměřenost

U zásady přiměřenosti se stejně jako u zásady transparentnosti jedná o zadavatelův postup obecně. Tato zásada se vztahuje zejména k nastavení zadávacích podmínek, a to jak ve vztahu k jednotlivým lhůtám, tak ve vztahu k požadavkům na předmět plnění veřejné zakázky. Takové přiměřené nastavení zadávacích podmínek má zadavateli zajistit, že budou naplněny cíle zadavatele a současně bude zaručena hospodářská soutěž mezi dodavateli.

1.4.3 Rovné zacházení

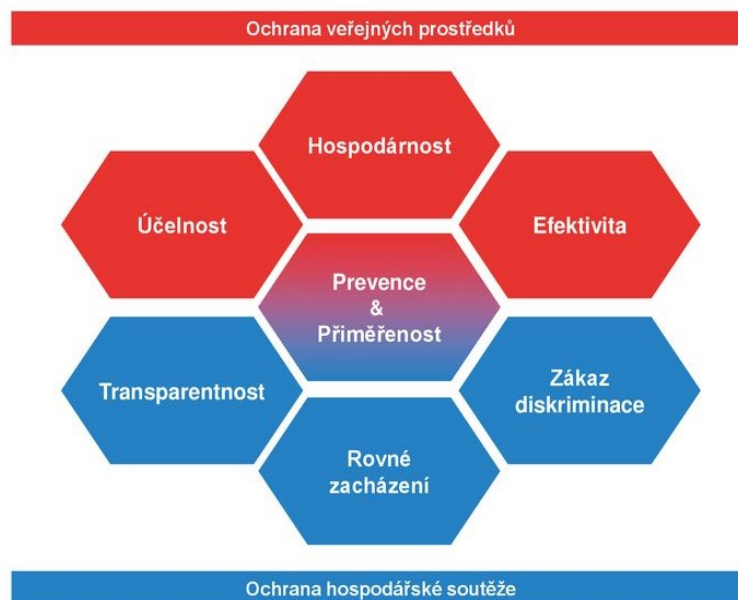
Zásada rovného zacházení vyjadřuje, aby všichni účastníci zadávacího řízení měli při vypracování znění jejich nabídek stejné příležitosti. Předpokládá se tedy, že nabídky všech účastníků zadávacího řízení podléhají stejným podmínkám (Poremská, 2014, s. 79 a 80). Jedná se např. o situaci, kdy je jeden účastník zadávacího řízení vyzván k doplnění nabídky a jiný účastník za stejných podmínek vyzván není, přičemž je následně vyloučen.

1.4.4 Zákaz diskriminace

Zásada zákazu diskriminace zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace v zadávacích řízeních je třeba považovat i takový postup, pokud zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových kvalifikačních předpokladů, které jsou zjevně nepřiměřené ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku mohou splnit toliko někteří z dodavatelů, jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými. Někteří z dodavatelů mají totiž v takovém případě a priori znemožněnou účast v zadávacím řízení, byť by předmět veřejné

zakázky mohli realizovat stejně úspěšně jako dodavatelé ostatní. Tím se znemožňuje dosažení cíle zákona o veřejných zakázkách, tedy zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (Poremská, 2014, s. 80).

Oblasti všech výše jmenovaných zásad se vzájemně překrývají a doplňují. Aby bylo možné veřejný výdaj považovat za vynaložený účelně, efektivně a hospodárně, musí být vynaložen v souladu s platnými zákony. Nelze však jednoznačně tvrdit, že pokud jsou dodrženy všechny formální požadavky zákona, tak se veřejný výdaj automaticky stává vynaloženým účelně, hospodárně a efektivně. Je potřeba, aby stanovené zákonné povinnosti byly splnitelné, aby jejich splnění bylo ověřitelné a aby nebyly tak náročné a nákladné, že by zadávání veřejných zakázek činily fakticky nerealizovatelným.



Obrázek 2 Vztah mezi principy 3E a zásadami zadávání veřejných zakázek

Zdroj: MF ČR – Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání

2 LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Právní úprava zadávání veřejných zakázek na evropské i národní úrovni se snaží zajistit rovný přístup všech ekonomických subjektů vnitřního trhu Evropské unie k veřejným zakázkám a k otevření národních trhů uchazečům ze všech členských států Evropské unie.

U hospodářské soutěže a zadávání veřejných zakázek se ve velké míře prostřednictvím legislativy uplatňuje hospodářská regulace. Sánchez Graells (2015, s. 80) uvádí, že hospodářská regulace nebo obecněji vládní intervence je na trhu oprávněná tam, kde dochází k selhání trhu nebo nedokonalosti trhu, a kde vládní intervence představuje účinný nástroj k nápravě tohoto selhání. Pokud určité podmínky brání přiměřenému fungování trhu, může regulační zásah dosáhnout výsledků blízkých trhu. Naopak, pokud trhy fungují správně, veřejná intervence nemůže zvýšit účinnost systému a hospodářská regulace se stává nežádoucí pro její zkreslovací potenciál. I v případě selhání trhu by však obecná preference regulačního zásahu před tržními řešeními neměla být považována za samozřejmost, protože regulace sama má problémy v podobě omezených informací a omezené racionalitě a vykazuje selhání, která sama o sobě vyžadují důkladnou kontrolu.

2.1 Evropská legislativa veřejného zadávání

Na základě závěrů veřejné konzultace k modernizaci veřejného zadávání přijala Evropská komise v lednu 2011 Zelenou knihu o modernizaci veřejného zadávání v EU. Vzhledem k přílišné podrobnosti a komplexnosti nebo naopak úplné jednoznačnosti byly původní směrnice modernizovány reformním balíčkem směrnic.

Tabulka 2 Přehled platných zadávacích směrnic Evropské unie

Datum vydání směrnice	Název směrnice
26. 2. 2014	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (směrnice pro veřejné zadavatele)
	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (sektorová směrnice)
	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU o udělování koncesí

Zdroj: MMR ČR (vlastní zpracování)

Výše uvedené směrnice stanovily lhůtu pro transpozici v délce dvou let, tedy do konce prvního čtvrtletí roku 2016.

Směrnice pro veřejné zadavatele zavedla výslovně zásadu přiměřenosti, na jejímž základě je zadavatel povinen stanovit přiměřenou kvalifikaci, přiměřený způsob hodnocení a podobně.

Směrnice se vztahuje pouze na veřejné zakázky dosahující určitého hodnotového prahu. Zadavatel však nesmí úmyslně rozdělit veřejnou zakázku na části tak, aby hodnota jednotlivých částí nedosahovala stanoveného hodnotového prahu a on se tak následně vyhnul zadávání veřejné zakázky v souladu se směrnicí. Na veřejné zakázky nedosahující směrnicí stanoveného hodnotového prahu se vztahují pouze základní principy zadávání veřejných zakázek.

Novým druhem zadávacího řízení, které směrnice přináší, je tzv. inovační partnerství. Smyslem zavedení tohoto řízení je podpora vývoje inovací a jejich následné uplatnění. Podmínkou je skutečná inovativnost, předmět veřejné zakázky nesmí být běžně dostupný na trhu. Inovační partnerství se skládá z fází, které odrážejí kroky v procesu výzkumu a inovačního vývoje a mohou zahrnovat zpracování výrobku, poskytnutí služeb nebo dokončení stavebních prací. Směrnice stanovuje, že předpokládaná hodnota inovací nesmí být nepřiměřená investici potřebné pro jejich vývoj.

Směrnice upravuje podrobně přípravu zadávacího řízení. Výslovně se stanovuje, že zadavatelé mohou využít služeb nezávislých odborníků nebo orgánů či účastníků trhu, zejména jde o předběžné konzultace k předmětu veřejné zakázky, stanovení přepokládané hodnoty a sledování situace na trhu vůbec. Toto poradenství lze využít při plánování a vedení zadávacího řízení. Zároveň ovšem toto poradenství nesmí narušit hospodářskou soutěž a nesmějí být porušeny zásady zákazu diskriminace a zásady transparentnosti. Zadavatel musí při přípravě přijmout taková opatření, aby konzultanti nebyli zvýhodněni.

Nově směrnice zavádí institut „self-cleaning“ umožňující dodavateli „zprostit sám sebe viny“. Jde o institut obdobný účinné lítosti. Každý dodavatel může doložit, že přijal opatření, která jsou dostatečná pro prokázání jeho nové spolehlivosti a integrity. Jestliže jsou tyto důkazy pro zadavatele dostatečné, tak dodavatele ze zadávacího řízení nevyloučí. Dodavatel musí například prokázat, že nahradil či se zavázal nahradit veškeré škody způsobené pochybením nebo přijal konkrétní technická, organizační a personální opatření pro vyloučení dalších pochybení. Zadavatel posuzuje tato opatření s ohledem na závažnost a konkrétní okolnosti.

Hlavním kritériem pro hodnocení veřejné zakázky není nabídková cena, ta byla nahrazena kritériem ekonomicky nejvýhodnější nabídky. Toto kritérium obnáší zhodnocení

ekonomického, sociálního i dalšího společenského prospěchu, který daná nabídka přináší. Hodnocení nabídek pouze na základě nejnižší nabídkové ceny však i nadále zůstává zachováno. Při hodnocení nabídek se nová směrnice zabývá i pojmem náklady životního cyklu. Tyto náklady zahrnují na jedné straně náklady související s pořízením předmětu veřejné zakázky, jeho využíváním, náklady na údržbu a náklady spojené s koncem životnosti. Dále tyto náklady zahrnují tzv. externí environmentální faktor, tyto náklady mohou zahrnovat náklady na emise skleníkových plynů a emise jiných znečišťujících látek a jiné náklady na zmírnění změny klimatu.

Přesněji a v širším smyslu je v nové směrnici upraven střet zájmů. Veřejní zadavatelé jsou povinni přijmout opatření k prevenci střetu zájmů. Pojem „střet zájmů“ se vztahuje na situace, kdy zaměstnanci zadavatele nebo administrátoři přímo či nepřímo vykazují finanční, hospodářský nebo jiný osobní zájem na veřejné zakázce. Jedná se zejména o otázku ohrožení jejich nestrannosti a nezávislosti v souvislosti se zadávacím řízením.

Směrnice vyžaduje, aby zadavatelé od zahájení řízení zajistili bezplatný neomezený a plný přímý přístup elektronickými prostředky k zadávací dokumentaci.

Směrnicemi EU jsou vymezeny i další povinnosti související s průběhem zadávacích řízení a uzavíráním smluv, např. stanovení minimálních lhůt, které musí veřejný zadavatel během zadávacího řízení dodržet. Nová směrnice výslovně zakazuje změnu smlouvy, která zavádí podmínky, jež by při uplatnění v původním zadávacím řízení umožnily potenciální účast dalších dodavatelů. Dále je zakázána změna, která má za následek úpravu ekonomické rovnováhy smlouvy ve prospěch dodavatele.

V případě, že se cítí uchazeč v zadávacím řízení poškozen, může se obrátit na kontrolní orgán, kterým je u nás Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, následně na národní soud pro porušení vnitrostátní úpravy, v níž je implementována směrnice o veřejných zakázkách, nebo může podat stížnost přímo Evropské komisi.

Evropská unie se v oblasti zadávání veřejných zakázek připojila také k mezinárodním smlouvám, jež jsou pro ni závazné. Předmětem těchto dohod je bránit diskriminaci zahraničních dodavatelů a zabránit upřednostňování tuzemských uchazečů. Evropská unie je také smluvní stranou některých mezinárodních dohod o volném obchodu, které mimo jiné zahrnují i oblast veřejného zadávání. Přestože Evropská unie volný obchod včetně spolupráce při veřejném zadávání podporuje, třetí státy jí otevírají svůj trh s velkou opatrností.

2.2 Národní legislativa veřejného zadávání

Výše uvedené evropské směrnice (klasická, sektorová a koncesní), dále dvě směrnice dřívější (dohledová a směrnice o zakázkách v oblasti obrany) a nejnovější směrnice o elektronické fakturaci jsou implementovány do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ze dne 19. dubna 2016, kterým se řídí veřejné zadávání v České republice. Tento zákon je průnikem zájmů a představ zadavatelů, dodavatelů, kontrolních orgánů, profesních organizací a nevládních organizací. Uvedený právní předpis klade důraz na princip upřednostňování hodnocení kvalitativních parametrů, v případě ceny pak nákladů souvisejících s předmětem veřejné zakázky po dobu celého životního cyklu. Tento princip by měl umožnit nakupovat více v souladu s principy soukromého investora a nikoliv pouze nejlevnější, ale nekvalitní plnění. K tomu by měl přispět také institut předběžných tržních konzultací. Tento nástroj má zadavateli umožnit zcela legitimně vést s dodavatelem diskusi o předmětu budoucí veřejné zakázky a tímto způsobem dojít k maximální racionalizaci poptávaného plnění.

2.2.1 Protikorupční aspekty zákona o zadávání veřejných zakázek

Současná právní úprava směřuje ke stanovení férového soutěžního prostředí při zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že se při zadávání veřejných zakázek nakládá s veřejnými prostředky, tj. s finančními prostředky, které nejsou v soukromém vlastnictví osob, jež o zadání veřejné zakázky rozhodují, existuje samozřejmě riziko korupčního jednání jednotlivých osob zúčastněných na zadávacím řízení, a to na straně zadavatele i dodavatelů. Právní úprava v zákoně o zadávání veřejných zakázek nepřímou zohledňuje i toto riziko a obsahuje povinnosti, které jej eliminují. Zároveň je však třeba, aby byly tyto povinnosti splnitelné, aby jejich splnění bylo ověřitelné a zejména aby nebyly tak náročné a nákladné, že by zadávání veřejných zakázek činily fakticky nerealizovatelným.

Jednou z těchto povinností je uveřejňovací povinnost u zadávacích podmínek, která se netýká jen vyhlášení zadávacího řízení, ale i samotných zadávacích podmínek, jež musejí být obsaženy v zadávací dokumentaci a uveřejněny na profilu zadavatele. Tato uveřejňovací povinnost umožňuje širokou veřejnou kontrolu zadávacích řízení, kdy nejen dodavatelé mohou díky neomezenému přístupu k zadávacím podmínkám objevit jejich případnou nezákonnost, například diskriminační specifikaci předmětu veřejné zakázky nebo požadavků zadavatele na kvalifikaci dodavatelů.

Také využití předběžných tržních konzultací při plánování a vedení zadávacího řízení nesmí narušit hospodářskou soutěž, zejména tím, že by došlo k porušení zákazu diskriminace a zásady transparentnosti zvýhodněním dodavatele, se kterým byly zadávací podmínky konzultovány. Pokud se na předběžných tržních konzultacích podílel pozdější účastník zadávacího řízení, musí zadavatel přijmout příslušná opatření, aby zajistil, že tím nebude narušena hospodářská soutěž.

Ve vztahu k minimalizaci korupčních rizik souvisejících se zadáváním veřejných zakázek je velmi významná úprava zákazu střetu zájmů, která je v zákoně stanovena velmi široce. Pokud se zadavatel nechá v zadávacím řízení zastoupit, případně některými úkony v zadávacím řízení pověří komisi nebo využije vyjádření přizvaných odborníků, je povinen si od takových pověřených osob vyžádat písemné čestné prohlášení o tom, že nejsou ve střetu zájmů. V předmětném ustanovení je střet zájmů definován jako situace, kdy zájmy osob, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení nebo mají či by mohly mít vliv na jeho výsledek, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením. Za takový zájem pak zákon označuje zájem získat osobní výhodu či snížit majetkový nebo jiný prospěch zadavatele.

Významným zákonným ustanovením ve vztahu k minimalizaci korupčního potenciálu je vyloučení netransparentně ovládaných společností a dále také opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, podle něž je zadavatel povinen v zadávací dokumentaci požadovat od vybraného dodavatele, který je právnickou osobou, aby jako podmínku pro uzavření smlouvy předložil identifikační údaje všech osob, jež jsou jeho skutečným majitelem podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a doklady, z nichž vyplývá vztah všech uvedených osob k dodavateli. Díky tomuto ustanovení je jednodušeji dohledatelné, které osoby tzv. stojí za účastníky zadávacího řízení (Čech, 2017, s. 20).

2.2.2 Struktura současného zákona o zadávání veřejných zakázek

Systematika současného zákona je oproti minulému výrazně jiná, zákon je výrazně přehlednější než zákon minulý. Současná právní úprava sloučila zákon o veřejných zakázkách a zákon koncesní. Ministerstvo pro místní rozvoj vymezovalo některé momenty v zákoně přísněji, než umožňuje evropské právo. Znakem současného zákona je koncentrace logických celků k sobě a respektování postupu od obecných částí ke speciálním.

Tabulka 3 Struktura zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Část	Název části
I.	Obecná ustanovení
	Úvodní část vymezuje pravidla, která platí pro všechny veřejné zakázky, tzn. nejen zakázky zadávané v některém z druhů zadávacích řízení, tato pravidla se vztahují například také na ty zakázky, u kterých není zadavateli uložena povinnost postupovat v zadávacím řízení.
II.	Základní ustanovení o zadávacích řízeních
	Druhá část upravuje obecná pravidla pro všechna zadávací řízení, to znamená, že jde o obecné vymezení pravidel či možnosti, která jsou určena již pro vlastní postupy ve všech zadávacích řízeních.
III.	Podlimitní režim
	Ve třetí části zákon stanovuje pravidla pro podlimitní režim, zejména jde o postup ve zjednodušeném podlimitním řízení.
IV.	Nadlimitní režim
	Část čtvrtá, upravující nadlimitní režim, je plně harmonizační, protože evropské směrnice regulují oblast nadlimitní.
V.	Zjednodušený režim
VI.	Zvláštní postupy
VII.	Postup pro zadávání sektorových veřejných zakázek
VIII.	Postup pro zadávání koncesí
IX.	Postup pro zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany nebo
	Části pátá až devátá upravují zvláštní postupy, jako jsou rámcové dohody, dynamický nákupní systém, soutěž o návrh nebo zjednodušený režim.
X.	Společná ustanovení
	Desátá část obsahuje společná ustanovení, která mají dopad na změny smlouvy nebo uveřejňovací povinnosti.
XI.	Informační systém o veřejných zakázkách
XII.	System certifikovaných dodavatelů
	Jedenáctá a dvanáctá část zákona vymezuje informační systém veřejných zakázek a s tím související seznam kvalifikovaných a certifikovaných dodavatelů.
XIII.	Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele
	V části třinácté, tzv. dozorové, zákon upravuje možnosti obrany dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatele, a to ve formě námitkového řízení nebo již návrhového řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.
XIV.	Přechodná a závěrečná ustanovení
XV.	Účinnost
	V závěrečných částech jsou koncentrována přechodná a závěrečná ustanovení a ustanovení týkající se účinnosti zákona.

Zdroj: Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (vlastní zpracování)

Základní principy a zásady zůstaly oproti předchozí právní úpravě nezměněny a stejně tak se nezměnil okruh adresátů zákona. Při postupu zadávání dle nové právní úpravy by měl být předmět plnění veřejné zakázky poptáván efektivněji, rychleji a smysluplněji. Nastavením pružnějších procesů napříč celým zadávacím řízením se snižuje administrativní zátěž dopadající na zadavatele i dodavatele a celkově usnadňuje pořízení dodávek, služeb či stavebních prací v kvalitě, kterou zadavatel skutečně potřebuje.

V současném zákoně je kladen vysoký důraz na pružnost podlimitního režimu, který není evropským právem přímo regulován a zadavatel má tedy možnost u podlimitních veřejných zakázek využít mnohem více instrumentů a specifických postupů. Současný zákon se koncentruje na vlastní proces výběru zadavatele – na zadávání. I změna názvu zákona na „zákon o zadávání veřejných zakázek“ je znakem zdůraznění hlavního předmětu regulace, tedy stanovení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Významnou novinkou současné právní úpravy je elektronizace celého zadávacího řízení, zásadním zlomem této právní úpravy je pak vyloučení přijímání nabídek v listinné podobě. Zadavatelé mají širokou možnost výběru elektronického nástroje, musejí ovšem využívat ty, jež odpovídají požadavkům zákona a jsou tedy certifikované. Elektronický nástroj je jediným komunikátorem v rámci podávání nabídek, ale není jediným možným prostředkem v komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem. S dodavateli je možno komunikovat i emailem nebo prostřednictvím datových schránek.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 CHARAKTERISTIKA ZADAVATELE

Organizace, jejíž postup při zadávání veřejných zakázek je v této bakalářské práci analyzován, vznikla ke dni převodu silnic II. a III. třídy z vlastnictví státu do majetku kraje. Rozhodlo o tom Zastupitelstvo Zlínského kraje, které schválilo navrženou koncepci transformace Správy a údržby silnic v souvislosti s převzetím majetku silnic, která spočívá v oddělení výkonu majetkové správy silnic II. a III. třídy do hospodářsko-provozních činností údržbových organizací a zřídilo ke dni 1. 10. 2001 tuto příspěvkovou organizaci. Cílem koncepce bylo jednotné řízení správních agend, komplexní vyhodnocení potřeb silniční sítě silnic II. a III. třídy ve vlastnictví Zlínského kraje a stanovení priorit při údržbě, opravách a rekonstrukcích svěřené silniční sítě, účelnější a hospodárnější využívání veřejných finančních prostředků. Zřizovací listinou a jejími dodatky je vymezen majetek ve vlastnictví zřizovatele, který je příspěvkové organizaci předán k hospodaření. Dále jsou zřizovací listinou vymezena práva, která organizaci umožňují plnit hlavní účel, k němuž byla zřízena.

3.1 Základní účel a předmět činnosti

Organizaci jako majetkovému správci byly předány do hospodaření všechny silnice II. a III. třídy, jejich součásti a příslušenství na území Zlínského kraje v rozsahu 1 790 km, dále jí byl svěřen další movitý a nemovitý majetek.

3.1.1 Základní účel

V návaznosti na povinnost organizace účelně a hospodárně využívat veřejných finančních prostředků převedených z rozpočtu zřizovatele, z rozpočtu státních fondů, případně z jiných zdrojů, zpracovává vybraná organizace podklady a návrhy pro jejich využití. Při hospodaření s majetkem se organizace řídí platnými právními předpisy České republiky, zejména ustanoveními zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zřizovací listinou, a dále vnitřními předpisy a dalšími pokyny zřizovatele.

3.1.2 Předmět činnosti

Hlavní činností této krajské příspěvkové organizace je výstavba, oprava, údržba a majetková správa silnic II. a III. třídy a jejich součástí a příslušenství ve vlastnictví Zlínského kraje. Jako majetkový správce silnic úzce spolupracuje se všemi obecními úřady s rozšířenou

působností ve Zlínském kraji, poskytuje úřadům podklady a zpracovává stanoviska pro zvláštní užívání silnic, pro omezení obecného užívání silnic uzavírkami a objízdkami, pro provozování reklamních zařízení, povolování staveb v silničních ochranných pásmech, vydává souhlasy pro zřizování sjezdů ze silnic a pro úpravy stávajících komunikačních připojení.

Organizaci řídí ředitel, plní povinnosti vedoucího organizace a další úkoly vyplývající z obecně závazných právních předpisů, včetně právních předpisů a pokynů zřizovatele. Organizace centrálně zajišťuje zadávání prací na silničním majetku, včetně realizační kontroly a přebírání hotového díla. Tyto činnosti zajišťují pracovníci příspěvkové organizace na jednotlivých samostatných úsecích.

3.2 Financování veřejných zakázek vybraného zadavatele

V souladu se zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů schvaluje Zastupitelstvo Zlínského kraje rozpočet Zlínského kraje, v rámci kterého jsou rozepsány závazné vztahy vůči příspěvkovým organizacím zřízeným Zlínským krajem. Předmětné příspěvkové organizaci jsou schvalovány tyto závazné ukazatele:

- příspěvek na provoz,
- závazný objem převodů na platy,
- závazný objem ostatních osobních nákladů,
- investiční příspěvek z rozpočtu zřizovatele.

Investiční náklady jsou hrazeny z odpisů organizace, investičními dotacemi z rozpočtu MMR ČR v rámci programu IROP a investičním příspěvkem z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury.

3.2.1 Investiční příspěvek z rozpočtu zřizovatele

Investiční příspěvek z rozpočtu zřizovatele byl schválen na stavební a strojní investice, za které jsou považovány výstavba, rekonstrukce, modernizace, stavební úpravy a opravy na silnicích II. a III. třídy, mostů, jejich součástí a příslušenství ve vlastnictví Zlínského kraje, náklady na přípravu a zabezpečení akcí reprodukce majetku, pořízení movitého majetku do vlastnictví Zlínského kraje, výkupy pozemků a úhrada jednorázové náhrady za zřízení věcného břemene spočívajícího v právu poskytovatele jako vlastníka silnice umístit tuto

stavbu na pozemku jiné osoby pro stavební a investiční akce včetně souvisejících investičních výdajů.

3.2.2 Investiční dotace z rozpočtu MMR ČR v rámci programu IROP (integrováný regionální operační program)

IROP je široce zaměřený program směřující k vylepšení kvality života v různých částech České republiky formou podpory rozvoje konkurenceschopnosti, infrastruktury, veřejné správy a dalších oblastí. Zaměření IROP vychází ze čtyř základních cílů regionální politiky ČR pro roky 2014 - 2020, formulovaných ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020:

- podpořit zvyšování konkurenceschopnosti a využití ekonomického potenciálu regionů (růstový cíl),
- zmírnit prohlubování negativních regionálních rozdílů (vyrovnávací cíl),
- posílit environmentální udržitelnost (preventivní cíl),
- optimalizovat institucionální rámec pro rozvoj regionů (institucionální cíl).

Mezi hlavní oblasti, do nichž je podpora směřována, jsou silnice II., případně III. třídy, ve vlastnictví krajů. Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlásilo dvě výzvy k předkládání projektů v IROP, do kterých vybraná organizace předložila celkem dvanáct žádostí.

3.2.3 Investiční příspěvek z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“)

V souladu s účelem SFDI a rozpočtem SFDI schváleným Poslaneckou sněmovnou ČR, případně v průběhu rozpočtového roku v mezích zmocnění upraveným na základě rozhodnutí Výboru SFDI nebo na základě usnesení vlády ČR a v návaznosti na to Ministerstvem dopravy vydaného rozhodnutí o poskytnutí účelové dotace mohou být jednotlivým vyšším územně samosprávným celkům (dále jen „kraj“) poskytnuty finanční prostředky z rozpočtu SFDI za účelem financování oprav, rekonstrukce a modernizace silnic II. a III. třídy, které jsou ve vlastnictví krajů, a za účelem financování nákladů souvisejících se získáním vlastnických práv k pozemkům, na nichž se nachází dopravní infrastruktura ve vlastnictví kraje, přešlo-li vlastnictví dopravní infrastruktury na kraj ze státu na základě rozhodnutí správního orgánu podle zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů.

4 ANALÝZA METODICKÝCH KROKŮ PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉHO ZADAVATELE

Dle výše uvedené charakteristiky je příspěvková organizace územního samosprávného celku veřejným zadavatelem dle § 4, odst. 1, písmeno d) zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).

4.1 Rozdělení veřejných zakázek a zadávacích řízení

4.1.1 Druhy veřejných zakázek

Veřejné zakázky zadavatele se podle předmětu rozdělují na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby, veřejné zakázky na stavební práce. Veřejné zakázky, které v sobě zahrnují více druhů veřejných zakázek, se zadávají v souladu s pravidly platnými pro druh veřejné zakázky odpovídající hlavnímu předmětu této veřejné zakázky.

4.1.2 Režim veřejné zakázky

Veřejné zakázky se dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Režim veřejné zakázky se určuje podle její předpokládané hodnoty.

Výše finančních limitů pro zadávání veřejných zakázek upravuje příslušné nařízení vlády o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek. Tyto finanční limity jsou stanovovány v návaznosti na přepočtení aktuálního eurového kurzu. V návaznosti na vydání nařízení vlády č. 335/2019 Sb. s platností od 1. 1. 2020, kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb. a kterým se stanovují finanční limity pro určení nadlimitní veřejné zakázky, jsou limity pro zadavatele dle § 4 ZZVZ, tedy vybranou organizaci, následující:

- 5 494 000 Kč pro veřejné zakázky na dodávky a služby,
- 137 366 000 Kč pro veřejné zakázky na stavební práce.

Podlimitní veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu pro nadlimitní veřejné zakázky stanoveného příslušným nařízením vlády v době zahájení zadávacího řízení veřejné zakázky a přesahuje v případě veřejné zakázky na dodávky nebo služby částku 2 000 000 bez DPH, nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce částku 6 000 000 Kč bez DPH.

Pro zadání veřejné zakázky v podlimitním režimu může zadavatel použít zjednodušené podlimitní řízení s výjimkou veřejné zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota přesáhne 50 000 000 Kč. Použití zjednodušeného podlimitního řízení je upraveno v § 53 ZZVZ a souvisejících ustanoveních.

4.1.3 Druhy zadávacích řízení dle ZZVZ

Zadávacím řízením se pro účely ZZVZ rozumí

- a) zjednodušené podlimitní řízení,
- b) otevřené řízení,
- c) užší řízení,
- d) jednací řízení s uveřejněním,
- e) jednací řízení bez uveřejnění,
- f) řízení se soutěžním dialogem,
- g) řízení o inovačním partnerství,
- h) koncesní řízení, nebo
- i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

4.1.4 Veřejné zakázky malého rozsahu

Veřejnou zakázkou malého rozsahu je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na dodávky nebo služby částce 2 000 000 Kč bez DPH, nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce částce 6 000 000 Kč bez DPH.

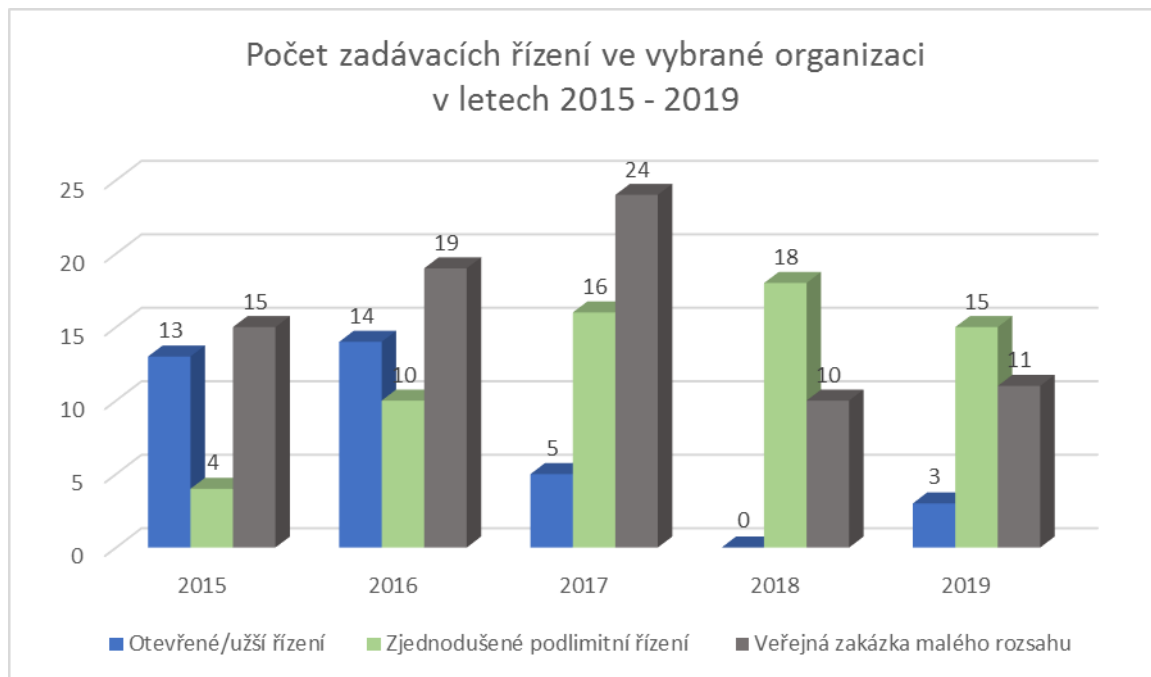
Konkrétní postup při zadávání zakázek malého rozsahu není upraven ZZVZ, ale zadavatel se řídí vlastním metodickým pokynem, který je vypracován v souladu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, dále se zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník v platném znění, a to při dodržení ustanovení § 6 ZZVZ.

4.1.5 Veřejné zakázky financované z dotačních programů

Zadávání veřejných zakázek, u nichž se předpokládá zajištění financování jejich realizace z dotačních programů (např. fondů EU, SFDI apod.), musí splňovat podmínky pro zadávání veřejných zakázek stanovené poskytovatelem dotace.

4.2 Metodické kroky zadávání veřejných zakázek

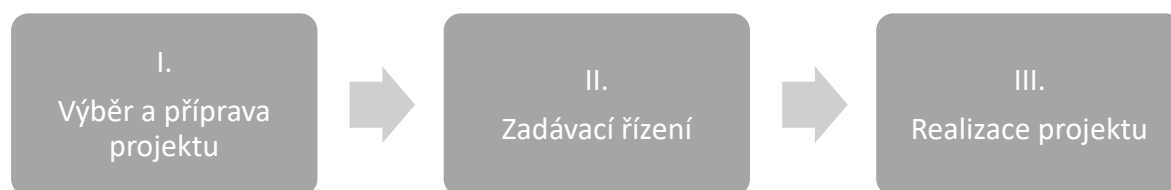
Zpracováním zadávacích řízení ve vybrané organizaci dle ZZVZ je pověřeno výhradně oddělení veřejných zakázek, příp. jiný právní subjekt, který má zadávání veřejných zakázek v předmětu podnikání.



Obrázek 3 Graf přehledu zadávacích řízení vybrané organizace

Nejužívanějším druhem zadávacího řízení je od účinnosti současné právní úpravy zjednodušené podlimitní řízení na stavební práce, jehož předmětem je výběr zhotovitelů staveb a rekonstrukcí silnic a mostů.

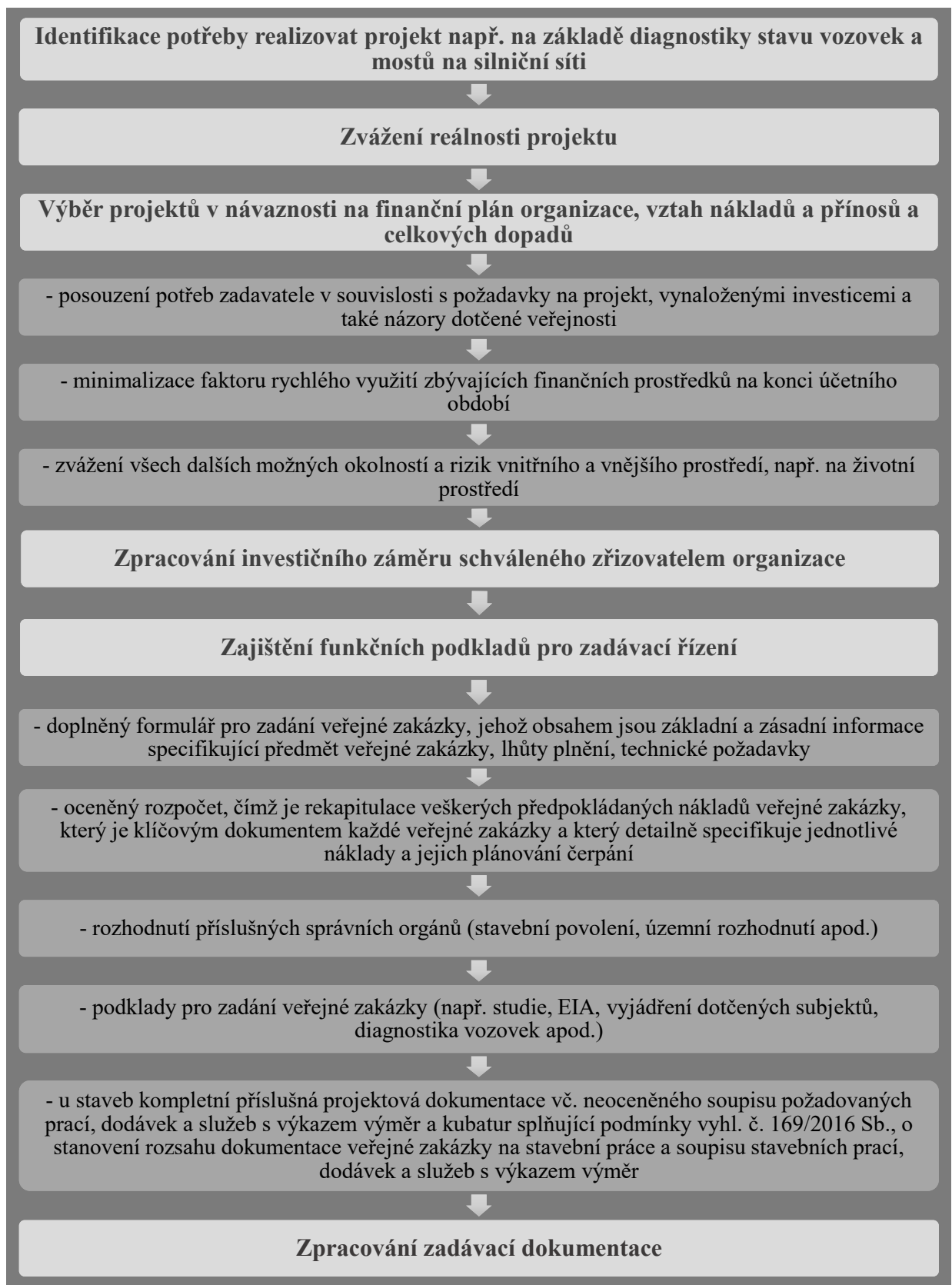
Realizaci projektu, jehož plnění bude předmětem veřejné zakázky, lze rozčlenit to tři bloků.



Obrázek 4 Členění realizace projektů

Vzhledem k tomu, že samotná příprava a naplánování realizace projektu jsou značně časově a administrativně náročné, je vhodné na začátku každého bloku vytvořit předběžný časový harmonogram, který lze v případě nutnosti průběžně aktualizovat.

4.2.1 Výběr a příprava projektu



Obrázek 5 Schéma postupu přípravy realizace veřejného projektu

4.2.1.1 Zpracování zadávací dokumentace

Zadávací dokumentací se dle § 28 ZZVZ rozumí veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky, sdělované nebo zpřístupňované účastníkům zadávacího řízení při zahájení zadávacího řízení. Za vypracování zadávací dokumentace zodpovídá zadavatelem určený pracovník oddělení veřejných zakázek, který na základě podkladů od oddělení přípravy staveb a provozně-technického oddělení vyhotoví v závislosti na druhu zadávacího řízení jednotlivé dokumenty zadávací dokumentace. V případě zadávacího řízení vedeného ve zjednodušeném podlimitním řízení je základním dokumentem zadávací dokumentace výzva k podání nabídky, která obsahuje všechny podstatné údaje nezbytné pro podání nabídky. Obsahem výzvy jsou identifikační údaje zadavatele, charakteristika předmětu veřejné zakázky, výše předpokládané ceny, lhůta plnění, seznam zákonných požadavků, stanovení délky zadávací lhůty, požadavek na jistotu, podmínky pro žádosti o dodatečné informace, podmínky sestavení nabídkové ceny, požadavky na obsah nabídky, hodnotící kritéria včetně uvedení způsobu hodnocení a informace o dokladech nutných k předložení před podpisem smlouvy. Přílohou výzvy k podání nabídky jsou vždy obchodní podmínky, respektive návrh smlouvy, kvalifikační dokumentace specifikující přesně zákonné požadavky na kvalifikaci a kvalifikační požadavky stanovené zadavatelem. Jedná se o základní kvalifikaci, profesní kvalifikaci a technickou kvalifikaci. Možnost vyžádat si prokázání ekonomické kvalifikace zadavatel nevyužívá. Dalšími přílohami jsou pak projektová dokumentace, neoceněný soupis prací a ostatní formuláře poskytnuté účastníkům zadávacího řízení k administrativnímu zjednodušení při zpracování nabídky. Veškeré zadávací podmínky jsou průběžně konzultovány s ředitelem vybrané organizace, kompletní zadávací dokumentace pak podléhá jeho schválení a podpisu.

- Stanovení předpokládané ceny

Před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky stanoví zadavatel předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, kterou je zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích bez DPH. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se zahrne hodnota všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy na veřejnou zakázku. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se zahrne předpokládaná hodnota změn závazků ze smlouvy, jejichž možnost byla vyhrazena v zadávací dokumentaci. Pokud si zadavatel vyhradí plnění, uvede v zadávací dokumentaci předpokládanou hodnotu vyhrazeného plnění. U veřejných zakázek na stavební práce vychází předpokládaná hodnota z oceněného rozpočtu projektové dokumentace, u zakázek na služby či dodávky pak určíme

předpokládanou hodnotu z údajů a informací o zakázkách se stejným či obdobným předmětem plnění. Za jiný vhodný způsob stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky lze považovat také znalecký posudek.

- Stanovení hodnotících kritérií

§ 114 ZZVZ vymezuje hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti. U veřejných zakázek na stavební práce preferuje zadavatel v současné době při hodnocení nabídek jako hodnotící kritérium nejnížší nabídkovou cenu, popř. její kombinaci s počítatelnými necenovými kritérii. V zadávacích řízeních na služby pak v souladu s uvedeným ustanovením zákona využívá k hodnocení kromě nabídkové ceny také tzv. necenová kritéria.

Zadavatel má k dispozici několik metod hodnocení od jednodušších až po nejsložitější. Mezi hodnotící metody patří metoda váženého pořadí, bodovací metoda, metoda lineárních dílčích funkcí, metoda bazické varianty a metoda vzdálenosti od fiktivní varianty.

- (1) Kritérium nejnížší nabídkové ceny - zadavatelé vyhovuje nejnížší nabídková cena a pořadí nabídek je stanoveno v závislosti na vzestupné hodnotě nabídkové ceny jednotlivých dodavatelů.
- (2) Vícekritériální hodnocení - jednotlivým kritériím je přiřazena jejich váha. Jedná se o kvantitativní kritéria, která lze vyjádřit čísly. Při samotném hodnocení je nutné si uvědomit, zda u dílčího kritéria preferuje zadavatel vyšší hodnoty před nižšími či naopak. Pokud je zvoleno jako jedno z dílčích kritérií např. délka záruky, tak při hodnocení musí být preferována vyšší hodnota před nižší. Jedná se o kritérium užitého typu. Každému dílčímu hodnotícímu kritériu je vždy přiřazena váha tohoto kritéria, kterou je stanovena významnost daného kritéria pro zadavatele.

Při vícekritériálním hodnocení veřejných zakázek využívá zadavatel metodu bazické varianty. Dle Fotra a kol. (2016, s. 163) někdy bývá tato metoda nazývána také metodou indexových koeficientů. Podstatou této metody je porovnávání hodnot kritérií v rámci souboru nabídek s hodnotou kritéria tzv. bazické varianty, tzn. nejlepší nabídky v daném kritériu. Zadavatel pak stanoví poměry (indexy) reprezentující míru splnění daného kritéria pro konkrétní nabídku vzhledem k nejlepší nabídce. Tuto metodu lze použít pro hodnocení pouze kvantitativních kritérií. Výpočet dílčího ohodnocení nabídky v daném kritériu se liší podle povahy kritéria. Jedná-li se o kritérium maximalizační, tzn. kritérium s rostoucí preferencí, použijeme pro výpočet vzorec:

$$h_i^j = \frac{x_i^j}{x_i^b}$$

kde $i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m$

n ... počet kritérií rozhodování

m = počet nabídek

h_i^j ... dílčí hodnocení j -té nabídky v i -tém kritériu

x_i^j ... hodnota uvedená v hodnocené nabídce

x_i^b ... hodnota báze, tj. hodnota nejlepší nabídky

Pokud je zvolena stobodová stupnice, vynásobíme vypočtenou hodnotu 100.

$$h_i^j = \frac{x_i^j}{x_i^b} * 100$$

Pro kritéria s klesající preferencí, tj. pro kritéria nákladového typu, použijeme vzorec:

$$h_i^j = \frac{x_i^b}{x_i^j}$$

Převedení na stobodovou stupnici provedeme stejně jako u výnosových kritérií, vynásobením 100.

$$h_i^j = \frac{x_i^b}{x_i^j} * 100$$

Přestože je metoda bazické varianty metodou objektivní, dochází zde k určitému zkreslení.

Model hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení na stavební práce (rekonstrukce silnice) pomocí metody bazické varianty užívaný ve vybrané organizaci

Základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky je ekonomická výhodnost nabídky s následujícími hodnotícími kritérii:

- | | |
|--------------------------|------|
| 1. Nabídková cena | 70 % |
| 2. Doba realizace stavby | 20 % |
| 3. Záruční doba | 10 % |

Popis způsobu hodnocení

1. Nabídková cena - požadavku zadavatele vyhovuje nejlépe nejnížší nabídková cena. Předmětem hodnocení je cena v Kč bez DPH. Nejnížší hodnotě je přiřazen maximální počet bodů vyjádřený váhou kritéria. Ostatní hodnocené nabídky získají bodovou hodnotu vypočtenou poměrem nejnížší nabídnuté hodnoty k hodnocené nabídce a násobením váhou kritéria.
2. Doba realizace stavby - předmětem hodnocení v tomto kritériu je počet dnů, v nichž bude dodavatel provádět stavební práce. Požadavku zadavatele vyhovuje nejlépe nejkratší doba realizace stavby. Termín realizace stavby nabídnutý uchazečem musí být v rámci lhůty plnění veřejné zakázky stanovené zadavatelem. Nejnížší hodnotě je přiřazen maximální počet bodů vyjádřený váhou kritéria. Ostatní hodnocené nabídky získají bodovou hodnotu vypočtenou poměrem nejnížší nabídnuté hodnoty k hodnocené nabídce a násobením váhou kritéria.
3. Záruční doba (počet měsíců) - požadavku zadavatele vyhovuje nejlépe nejdelší záruční doba na provedené dílo, přičemž minimální hodnota, kterou zadavatel připouští, je 60 měsíců. Nejvyšší hodnotě je přiřazen maximální počet bodů vyjádřený váhou kritéria. Ostatní hodnocené nabídky získají bodovou hodnotu vypočtenou poměrem hodnocené nabídky k nejvyšší nabídnuté hodnotě a násobením váhou kritéria.

Celkové pořadí nabídek je dáno součtem dosaženého počtu bodů v jednotlivých kritériích (maximum 100 bodů) tak, že nejvýhodnější je nabídka, která získá nejvyšší celkový počet bodů.

Tabulka 4 Tabulka hodnot z nabídek účastníků zadávacího řízení

Nabídka	Hodnotící kritéria		
	1 – nabídková cena (70 %)	2 – realizace stavby (20 %)	3 – záruční doba (10 %)
A	16 365 631,00 Kč	123 dnů	61 měsíců
B	17 300 507,00 Kč	116 dnů	62 měsíců
C	16 498 279,00 Kč	123 dnů	65 měsíců
D	15 985 671,00 Kč	113 dnů	63 měsíců
E	16 088 605,00 Kč	119 dnů	61 měsíců
Hodnota nejvýhodnější nabídky			
	15 985 671,00 Kč	113 dnů	65 měsíců

Tabulka 5 Tabulka vypočtených hodnot

Nabídka	bodové hodnoty			celkem bodů	pořadí nabídky
	kritérium 1.	kritérium 2.	kritérium 3.		
A	68,37	18,37	9,38	96,13	4.
B	64,68	19,48	9,54	93,70	5.
C	67,83	18,37	10,00	96,20	3.
D	70,00	20,00	9,69	99,69	1.
E	69,55	18,99	9,38	97,93	2.

Model hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení na služby (zpracování projektové dokumentace) užívaný ve vybrané organizaci

Pro hodnocení veřejných zakázek na služby využívá zadavatel kombinaci metod bazické varianty a bodovací metody. Při bodovací metodě se jedná o způsob hodnocení, v němž hodnotitel dle svých preferencí určuje přímo dílčí bodové hodnocení jednotlivých nabídek v daném kritériu na základě svého individuálního posouzení, a to zpravidla přiřazením bodů dle předem zvolené bodovací stupnice, ať už pětibodové, desetibodové, či jemnější stobodové. Přestože je bodová metoda velmi jednoduchá, klade větší nároky na hodnotitele, kdy je třeba ke zvýšení objektivity a větší transparentnosti předem jasně stanovit bodové ohodnocení nabídek, tj. vyjádřit míru splnění kritéria v nabídce ve vztahu k požadovanému cíli (Fotr a kol., 2016, s. 172).

Nabídky jsou v souladu s § 114, odst. 1 hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Zadavatel pro hodnocení nabídek stanovuje následující hodnotící kritéria vč. jejich váhy:

1. Výše nabídkové ceny 70 %
2. Zkušenosti dodavatele 30 %

Popis způsobu hodnocení

1. V rámci kritéria „Výše nabídkové ceny“ vyhovuje zadavateli nejnižší nabídková cena. Předmětem hodnocení bude nabídková cena v Kč bez DPH. Nejnižší hodnotě bude přiřazen maximální počet bodů vyjádřený váhou kritéria (70). Ostatní hodnocené nabídky získají bodovou hodnotu vypočtenou poměrem nejnižší nabídnuté hodnoty k hodnocené nabídce a násobením váhou kritéria.
2. V rámci kritéria „Zkušenosti dodavatele“ zadavateli vyhovuje nejvyšší nabídnutá hodnota. Předmětem hodnocení jsou čtyři referenční zakázky, kterými dodavatel prokáže požadovanou kvalifikaci. Hodnocení proběhne tak, že zadavatel přiřadí každé z

referenčních zakázek bodové ohodnocení podle výše investičních nákladů dle níže uvedených tabulek. Pro hodnocení jednotlivých projektovaných staveb bude použita bodová stupnice o hodnotách 1, 3 a 5, z čehož vyplývá, že nejvyšší možná získaná hodnota v tomto kritériu je 20 bodů.

Tabulka 6 Bodovací metoda hodnocení

Výše investičních nákladů projektované stavby silnice min. kategorie II. třídy	60 – 70 mil. Kč bez DPH	70 – 80 mil. Kč bez DPH	80 mil. Kč bez DPH a více
Počet bodů	1	3	5
Výše investičních nákladů projektované stavby stavební úprava mostu	2 - 3 mil. Kč bez DPH	3 - 4 mil. Kč bez DPH	4 mil. Kč bez DPH a více
Počet bodů	1	3	5

Nejvyšší hodnotě bude přiřazen maximální počet bodů vyjádřený váhou kritéria (30). Ostatní hodnocené nabídky získají bodovou hodnotu vypočtenou poměrem hodnocené nabídky k nejvyšší nabídnuté hodnotě a násobením váhou kritéria.

Celkové pořadí nabídek je dáno součtem dosaženého počtu bodů v jednotlivých kritériích (maximum 100 bodů) tak, že nejvýhodnější je nabídka, která získá nejvyšší celkový počet bodů.

4.2.2 Zadávací řízení na výběr dodavatele

Zadavatelem schválená zadávací dokumentace je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení. Zjednodušené podlimitní řízení zahajuje zadavatel vždy uveřejněním výzvy k podání nabídky včetně kompletní zadávací dokumentace v elektronické podobě na profilu zadavatele, čímž vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky.

V další fázi tohoto bloku plyne lhůta pro podání nabídek, během které mají uchazeči v případě nutnosti možnost vyjasnit si zadávací podmínky, popř. také možnost podat námítky proti zadávací dokumentaci. Zadavatel je povinen na každou písemnou žádost uchazeče reagovat. Veškerá komunikace mezi zadavatelem a účastníkem zadávacího řízení probíhá prostřednictvím elektronických prostředků, které lze libovolně kombinovat.

4.2.2.1 Otevírání nabídek

Po uplynutí lhůty pro podání nabídek následuje otevírání nabídek, které zadavatel přijímá pouze v elektronické podobě prostřednictvím certifikovaného elektronického nástroje.

V případě vybrané organizace je takovým nástrojem Národní elektronický nástroj (dále jen „NEN“). NEN je certifikovaný podle vyhlášky č. 260/2016 Sb., o stanovení podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody. Je provozován Ministerstvem pro místní rozvoj a je organizaci poskytován zcela bezplatně. Nabídky vkládané do elektronického nástroje musejí být šifrovány, jejich odšifrování se provádí až před otevřením nabídek. Otvírání nabídek v elektronické podobě je realizováno bez přítomnosti účastníků zadávacího řízení. Současně není vyhotovován protokol o otvírání nabídek. O otevření nabídky jakožto o elektronickém úkonu je pořízen záznam, který určí druh úkonu, jeho čas, identifikaci osoby, jež úkon provedla a identifikaci automatizované činnosti. Na žádost účastníka zadávacího řízení zadavatel poskytne výpis z otvírání nabídek, který obsahuje pouze nabídkové ceny bez identifikačních údajů účastníků zadávacího řízení. Pro otvírání obálek s nabídkami dle § 110 ZZVZ je zadavatelem ustanovena trvalá dvoučlenná komise složená z pracovníků oddělení veřejných zakázek, kteří jsou zároveň administrátory veřejných zakázek a jsou oprávněni používat komerční serverový certifikát organizace (šifrovací klíč). Členové komise pro otvírání nabídek nesmí být ve střetu zájmů dle § 44 zákona, o této skutečnosti podepisuje každý člen komise písemné čestné prohlášení.

4.2.2.2 Hodnocení a posouzení nabídek

Po otevření nabídek následuje fáze vyhodnocení nabídek. Hodnocení nabídek v případě veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem provádí hodnotící komise. Zadavatel stanoví v zadávací dokumentaci, že nabídky budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti a dále také podrobný popis způsobu hodnocení.

Pro hodnocení nabídek je vždy ustanovena minimálně pětičlenná hodnotitelská komise v souladu s § 42 zákona, přičemž její většina má příslušnou odbornost ve vztahu k předmětu zakázky. Členové hodnotící komise nesmí být ve střetu zájmů dle § 44 zákona, o této skutečnosti podepíše každý přítomný člen komise písemné čestné prohlášení. Tato povinnost se týká i případných přizvaných odborníků. Jedním členem hodnotící komise je vždy jmenován zástupce zřizovatele organizace, tzn. pracovník Krajského úřadu Zlínského kraje.

V souladu s ustanoveními ZZVZ je nejdříve provedeno hodnocení předložených nabídek a až v dalším kroku je pouze u dodavatele, jehož nabídka se jeví jako ekonomicky nejvýhodnější, prováděno posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení. Tato nabídka je následně posouzena z pohledu splnění zákonných požadavků a požadavků

zadavatele. V případě, že tato nabídka nesplňuje ani po vyžádání vysvětlení či doplnění uvedené požadavky, musí být z hodnocení vyřazena a předmětný dodavatel ze zadávacího řízení vyloučen. Následuje posouzení nabídky další v pořadí. V případě, že nabídka splňuje všechny zadávací podmínky, vyzve zadavatel tohoto účastníka zadávacího řízení k doložení dokladů požadovaných před podpisem smlouvy. Pokud tento účastník všechny doklady ve stanovené lhůtě doloží, oznámí zadavatel na svém profilu výběr dodavatele a po uplynutí patnáctidenní lhůty pro podání námitek dochází k podpisu smlouvy o dílo s vybraným dodavatelem, která je následně v zákonné lhůtě uveřejněna v registru smluv.

4.2.2.3 Oznámení o zadání veřejné zakázky

Uveřejňování informací souvisejících s veřejnými zakázkami a úkony zadávacího řízení jsou prováděny výhradně elektronickými prostředky.

Uveřejňování příslušných formulářů ve Věstníku veřejných zakázek, Úředním věstníku Evropské unie, zadávací dokumentace a ostatních dokumentů či informací souvisejících s veřejnými zakázkami na profilu zadavatele dle ZZVZ zajišťuje oddělení veřejných zakázek ve formě a termínech stanovených ZZVZ.

4.2.3 Realizace veřejné zakázky

Ani po splnění všech zákonných povinností nelze zadávací kapitolu zcela uzavřít.

Během realizace plnění předmětu veřejné zakázky často dochází v důsledku méně či víceprací ke změně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, při které se zadavatel řídí ustanoveními § 222 zákona. V případě změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, k níž dojde v průběhu její realizace (vícepráce, méněpráce) dodržuje zadavatel také ustanovení směrnice vydané zřizovatelem organizace, tj. Zlínským krajem. Veškeré změny smlouvy jsou řešeny uzavřením písemného dodatku smlouvy, bez jehož uzavření nelze zhotoviteli uhradit dodatečné stavební práce.

Posledním úkonem zadavatele je uchovávání dokumentace o zadávacím řízení dle § 216 ZZVZ, na jehož základě je zadavatel povinen tuto dokumentaci uchovávat po dobu 10 let ode dne ukončení zadávacího řízení (tzn. i zrušení veřejné zakázky) nebo od změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku.

4.3 Souhrn hlavních závěrů analýzy procesu zadávání veřejných zakázek vybrané organizace

Na základě vnitřní analýzy komplexního zadávacího procesu byly vygenerovány pozitivní a negativní stránky kroků v postupech zadavatele.

Tabulka 7 Silná a slabá místa zadavatelského postupu vybrané organizace

Silné stránky postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek	
Zadávací dokumentace	<ul style="list-style-type: none"> ▪ podrobná rozpracovanost a přehlednost dokumentů ▪ vypracování dokumentů poskytovaných dodavatelům za účelem zjednodušení zpracování nabídek do zadávacích řízení
Organizace zadávacích řízení	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vyhlašování zadávacích řízení ▪ vyhodnocení a výběr dodavatele ▪ uzavírání smluv ▪ plnění uveřejňovacích povinností zadavatele ▪ archivace a součinnost s kontrolními orgány poskytovatelů finančních prostředků
Elektronizace zadávání veřejných zakázek	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vedení a správa profilu zadavatele ▪ pružnost při zavádění a používání Národního elektronického nástroje
Administrátoři zadávacích řízení	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vysoká odbornost a profesionalita ▪ průběžné vzdělávání v návaznosti na legislativní změny ▪ vysoké pracovní nasazení
Slabé stránky postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek	
Příprava projektové dokumentace jako součásti zadávací dokumentace	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nedostatečná personální obsazenost v pracovní skupině přípravy projektu ze strany zadavatele ▪ nekoordinovanost při posuzování navržených variant řešení ▪ nedostatečná důslednost při kontrole zapracování připomínek ▪ vysoká časová náročnost na přípravu a zpracování projektové dokumentace
Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky	<ul style="list-style-type: none"> ▪ chybovost v rozpočtu projektové dokumentace ▪ nedostatečná znalost aktuální situace na trhu ▪ překračování plánovaných nákladů výstavby
Stanovení hodnotících kritérií	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zaměření pouze na investiční náklady výstavby

4.3.1 Silná místa zadavatelského postupu ve vybrané organizaci

Mezi silná místa při zadávání veřejných zakázek vybrané organizace patří bezpochyby systém organizace celého procesu zadávacích řízení. Do tohoto systému lze zařadit zpracování kompletní zadávací dokumentace, jejíž jednotlivé dokumenty plně respektují legislativní úpravu zadávání veřejných zakázek. Současně precizně vypracované dokumenty jednoznačně urychlují proces řízení a přinášejí významné zjednodušení účastníkům řízení při zpracování nabídek. Úkony spojené s elektronizací veřejných zakázek, které spočívají v uveřejňování příslušných formulářů ve Věstníku veřejných zakázek, Úředním věstníku Evropské unie, zadávací dokumentace a ostatních dokumentů či informací souvisejících s veřejnými zakázkami na profilu zadavatele zajišťuje na vysoké úrovni ve formě a termínech stanovených ZZVZ oddělení veřejných zakázek, a to i přes nedostatečnou technickou podporu ze strany provozovatele Národního elektronického nástroje. Všechna uvedená pozitiva jsou mimo jiné důsledkem vysokého zájmu administrátorů veřejných zakázek o uvedenou problematiku, který se projevuje průběžným vzděláváním v zadavatelské oblasti prostřednictvím účasti na školeních, seminářích a celostátních konferencích.

4.3.2 Slabá místa zadavatelského postupu ve vybrané organizaci

Nejslabším článkem celého zadavatelského procesu ve vybrané organizaci je na základě provedené analýzy příprava a zpracování projektové dokumentace. Na kvalitu zpracování projektové dokumentace navazuje stanovení co nejpřesnější předpokládané ceny veřejné zakázky, určení jejího režimu a volba druhu zadávacího řízení. Od kvality projektové dokumentace se dále odvíjí menší či větší komplikace během zadávacího řízení spočívající v žádostech o vysvětlení zadávací dokumentace, které v naprosté většině směřují k projektové dokumentaci a soupisu prací obsahující podrobný popis všech předpokládaných stavebních prací, dodávek nebo služeb, které jsou předmětem veřejné zakázky. Nedostatky a chyby v soupisu prací jsou příčinou překračování plánovaných nákladů veřejné zakázky a zároveň nedodržení plánovaného termínu ukončení realizace celého projektu. Přestože se u vybrané organizace jedná o projekty s delší životností, a proto by měla být při hodnocení a výběru zohledněna také kvalita plnění, je hodnocení a výběr dodavatelů zaměřen zejména na investiční náklady, když masivně používaným hodnotícím kritériem je pouze nejnižší nabídková cena.

5 NÁVRHY KE ZLEPŠENÍ SOUČASNÉHO STAVU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VYBRANÉ ORGANIZACE

Základním předpokladem pro úspěšné zadání veřejné zakázky je nastavit a přijmout taková opatření, která vyloučí všechna slabá místa v celém procesu zadávání.

5.1 Příprava a plánování veřejné zakázky

Při zpracování projektové dokumentace musí být kladen důraz na aktivní komunikaci ze strany zadavatele i zpracovatele projektové dokumentace, aby výsledkem této spolupráce byla kvalitní dokumentace zpracovaná v souladu s požadavky zadavatele a v souladu s předmětnými právními předpisy. Tato fáze přípravy je zásadní pro úspěšný výběr dodavatele a následně také pro bezvadnou realizaci veřejné zakázky. Otázky, úzká místa a rizika, která se nevyřeší nebo nezhodnotí při zpracování projektové dokumentace, způsobují vážné potíže při zadávání zakázky a dále také při samotné realizaci projektu. Z toho důvodu je nutné maximálně se zaměřit na nedostatky nalezené v návrhu dokumentace, najít shodu v odlišných způsobech řešení a společně vybrat nejvhodnější variantu. To vyžaduje vysoce flexibilní komunikaci a součinnost na jednáních pracovní skupiny a následně také v návaznosti na závěry z těchto jednání důslednou kontrolu zpracování připomínek, změn a dohodnutých variant. Před předáním zpracované projektové dokumentace pak dochází k pečlivé kontrole provedené pracovníkem oddělení přípravy staveb, která by měla zachytit doposud nezjištěné nedostatky. Po dlouholetých zkušenostech se zadáváním veřejných zakázek je zřejmé, že tento systém kontroly nedostačuje, což má nezřídka za následek problémy a průtahy v průběhu zadávacího řízení a následně v průběhu realizace samotného projektu. Nedostatky projektové dokumentace a položkového rozpočtu prací se v zadávacím řízení projeví ve formě dodatečných dotazů k zadávací, respektive projektové dokumentaci. Pravidelně se totiž objevuje nesoulad mezi výkresovou, popř. textovou, částí projektové dokumentace a položkovým rozpočtem. Vysoké množství úprav během zpracování projektové dokumentace má za následek uvedený nesoulad, kdy výkresy nekorespondují s položkovým rozpočtem či textovou částí projektové dokumentace.

5.1.1 Návrhy v oblasti přípravy projektů

Východisko z této situace nabízí při zpracování projektové dokumentace využití dalšího člena organizace z provozně technického oddělení, který má praktické zkušenosti ze samotné realizace staveb, když za organizaci plní na jejích stavbách funkci technického

dozoru. Tento zástupce organizace s odborností autorizovaného technika pro dopravní stavby, mosty a inženýrské konstrukce, se často účastní jednání pracovní skupiny zejména v terénu, ale již se nepodílí na kontrole projektové dokumentace před převzetím od zpracovatele dokumentace. Další odborný článek kontrolního řetězce by mohl odhalit mnoho nedostatků projektové dokumentace a tím by došlo k docílení zvýšení bezvadnosti zadávací dokumentace, což by vedlo k hladšímu průběhu celého zadávacího řízení beze změny zadávacích podmínek, na kterou navazuje posun lhůty pro podání nabídek, posun termínu uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem a v konečné řadě i posun samotné realizace projektu. Nedostatky projektové dokumentace komplikují samotnou realizaci veřejné zakázky vznikem méně či víceprací, které jsou důvodem pro změnu závazku.

5.2 Stanovení předpokládané ceny

Důkladná příprava projektové dokumentace a rozpočtu projektu má značný vliv také na určení předpokládané ceny. Stanovená předpokládaná hodnota pak určuje dle limitů uvedených v nařízení vlády, zda bude zakázka zadávána jako nadlimitní, podlimitní či malého rozsahu. Pro zadavatele je tedy rozpočet jako součást projektové dokumentace klíčovým dokumentem každého projektu.

U veřejných zakázek na služby či dodávky pak určíme předpokládanou hodnotu z údajů a informací o zakázkách se stejným či obdobným předmětem plnění. Ne vždy může zadavatel vycházet pouze z údajů a informací o vlastních dřívějších zakázkách, ale může použít i informace, které mu poskytne jiný zadavatel. Pokud nemá zadavatel takové informace k dispozici, provede průzkum trhu. V praxi je takový průzkum trhu prováděn velmi jednoduše a neformálně. Jedná se o cílený dotaz na širší okruh potenciálních dodavatelů, který zasílá zadavatel písemně a žádá o poskytnutí odpovědi do určitého data. Vyloučena není ani telefonická či ústní forma dotazování za podmínky, že všechny takto získané informace jsou zaznamenány k doložení, že předpokládanou hodnotu stanovil zadavatel podle § 16 zákona správně a průkazně.

5.2.1 Návrhy v oblasti stanovení předpokládané ceny a zadávacích podmínek

Zákon umožňuje zadavateli také provedení předběžné tržní konzultace (dále jen „konzultace“). Ustanovení § 33 ZZVZ říká, že zadavatel je oprávněn vést tržní konzultace s odborníky či dodavateli s cílem připravit zadávací podmínky a informovat dodavatele o svých záměrech a požadavcích, pokud to nenarušuje hospodářskou soutěž. Způsob

provedení takové konzultace však zákon nespécifikuje a nechává zcela na zadavateli postup při takovém jednání.

Tyto konzultace, pokud budou dobře provedeny, mohou významně přispět ke správnému nastavení zadávacích podmínek. Konzultace s více dodavateli umožní zadavateli otevřeně a přímo zjistit aktuální situaci na trhu a vyjasnit si vlastní záměr. Cílem uvedených konzultací bude pak získání skutečně porovnatelných a akceptovatelných nabídek. Konzultace by měla přispět k tomu, aby zadávací podmínky nebyly definovány diskriminačně a nepřiměřeně. Konzultace by měla sloužit k ověření zamýšleného nastavení konkrétních parametrů veřejné zakázky, ať již ověření předpokládané hodnoty, nebo podmínek zvažovaných do části upravující kvalifikační požadavky. Konzultací je možné ověřit též akceptovatelnost zvláště těch smluvních podmínek, které mohou působit negativně na rozhodování dodavatelů, zda se o realizaci veřejné zakázky ucházejí. Mezi taková smluvní ustanovení patří například termín plnění, požadavky na součinnost, nastavení smluvních pokut, zajištění, předčasné ukončení smlouvy či vyhrazená práva (Havlová a Čurilla, 2018, s. 4).

Konzultace s více dodavateli lze vést několika způsoby. Na začátku tohoto procesu si musí zadavatel ujasnit, jakým způsobem bude s účastníky konzultace komunikovat. V úvahu přicházejí možnosti uvedené v tabulce, které je možné kombinovat.

Tabulka 8 Možnosti způsobu předběžné tržní konzultace

	Osobně	Distančně
Společně	hromadná prezentace s diskusí	korrespondence formou dotazníků
Individuálně	jednotlivé pohovory	individuální korrespondence

Organizace společné prezentace, kdy se zadavatel setká se všemi zájemci o konzultaci osobně a najednou vedou diskusi, má nesporné výhody. Jedná se o časově i administrativně jednodušší způsob získání informací od širšího okruhu účastníků. Všichni účastníci tak získají při jedné příležitosti stejné informace a v otevřené diskusi se mohou vzájemně doplňovat nebo reagovat na názory ostatních účastníků.

Individuální konzultace s více dodavateli jsou časově i administrativně náročnější a nedochází při nich k současnému ověření poskytovaných informací dalšími účastníky. Na druhou stranu mohou být účastníci konzultací otevřenější ke sdělování přesnějších informací, včetně sdílení případných důvěrných informací bez obavy odkrývání vlastního know-how před konkurencí.

Distanční forma dává účastníkům větší prostor na přípravu odpovědi, a zadavatel tak může očekávat, že získané informace budou lépe zpracované a podložené pádnou argumentací. Písemná forma navíc zjednodušuje způsob vyhovění zákonného požadavku na transparentnost konzultace, protože její průběh je zaznamenán předmětnou komunikací.

Postupná kombinace výše uvedených způsobů je v některých případech vhodnou volbou způsobu vedení konzultací, kdy je možné po osobní formě, dát prostor pro následné zaslání písemného vyjádření ke složitějším otázkám, nebo naopak využít možnost individuální osobní diskuse tam, kde předchozí písemná korespondence neumožnila probrat některé body v potřebných detailech a s odpovídajícím výsledkem.



Obrázek 6 Schéma návrhu přípravy a průběhu předběžné tržní konzultace

Pokud zadavatel aplikuje do zadávací dokumentace informace, které jsou výsledkem konzultace, pak je povinen dle § 36 odst. 4 zákona tyto informace označit a identifikovat osoby, jež se na předběžné tržní konzultaci podílely, a uvést všechny podstatné informace, které byly jejím obsahem. Informace promítnuté do zadávací dokumentace potom označí například barevně nebo poznámkou pod čarou.

Nezbytným krokem je dále zavedení opatření v rámci zachování transparentnosti, nediskriminace a rovného přístupu. Tato opatření spočívají v promítnutí všech informací sdělených zadavatelem v rámci konzultace, jež mohou mít význam pro přípravu nabídek, do zadávací dokumentace, stanovení dostatečně dlouhé lhůty pro podání nabídek, možnosti prohlídky místa plnění i pro ostatní dodavatele, ačkoliv účastníci konzultace ji již nemusejí považovat za potřebnou a uvedení přijatých opatření v povinně zveřejňované písemné zprávě zadavatele.

Při zachování výše uvedeného postupu lze od provedení konzultace očekávat získání informací nezbytných k optimálnímu nastavení zadávacích podmínek. Správně provedená konzultace poskytne zadavateli bezesporu velmi praktické informace, které budou splňovat předpoklad úspěšného průběhu zadávacího řízení, včetně získání co nejvýhodnějších a vzájemně porovnatelných nabídek.

5.3 Hodnotící kritéria

Na základě zkušeností z předchozích let vybraná organizace přistupuje stále častěji k hodnocení veřejných zakázek na stavební práce pouze na základě nejnižší nabídkové ceny. Všechna ostatní používaná kvantitativní hodnotící kritéria lze hodnotit jako bezúčelná, protože po zkušenostech z předchozích zadávacích řízení je nutné v závislosti na druhu kvantitativního kritéria stanovit minimální nebo maximální výši nabízené hodnoty, aby nedocházelo k tomu, že dodavatel nabídnul nereálnou hodnotu, která potom musí být označena za nejvýhodnější. Všechna tato kvantitativní kritéria lze přenést do obchodních podmínek, které jsou pro všechny účastníky zadávacího řízení totožné a zadavateli poskytují jejich podpisem splnění takto nastavených požadavků.

V praxi je kritérium nejnižší nabídkové ceny často používané, poněvadž neklade nároky na hodnocení a výběr nabídek. Jeho použití je založeno na použití kritéria hospodárnosti, tedy nejnižší ceny, za níž lze dosáhnout potřebného standardu pořizovaného veřejného statku či veřejné služby. Při použití tohoto kritéria je však potřebné zvažovat, zda potencionálně nedojde k porušení kritéria efektivnosti a účelnosti vynaložených zdrojů, a to zejména tehdy,

kdy např. v průběhu realizace veřejného projektu posléze dochází k dodatečnému navyšování ceny (Ochrana, 2008, s. 35).

5.3.1 Návrhy v oblasti stanovení hodnotících kritérií

Povinností zadavatele je stanovit hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny a aby se vztahovala k nabízenému plnění veřejné zakázky.

Tabulka 9 Vyjádření vztahu užitné hodnoty a ceny

Otázka	Odpověď	
	Ano (1)	Ne (0)
Jsou jednotlivá dílčí kritéria stanovena tak, že plně pokrývají předmět veřejné zakázky?		
Zahrnují dílčí hodnotící kritéria principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti?		
Jsou dílčí kritéria stanovena tak, že se vztahují k nabízenému plnění veřejné zakázky?		
Je takovéto stanovení dílčích hodnotících kritérií dostatečně dokumentačně pokryto v rámci požadavků na kontrolu zadávání veřejných zakázek?		
Výsledné skóre		

Tabulka 10 Kategorie hodnotících kritérií

vyčíslitelné – objektivní	počitatelné	číselná hodnota
		bodový zisk v podobě poměrových vzorců
		přípočet předem určeného množství bodů
		násobení bodovým koeficientem
		jiné matematické operace
textové - nevyčíslitelné	subjektivní	odborné popisy hodnocených aspektů
vyčíslitelné s textovým prvkem	kombinované polosubjektívni	požadavek na text i číselnou hodnotu, kdy základním nositelem hodnocené informace je číslo a text je vysvětlujícím prvkem

Tabulka 11 Klasifikace dílčích hodnotících kritérií

Druh kritéria	Vlastnosti hodnotícího kritéria	Ukazatel vlastnosti	Typ kritéria z ekonomického hlediska
Nákladová	Nabídková cena	Nejnižší náklady na pořízení veřejné zakázky	Minimalizační
	Provozní náklady	Náklady na provoz	Minimalizační
	Pořizovací cena (náklady)	Doba splacení nákladů	Minimalizační
Termínová	Časové parametry	Dodací lhůta	Minimalizační
		Záruční doba	Maximalizační
Užitková	Technická úroveň řešení	Stupeň naplnění cíle	Maximalizační
	Technické parametry	Stupeň naplnění cíle	Maximalizační Minimalizační
	Vliv na životní prostředí	Kvantifikované dopady na životní prostředí	Maximalizační
	Estetické vlastnosti	Stupeň naplnění cíle	Maximalizační
	Kvalita	Stupeň uspokojení	Maximalizační

Tabulka 12 Vymezení požadavků na hodnotící kritéria

Předmět hodnocení	„Co“ bude hodnoceno?	objektivní – vyčíslitelná kritéria
		subjektivní – textová kritéria
		přesná specifikace předmětu hodnocení
		nelze uvádět demonstrativní výčty
		po stanovení nelze měnit
Metoda hodnocení	„Jak“ bude vlastní hodnocení provedeno?	klíč pro přidělení bodů ve zvoleném kritériu – vzorec či slovní popis
		vymezení významu kritéria – stanovení váhy
Preference zadavatele	„Co“ bude hodnoceno nejlépe?	nezbytné u subjektivních kritérií
Vlastní hodnocení	„Jak byly nabídky skutečně vyhodnoceny?“	nepřípustnost odchylky od předem definovaných zásad
		slovní odůvodnění přidělení bodů
		přezkoumatelnost postupu zadavatele

Z uvedených kategorizací a klasifikací hodnotících kritérií by měl zadavatel vyvodit ta nejvhodnější kritéria pro konkrétní veřejnou zakázku.

Vhodné příklady konkrétních hodnotících kritérií pro vybranou organizaci:

- Nabídková cena
 - stanovení adekvátní váhy
 - možnost použití limitace nabídkové ceny stanovením její nejvýše přípustné hodnoty a hodnoty, která bude považována za mimořádně nízkou
- Organizace, kvalifikace nebo zkušenost klíčových osob
 - hodnocení organizace osob, které budou zakázku plnit
 - hodnocení osob, jež se plně budou podílet na plnění veřejné zakázky, pokud tyto osoby mají významný vliv na kvalitu plnění
 - hodnocení kvalifikace osob poskytujících plnění – lépe hodnocena nabídka, která bude silnější, co se týká dosaženého vzdělání, může jít rovněž o specializované obory, pokud je jejich znalost nezbytná pro plnění zakázky
 - hodnocení zkušeností osob - délka praxe, popřípadě již zrealizované zakázky

V tomto případě by si měl pak zadavatel smluvně zajistit, že osoby, které hodnotil, budou zavázány toto plnění skutečně realizovat. Je nutné, z důvodu možné změny složení týmu během realizace, ve smlouvě stanovit pravidla pro změnu v řešitelském týmu a zároveň je nutné trvat na tom, aby nový člen, který někoho nahrazuje, splňoval minimálně požadavky, jež byly uvedeny u nahrazované osoby v nabídce.

- Technická připravenost dodavatele
- Zkušenosti dodavatele

Uvedená hodnotící kritéria, jež z větší části míří na kvalitu plnění, by měla být vymezena v interních předpisech organizace, konkrétně se jedná o vnitropodnikovou směrnici ředitele k zadávání veřejných zakázek.

Nastavení pravidel pro hodnocení nabídek patří mezi významná rizika přípravné fáze zadávacího řízení. Z toho důvodu je nutné přistupovat k jejich stanovení s vysokou rozvážností a pečlivostí.

ZÁVĚR

Důležitým nástrojem úspěšného zadávání veřejných zakázek je zejména existence funkčního vnitřního systému, který bude odpovídat aktuálním potřebám organizace a jehož cílem je nastavit základní zásady přípravy a zadávání veřejných zakázek. Tento systém musí být jednoduchý a konkrétní, protože příliš formální pojetí umožňuje různý výklad pravidel. Součástí tohoto systému musí být také kontrolní postupy nad dodržováním nastavených pravidel. Tento systém by měl vymezovat pravomoci a osobní odpovědnost v rámci jednotlivých fází zadávacího řízení a dále také zjednodušit rozhodování a řízení. Každému členovi pracovní skupiny, který spolupracuje na zadávání veřejné zakázky, by měla být přiřazena určitá role a konkrétně specifikovaná obsahová náplň činnosti, za kterou ponese osobní odpovědnost. V případě složitějších či časově náročnějších projektů je na zvážení zadavatele, zda lidské kapacity organizace budou pro takové projekty dostačující. U takových projektů je vhodné zkombinovat vlastní kapacity a externí zdroj zaručující vysokou odbornost, jehož pravomoci musí být také jasně vymezeny a smluvně zajištěny.

Příprava a plánování zadání realizace veřejné zakázky je bezesporu nejdůležitější fází celého procesu. Nedostatky nevyřešené nebo nezhodnocené při přípravě a plánování způsobují vážné potíže při samotné realizaci veřejné zakázky. Pravděpodobnost obsažených chyb a vad projektové dokumentace lze snížit tím, že bude podrobena důkladné kontrole v průběhu jejího zpracovávání pracovníky s příslušnou odborností ve vybrané organizaci. Další možností je pak revize zpracované projektové dokumentace jinou odborně způsobilou osobou, tj. jiným projektantem. Uvedená možnost však může realizaci záměru zadavatele výrazně prodražit, neboť zpracování oponentury a revize projektové dokumentace jej budou stát další finance navíc.

Stanovení předpokládané hodnoty je klíčovou otázkou při zadávání veřejných zakázek. Zadavatel se oddělením části plnění nesmí vyhýbat přísnějšímu režimu zákona. Pokud má zadavatel k dispozici rozdílné údaje o předpokládané hodnotě veřejné zakázky, vychází vždy z toho přísnějšího. Na druhou stranu platí, že výrazné nadsazování předpokládané hodnoty není žádoucí. Institut předpokládané hodnoty nestojí v zákoně osamocen, od výše stanovené předpokládané hodnoty veřejné zakázky se odvíjí výše případné jistoty, výše kauce v případě návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, výše obratu jako kritéria ekonomické kvalifikace, standardně také požadovaná cena referenčních zakázek v rámci prokazování technické kvalifikace. Na základě předpokládané hodnoty se navíc dodavatelé rozhodují, zda o získání veřejné zakázky mají zájem a zda se hodlají stát účastníky

zadávacího řízení. Příliš vysoká předpokládaná hodnota veřejné zakázky neodpovídající předmětu plnění tak může být bezdůvodným omezením hospodářské soutěže. Z výše uvedených důvodů je nutné přistupovat ke stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky s vysokou pečlivostí. Navržené zavedení předběžných tržních konzultací by se mohlo stát významnou pomocí při určování předpokládané ceny.

Evropské zadávací směrnice a odborná veřejnost stále více prosazuje názor, aby pro hodnocení nabídek bylo využíváno ve větší míře subjektivní hodnocení kvality nabídek. Důvodem opatrnosti vybraného zadavatele při stanovování hodnotících kritérií je však skutečnost, že v případě širšího uplatňování kvalitativních hodnotících kritérií začal kontrolní orgán (ÚOHS) jednotlivé zadavatele konzistentně pokutovat. Svými rozhodnutími postupně vytvořil praxi, která na použití nepočitatelných hodnotících kritérií klade vysoké, často neobjektivně nesplnitelné nároky. I přes značný vliv rozhodovací praxe kontrolního orgánu by měla vybraná organizace rozšířit své portfolio hodnotících kritérií směřujících ke kvalitativnímu hodnocení a zadavatel by se měl odvážit k hodnocení nabídek pomocí subjektivních kritérií.

Při hodnocení nabídek pro veřejné zakázky by v budoucnosti měly úvahy veřejného zadavatele směřovat také k tzv. sociálnímu zadávání. Nejedná se pouze o zohlednění vlivu nabídky na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, ale také na uplatnění osob se ztíženým přístupem na trh práce. Jde obecně o osoby, jež obtížně hledají pracovní uplatnění. Může se jednat například o dlouhodobě nezaměstnané či absolventy, kteří neúspěšně hledají uplatnění.

Využití navržených opatření pro minimalizaci slabých míst v zadavatelském postupu u vybrané organizace by vyvolalo potřebu navýšení personální obsazenosti v jednotlivých odděleních organizace, což by zvýšilo finanční náklady na provoz organizace. Tyto náklady by však byly vykompenzovány pravděpodobným snížením nákladů na realizaci stavebních akcí, protože vysoká chybovost projektové dokumentace je příčinou víceprací během realizace a dodavatelé v tom spatřují příležitost ke zvýhodnění podmínek ve vlastní prospěch – příležitost ke zvýšení zisku.

V případě přijetí navržených opatření řešících nedostatky při postupu zadávání veřejných zakázek by mělo dojít k jejich zakotvení do interních předpisů organizace.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

FOTR, Jiří a Lenka ŠVECOVÁ, 2016. *Manažerské rozhodování: postupy, metody a nástroje*. 3., přepracované vydání. Praha: Ekopress, 474 s. ISBN 978-80-87865-33-0.

HERMAN, Pavel, 2016. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 589 s. ISBN 978-807-3805-951.

KUBÁTOVÁ, Květa, 2013. *Fiskální a měnová politika a jejich vliv na mezinárodní podnikání a konkurenceschopnost v zemích EU*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 131 s. ISBN 978-807-3804-930.

OCHRANA, František, 2006. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress, 189 s. ISBN 80-869-2913-2.

OCHRANA, František, 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek - ekonomická analýza*. Praha: Ekopress, 153 s. ISBN 978-80-86929-46-0.

OCHRANA, František, 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 297 s. ISBN 978-807-3576-448.

PAVEL, Jan, 2013. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Praha: Ekopress, 123 s. ISBN 978-80-8786504-0.

POREMSKÁ, Michaela, 2014. *Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání*. Olomouc: ANAG. Právo (ANAG), 143 s. ISBN 978-807-2639-083.

POREMSKÁ, Michaela, 2017. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. Praha: Wolters Kluwer, 328 s. ISBN 978-80-7552-697-7.

SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS, 2007. *Ekonomie: 18. vydání*. Praha: NS Svoboda, 775 s. ISBN 978-80-205-0590-3.

SÁNCHEZGRAELLS, Albert, 2015. *Public procurement and EU competition rules*. 2nd ed. Oxford, United Kingdom: Hart, 584 s. ISBN 978-178-2259-992.

ŠEDIVÝ, Václav, 1996. *Veřejné zakázky v praxi: [metodická pomůcka pro zadavatele a uchazeče]*. Ostrava: Sagit, 190 s. ISBN 80-857-8998-1.

Legislativa

ČESKO, 2000. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 15. května 2000 o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. [cit. 2020-04-15]. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

ČESKO, 2006. Zákon č. 137/2006, Sb. ze dne 19. dubna 2006 o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. [cit. 2020-04-15] Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-137>

ČESKO, 2012. Zákon č. 89/2012, Sb. ze dne 22. března 2012 občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. [cit. 2020-04-15]. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

ČESKO, 2016. Zákon č. 134/2016 Sb. ze dne 29. dubna 2016 o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. [cit. 2020-04-15] Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>

ČESKO, 2019. Nařízení vlády č. 335/2019 Sb. ze dne 17. prosince 2019, kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění nařízení vlády č. 471/2017 Sb. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. [cit. 2020-04-15] Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-335>

Internetové zdroje

Příručka k veřejným zakázkám, ©2017-2018. *Hospodářská komora České republiky* [online]. Hospodářská komora ČR [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/prirucka-k-verejnym-zakazkam/>

Legislativa, Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání, 2016. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2020-03-22]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online], ©2020. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/uvod>

Portál o veřejných zakázkách [online], ©2012. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2020-03-12]. Dostupné z: <http://portal-vz.cz/cs/Uvodni-strana>

SCHELLEOVÁ, Andrea, ©2015. Vývoj právní úpravy veřejných zakázek. *Právní labyrint* [online]. [cit. 2020-03-04]. Dostupné z: <https://www.pravnilybrynt.cz/vyvojpravni-upravy-verejnych-zakazek/>

Ostatní zdroje

ČECH, Martin, 2017. Protikorupční aspekty zákona o zadávání veřejných zakázek. *Veřejné zakázky v praxi*. 17 (1), 16-22. ISSN 1805-8523.

HAVLOVÁ, Adéla a Ondřej ČURILLA, 2018. Předběžná tržní konzultace – cesta ke správnému zacílení zadávacího řízení. *Veřejné zakázky v praxi*. 18 (1), 4-10. ISSN 1805-8523.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

3E	Economy, efficiency, effectiveness – hospodárnost, účelnost, efektivnost
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
EIA	Environmental Impact Assessment - studie posuzování vlivů na životní prostředí
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
IROP	Integrovaný regionální operační program
ISVZ	Informační systém o veřejných zakázkách
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NEN	Národní elektronický nástroj
Sb.	Sbírka
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZ	Veřejná zakázka
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
ZŘ	Zadávací řízení
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1 Principy 3E jako celek.....	17
Obrázek 2 Vztah mezi principy 3E a zásadami zadávání veřejných zakázek	19
Obrázek 3 Graf přehledu zadávacích řízení vybrané organizace.....	33
Obrázek 4 Členění realizace projektů	33
Obrázek 5 Schéma postupu přípravy realizace veřejného projektu.....	34
Obrázek 6 Schéma návrhu přípravy a průběhu předběžné tržní konzultace.....	48

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Základní údaje o trhu veřejných zakázek v ČR v letech 2014 - 2018	12
Tabulka 2 Přehled platných zadávacích směrnic Evropské unie	20
Tabulka 3 Struktura zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek	25
Tabulka 4 Tabulka hodnot z nabídek účastníků zadávacího řízení	38
Tabulka 5 Tabulka vypočtených hodnot.....	39
Tabulka 6 Bodovací metoda hodnocení.....	40
Tabulka 7 Silná a slabá místa zadavatelského postupu vybrané organizace	43
Tabulka 8 Možnosti způsobu předběžné tržní konzultace.....	47
Tabulka 9 Vyjádření vztahu užitné hodnoty a ceny	50
Tabulka 10 Kategorie hodnotících kritérií.....	50
Tabulka 11 Klasifikace dílčích hodnotících kritérií	51
Tabulka 12 Vymezení požadavků na hodnotící kritéria	51