



Selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek: případová studie projektu Revitalizace městských lázní v Liberci

Diplomová práce

Studijní program: N6202 – Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T086 – Regionální studia

Autor práce: **Bc. Jana Říhová**

Vedoucí práce: doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.



TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI

Ekonomická fakulta

Akademický rok: 2015/2016

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Jana Říhová**
Osobní číslo: **E14000314**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Regionální studia**
Název tématu: **Selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek: případová studie projektu Revitalizace městských lázní v Liberci**
Zadávající katedra: **Katedra ekonomie**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Stanovení cílů a formulace výzkumných předpokladů
2. Selhávání veřejného sektoru
3. Selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek v ČR
4. Analýza kauzy Revitalizace městských lázní v Liberci
5. Formulace závěrů a ověření výzkumných předpokladů.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **65 normostran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.

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

OCHRANA, František. Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-644-8.

PAVEL, Jan. Veřejné zakázky a efektivnost. Praha: Ekopress, 2013. ISBN 978-80-87865-04-0.

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

TRESCH, Richard. Public Sector Economics. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2008. ISBN 978-02-3052-223-7.

ÚZ 1080 Veřejné zakázky Koncesní předpisy. Ostrava: Sagit, 2015. ISBN 978-80-7488-108-4.

Databáze článků ProQuest (<http://knihovna.tul.cz/>).

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.**


Katedra ekonomie

Konzultant diplomové práce: **Mgr. Martina Mikolášková**

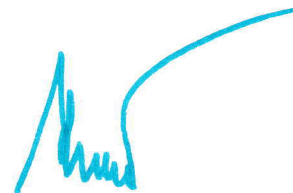
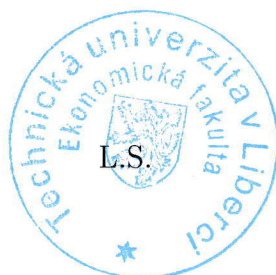
Transparency International - Česká republika, o.p.s.

Datum zadání diplomové práce: **30. října 2015**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. května 2017**



doc. Ing. Miroslav Žižka, Ph.D.
děkan



prof. Ing. Jiří Kraft, CSc.
vedoucí katedry

V Liberci dne 30. října 2015

Prohlášení

Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím mé diplomové práce a konzultantem.

Současně čestně prohlašuji, že tištěná verze práce se shoduje s elektronickou verzí, vloženou do IS STAG.

Datum:

Podpis:

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucí práce doc. Ing. Šárce Laboutkové, Ph.D. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a zpracování diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala Mgr. Martině Mikoláškové za odbornou spolupráci.

Anotace

Diplomová práce si klade za cíl vytipovat nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek a zjistit, zda se tato pochybení vyskytla ve veřejné zakázce na Revitalizaci městských lázní v Liberci, která bude v práci zpracována jako případová studie. Problém selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek je zkoumán nejdříve z obecného hlediska vymezením vládních selhání. Základní pojmy z oblasti veřejného zadávání jsou vysvětleny jednak podle právní úpravy vztahující se k době realizace veřejné zakázky, jednak doplněny o aktuální výklad nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Klíčovou část teorie tvoří souhrn nejčastějších pochybení při zadávání veřejných zakázek, který je následně v praktické části komparován s nejčastěji se vyskytujícími chybami při zadávání veřejných zakázek identifikovanými třemi kontrolními orgány. Předmětem zkoumání v rámci případové studie je veřejná zakázka, která byla realizována v letech 2011-2013 za účelem konverze lázní na objekt pro oblastní galerii. Na její spolufinancování Liberec získal dotační titul z Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod.

Problémy trhu veřejných zakázek identifikované v praxi dozorových institucí se ve své podstatě shodují s nejčastějšími chybami uvedenými v teoretické části. Zadavatelé opakovaně selhávají při zadávání veřejných zakázek v identických oblastech. Hlavním přínosem práce je systematický přístup k problematice selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek, náhled do nové legislativní úpravy veřejného zadávání a popis největšího projektu realizovaného prostřednictvím Integrovaného plánu rozvoje města Liberec - Lidové sady.

Klíčová slova

Chyby při zadávání veřejných zakázek, Ministerstvo financí České republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, Regionální operační program NUTS II Severovýchod, Revitalizace městských lázní na galerijní objekt, selhání veřejného sektoru, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, veřejná zakázka, veřejný sektor, Zákon o zadávání veřejných zakázek.

Annotation

Failure of the Public Sector at Assigning of Public Procurement: the Case Study of the Project Revitalization of the Town Spa in Liberec

The diploma thesis aims to identify the most common mistakes in public procurement and to determine whether the mistakes occurred in a public contract for the Revitalization of the urban baths in Liberec. Failure of the public sector in procurement is examined first in general terms by the definition of government failures. Basic concepts of public procurement are explained on the one hand, under the rules relating to the time of public contract realization, partly supplemented by the current interpretation of the new law on public procurement. A key part of the theory consists of a summary of the most common mistakes in public procurement, which is in a practical part compared with the most frequently occurring mistakes in public procurement identified by three supervisory authorities. The subject of investigation within the case study is the public contract, which was implemented in 2011-2013 in order to convert the spa to a regional gallery. The town received a subsidy for the public contract from the Regional Operational Programme NUTS II Northeast.

Problems of public procurement market identified in the practice of supervisory institutions are essentially identical to the most common mistakes mentioned in theoretical part. Contracting authorities repeatedly fail in public procurement in identical areas. The main contribution of this work is a systematic approach to the issue of the failure of the public sector in procurement, insight into new legislation of public procurement and description of the largest project realized through the Integrated Development Plan Liberec - Lidové sady.

Key Words

Failure of public sector, Law on public procurement, Ministry of Finance of the Czech Republic, Mistakes in public procurement, Office for the Protection of Competition, Public contract, Public sector, Regional Operational Programme NUTS II Northeast, Revitalization of the urban baths to a gallery, Supreme Audit Office.

Obsah

Seznam zkratk	10
Seznam tabulek	11
Seznam obrázků	12
Seznam boxů	13
Úvod	14
1. Veřejný sektor	16
1.1 Charakteristika veřejného sektoru	16
1.2 Příčiny existence veřejného sektoru	18
1.2.1 Mikroekonomické příčiny	20
1.2.2 Makroekonomické příčiny.....	22
1.2.3 Mimoekonomické příčiny	23
1.3 Funkce veřejného sektoru	24
1.4 Selhávání veřejného sektoru	27
2. Vymezení základních pojmů z oblasti veřejných zakázek	38
2.1 Problematika veřejného zadávání	38
2.2 Veřejná zakázka	42
2.2.1 Dělení veřejných zakázek dle předmětu.....	44
2.2.2 Dělení veřejných zakázek dle předpokládané hodnoty	46
2.3 Zadavatel veřejné zakázky	49
2.4 Zásady a principy zadávání veřejných zakázek	54
2.4.1 Základní zásady postupu zadavatele.....	54
2.4.2 Principy 3E.....	56
2.5 Zadávací řízení	58
2.5.1 Druhy zadávacích řízení	58
2.5.2 Průběh zadávacího řízení.....	63
2.6 Selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek	66
3. Historie právní úpravy a současná právní úprava	73
3.1 Vývoj legislativních opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek	73
3.2 Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek	76
4. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek	78
4.1 Chyby identifikované Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže	79
4.2 Chyby identifikované Nejvyšším kontrolním úřadem	84

4.3	Chyby identifikované Ministerstvem financí ČR.....	88
5.	Analýza kauzy Revitalizace městských lázní v Liberci.....	93
5.1	Historie lázní.....	94
5.1.1	Lázně císaře Františka Josefa	94
5.1.2	Privatizace a aktivity v lázních po roce 1990	96
5.2	Projekt Revitalizace městských lázní na galerijní objekt.....	98
5.2.1	Regionální operační program NUTS II Severovýchod	99
5.2.2	Charakteristika projektu	103
5.2.3	Příprava zadávací dokumentace	108
5.2.4	Výběr dodavatele.....	109
5.2.5	Realizace plnění.....	112
5.2.6	Předání plnění.....	117
5.3	Závěrečná zpráva případové studie.....	121
	Závěr	125
	Seznam použité literatury	128

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
ICT	Informační a komunikační technologie
IPRM	Integrovaný plán rozvoje města
IS VZ	Informační systém o veřejných zakázkách
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
JŘSU	Jednací řízení s uveřejněním
KPKP	Krajské protikorupční pracoviště
MF	Ministerstvo financí České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OGI	Oblastní galerie v Liberci
RR	Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod
ROP SV	Regionální operační program NUTS II Severovýchod
SML	Statutární město Liberec
TI	Transparency International - Česká republika
TUL	Technická univerzita v Liberci
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VS	Veřejný sektor
VZ	Veřejná zakázka
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Seznam tabulek

Tabulka 1: Základní charakteristické rysy VS	17
Tabulka 2: Finanční limity pro VZ v roce 2010	48
Tabulka 3: Finanční limity pro VZ v roce 2016.....	49
Tabulka 4: Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení	62
Tabulka 5: Rešerše nejčastějších chyb při zadávání VZ	66
Tabulka 6: Nejčastější chyby při zadávání VZ vedoucí k finančním opravám.....	70
Tabulka 7: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované ÚOHS.....	81
Tabulka 8: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované NKÚ	85
Tabulka 9: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované MF.....	90
Tabulka 10: Základní údaje o projektu.....	106
Tabulka 11: Časová linie událostí ve VZ	107

Seznam obrázků

Obrázek 1: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované ÚOHS	82
Obrázek 2: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované NKÚ	86
Obrázek 3: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované MF	91

Seznam boxů

Box 1: Charakteristika ÚOHS	80
Box 2: Problematika bid riggingu	81
Box 3: Charakteristika NKÚ	84
Box 4: Charakteristika veřejnosprávní kontroly.....	88
Box 5: Strukturální a investiční fondy EU	100
Box 6: Vyjádření analytika KPKP	124

Úvod

Institut veřejných zakázek (dále jen VZ) je významným nástrojem veřejného sektoru (dále jen VS) pro zabezpečování veřejných statků a služeb. V České republice (dále jen ČR) činí celkový objem finančních prostředků vynaložených na VZ každoročně stovky miliard korun. Hlavní část veřejných zdrojů tvoří příjmy daňových poplatníků, které mají být primárně alokovány v souladu s veřejným zájmem. Média často poukazují na nevhodné, neefektivní a neúčelné vynaložení finančních prostředků při zadávání VZ. Poslání VS jako strážce veřejného zájmu tedy není vždy naplněno. Existuje mnoho oblastí, ve kterých VS selhává, ať už se jedná o obecná selhání státních zásahů či konkrétně při zadávání VZ. Klíčovým faktorem v řadě případů je sledování soukromých zájmů navzdory zájmům celospolečenským. Právní úprava veřejného zadávání prošla v roce 2016 zásadní změnou, neboť byl přijat zcela nový zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání VZ (dále jen ZZVZ). Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen MMR) jako gestor legislativního rámce VZ přistoupilo k tvorbě nového zákona z důvodu povinnosti transponovat tři nové evropské směrnice o veřejném zadávání. Stará právní úprava, tj. zákon č. 137/2006 Sb., o VZ (dále jen ZVZ) byl během doby své účinnosti mnohokrát novelizován. Přenesení směrnic Evropské unie (dále jen EU) do českého vnitrostátního práva formou novely nebylo vhodné vzhledem k množství a charakteru změn. Nový zákon byl vytvořen se záměrem snížit formálnost zadávacího procesu, ulehčit od nadbytečné administrativy a stát se uživatelsky přívětivým. Dává zadavatelům více odpovědnosti, ale i více prostoru.

Diplomová práce je zaměřena na selhávání VS při zadávání VZ. Základní informace týkající se oblasti VZ jsou v domácí literatuře běžně dostupné. Aktuální zdroje upravující nejčastější pochybení při zadávání VZ však chybí. Z toho důvodu si diplomová práce klade za cíl vytipovat nejčastější chyby při zadávání VZ a zjistit, zda se tato pochybení vyskytla ve VZ na Revitalizaci městských lázní v Liberci. Pomocí analýzy výročních zpráv Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚOHS) a podkladů Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) a Ministerstva financí (dále jen MF) za období 2011-2015 budou zhotoveny tři přehledy o nejčastějších chybách při zadávání VZ za jednotlivé kontrolní orgány. NKÚ a MF poskytlo uvedené podklady MMR pro zpracování výročních zpráv o stavu VZ v ČR. Prostřednictvím případové studie vybrané VZ bude zkoumáno, zda k vymezeným nedostatkům došlo i v tomto konkrétním případě.

Práce je strukturována do pěti kapitol. Teoretickou část tvoří první tři kapitoly. Charakteristické znaky VS, příčiny jeho existence a hlavní funkce jsou popsány v kapitole první formou literární rešerše. Stěžejní subkapitolu první části tvoří selhání VS, která jsou kromě nejčastějších chyb při zadávání VZ, rovněž součástí komparace v případové studii zakázky. Druhá kapitola přibližuje základní terminologii VZ zpracovanou dle úpravy související s analyzovanou VZ, doplněnou o pojetí nového zákona. Selhání VS při zadávání VZ jsou pro přehlednost shrnuta do tabulkové rešerše. První dvě kapitoly byly vytvořeny metodou dedukce, která usuzuje od obecného ke zvláštnímu, tedy od obecného selhávání VS ke konkrétnímu selhávání při zadávání VZ. S ohledem na aktuální dění v právním prostředí VZ je v třetí kapitole věnován prostor historii legislativních opatření v oblasti VZ a zásadním změnám, které přináší ZZVZ.

Praktická část začíná čtvrtou kapitolou, která obsahuje analýzu nejčastějších chyb při zadávání VZ identifikovaných v praxi orgánů vykonávajících dohled nad VZ. Na základě zjištěných pochybení za jednotlivé roky byly za použití metody syntézy vytvořeny tři souhrny nejčastějších nedostatků při zadávání VZ. Pátá kapitola se zaměřuje konkrétně na analýzu a interpretaci významným skutečností souvisejících s projektem Revitalizace městských lázní na galerijní objekt v Liberci. V závěru jsou shrnuty základní výstupy práce, stěžejní výsledky a doporučení.

Diplomová práce vychází z níže uvedeného předpokladu, který je doplněn o výzkumné otázky, na něž se snaží práce odpovědět.

Předpoklad:

Zadavatelé obvykle chybují při zadávání veřejných zakázek v identických oblastech.

Výzkumné otázky:

Jaká jsou nejčastější pochybení při zadávání veřejných zakázek?

Vyskytly se nejčastější nedostatky i v průběhu veřejné zakázky na revitalizaci lázní?

1. Veřejný sektor

Cílem kapitoly je vymežit pojem VS, definovat příčiny jeho existence, jeho hlavní funkce a uvést oblasti, v nichž selhává. První subkapitola se zabývá charakteristickými znaky VS. Dále jsou zde rozebrány příčiny selhávání tržního mechanismu z hlediska mikroekonomie, makroekonomie a požadavků na fungování společnosti. Třetí část je zaměřena na činnosti VS, prostřednictvím kterých naplňuje své základní poslání strážce veřejného zájmu. V závěrečné subkapitole jsou podrobněji zkoumány důvody neefektivnosti a nefunkčnosti vládních intervencí (tzv. vládního selhání). Vymezení oblastí, v nichž VS selhává, poslouží jako podklad pro analýzu VZ v praktické části.

1.1 Charakteristika veřejného sektoru

Ochrana (2001) charakterizuje VS jako **oblast společenské reality** ve veřejném vlastnictví, která podléhá veřejné kontrole a v níž je rozhodováno veřejnou volbou. Podle Baileyho (2004) VS představuje **plánované netržní služby** poskytované na základě kolektivních demokratických rozhodovacích procesů a rozdělované podle potřeb konečného příjemce. Peková, Pilný a Jetmar (2012) chápou VS jako **významnou část národního hospodářství**, která zajišťuje veřejné statky pro obyvatelstvo na neziskovém principu a je financována především ze soustavy veřejných rozpočtů. Pospíšil (2013) rozumí VS **soustavu institucí, organizací a nástrojů** zaměřených na specifickou produkci určitých statků, poskytování služeb, případně jejich redistribuci. Nejdůležitější institucí VS je podle autora stát a jeho instituce.

Posláním VS, jak uvádí Tetřevová (2008, s. 108), je „*předcházet a řešit důsledky selhání trhu při realizaci ekonomického a sociálního růstu a rozvoje země.*“ Hamerníková, Maaytová aj. (2010) vidí účel VS v naplňování **veřejného zájmu** a správě věcí veřejných. Pospíšil (2013) se shoduje s Tetřevovou, že hlavním posláním VS je napravovat nedostatky plynoucí z nedokonalého fungování tržního mechanismu. Hejduková (2015) dochází k závěru, že základním cílem VS je realizace veřejných statků, které nejsou produkovány za účelem dosažení zisku.

V tabulce 1 jsou uvedeny nejdůležitější rysy, kterými se VS vyznačuje.

Tabulka 1: Základní charakteristické rysy VS

Základní pohledy na VS	Komentář
Systémový	VS je podsystémem smíšené ekonomiky .
Správní	VS je spravován veřejnou správou , která zahrnuje státní správu a samosprávu.
Institucionální	Státní a samosprávné instituce představují dva základní druhy institucí VS.
Vlastnictví	Ve VS existuje veřejné vlastnictví ve formě státního vlastnictví a vlastnictví samospráv.
Kritérium rozhodování	Kritériem rozhodování ve VS je veřejný zájem .
Financování veřejných aktivit	Veřejné aktivity jsou financovány ze soustavy veřejných rozpočtů .

Zdroj: Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010)

Tetřevová aj. (2009) doplňují, že VS je v některých případech označován jako **vládní sektor**. Z pohledu makroekonomie, jak pokračuje kolektiv autorů, tvoří VS společně se sektorem domácností (jednotlivci, příp. rodiny) a sektorem firem (podnikatelské subjekty) národní hospodářství. Rozhodování ve VS neprobíhá podle systému tržních cen, ale řídí se hlasy voličů, tj. občanů (buď přímo, nebo zprostředkovaně). Tato skutečnost činí z VS **sektor netržní**. **Neziskový charakter** tohoto sektoru, jak poznamenávají dále autoři, spočívá v přímé produkci užitku nikoli zisku. Jelikož je činnost VS financována z veřejných zdrojů je zde uplatňována **veřejná kontrola** (Hejduková, 2015). Výše uvedený způsob rozhodování ve VS je nazýván **veřejnou volbou**.

VS je podle Hejdukové (2015) strukturován na **resorty**. Autorka řadí k nejvýznamnějším resortům VS školství, zdravotnictví, sociální péči, kulturu, obranu, bezpečnost, justici, ochranu životního prostředí aj. Pavlásek a Hejduková (cit. podle Hejdukové 2015) uvádějí, že **rozsah VS** se v jednotlivých státech liší v závislosti na konkrétních politických, ekonomických a historických podmínkách. Hodnocení rozsahu VS probíhá většinou na základě následujících dvou ukazatelů: podíl veřejných výdajů na hrubém domácím produktu a podíl zaměstnanců VS na celkové zaměstnanosti.

Struktura, fungování a efektivnost VS je podle Streckové, Malého aj. (1998) zkoumána v rámci vědní disciplíny **veřejná ekonomie** (ekonomie VS). Ochrana (2001) a Tetřevová (2008) vymezují VS jako produkt **veřejné politiky** státu. Veřejná politika podle autorky stanovuje předpoklady, funkce a cíle VS a ovlivňuje jeho rozsah i strukturu.

V pluralitních demokraciích funguje VS v rámci tzv. **smíšené ekonomiky** (Ochrana, 2001). Samuelson a Nordhaus (1991) charakterizují uvedený systém koexistencí soukromého a veřejného sektoru, veřejného a soukromého vlastnictví a koordinací ekonomických aktivit soukromými i veřejnými subjekty. Vlastnosti, přednosti, ale i nedostatky sektoru tržního a netržního jsou podle Tetřevové (2008) důvodem, proč každá moderní ekonomika je smíšenou ekonomikou. Peková, Pilný a Jetmar (2008) zmiňují v souvislosti se smíšenou ekonomikou vzájemně prospěšnou symbiózu veřejného a soukromého sektoru. Oba sektory, jak pokračují autoři, se vzájemně podmiňují a doplňují. V oblastech, kde selhává jeden, nastupuje druhý a naopak. Autoři tvrdí, že selhání jednoho má za následek rozvoj druhého.

Obecně akceptovanou příčinou existence VS, ale i smíšené ekonomiky jsou selhání trhu. Tresch (2008) v rámci **legitimity vládních zásahů** do tržní ekonomiky vychází rovněž z existence tržních selhání. Autor ospravedlňuje vládní intervence (ekonomické funkce VS) pouze v oblastech, kde trh nepůsobí vůbec, nebo kde je neefektivní. O důvodu existence VS z pohledu selhání trhu pojednává následující subkapitola.

1.2 Příčiny existence veřejného sektoru

Znečištěné životní prostředí, nezaměstnanost či extrémy velkého bohatství a chudoby jsou projevem nedokonalosti každé tržní ekonomiky (Samuelson a Nordhaus, 2013). Trhliny v tržním mechanismu jsou podle autorů důvodem pro vládní zásahy do ekonomiky. Peková, Pilný a Jetmar (2008) charakterizují **tržní selhání** jako neefektivní alokaci disponibilních zdrojů výrobci či spotřebiteli. Selhání trhu je podle Mikušové Meričkové a Stejskala (2014) nerovnováhou ekonomického systému, s níž si trh neumí poradit. Použití tržního systému jako výhradního prostředku k harmonizaci vzájemně odlišných soukromých a celospolečenských zájmů, jak komentuje Pospíšil (2013), je obtížné, ne-li nemožné. V jistých situacích nelze ve společnosti docílit současně vysoké efektivity, stability a spravedlnosti. Hospodářský růst nemůže být doprovázen úplnou stabilitou cen. Uvedené skutečnosti považuje ekonomická teorie za tržní selhání (Pospíšil, 2013).

Nedostatky trhu představují podle Tetřevové (2008) objektivní příčiny realizace státních zásahů a existence VS. Lze tedy obecně konstatovat, že příčiny existence VS se shodují

s příčinami selhání trhu. Ochrana (2001) považuje toto tvrzení za nepřesné, neboť trh spíše v daných oblastech přirozeně chybí a proto zde nemůže selhávat. Nicméně i tento fakt si mohou někteří odborníci vysvětlit jako selhání trhu v určitých významných odvětvích. Ochrana (2001) zdůrazňuje, že kromě ekonomických příčin vzniku VS, existují také příčiny politické, sociální a duchovní (veřejný zájem, garance a ochrana společných hodnot).

Tetřevová (2008) uvádí rozdělení příčin selhání trhu, resp. příčin existence VS na příčiny: **mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické**. Mikroekonomická a makroekonomická selhání trhu jsou podle Streckové, Malého aj. (1998) tradičními příčinami existence VS. Jedná se o okolnosti, jak zmiňuje kolektiv autorů, díky nimž nejsou optimálně alokovány zdroje, a tudíž není maximalizován dosažitelný užitek. Autoři stejně jako Tetřevová v souvislosti s ekonomickými příčinami existence VS hovoří o „objektivních“ příčinách. Na rozdíl od neekonomických příčin, nerozhoduje o jejich existenci společenský konsensus ani převládající hodnoty či ideologie. Stiglitz (1997) nerozlišuje příčiny existence VS na výše uvedené tři skupiny. Autor se zmiňuje o šesti okolnostech, které mohou zapříčinit paretoovsky¹ neoptimální rozdělení zdrojů. Následující tržní selhání jsou podle Stiglitze (1997) zdůvodněním vládních zásahů do ekonomiky: **selhání konkurence, veřejné statky, externality, neúplné trhy, nedostatek informací, nezaměstnanost a inflace**. Vzhledem k tomu, že se rozdělení příčin existence VS z pohledu ekonomie objevuje nejčastěji, jsou i níže popsané subkapitoly členěny stejným způsobem.

¹ Paretovy efektivní či paretoovsky optimální alokací zdrojů se rozumí situace, kdy si žádný subjekt nemůže polepšit, aniž by si jiný pohoršil (Stiglitz, 1997). Autorem tohoto tvrzení je italský ekonom a sociolog Vilfredo Pareto (1848-1923).

1.2.1 Mikroekonomické příčiny

Mikroekonomické příčiny existence VS jsou podle Tetřevové (2008) spojeny s efektivností ekonomického systému, kdy trh není schopen zajistit optimální rozdělení vzácných zdrojů. Produkce tak nedosahuje maximálního možného výstupu, nebo neodpovídá požadované struktuře, případně z hlediska nákladového není vyrobena s nejnižšími náklady. Společným pojítkem těchto problémů je podle autorky deformace tržní ceny. Mikušová Meričková a Stejskal (2014) uvádějí pět nejtypičtějších mikroekonomických příčin existence VS: **nedokonalá konkurence, veřejné statky, externality, nekomplexní trhy, nedostatek informací.**

Podle Tetřevové (2008) se **nedokonalou konkurencí** rozumí jakákoli jiná tržní struktura, než je konkurence dokonalá. Dokonalá konkurence představuje trh, kde firmy ani spotřebitelé nemají takové postavení, které by jim umožnilo ovlivnit tržní cenu (Samuelson a Nordhaus, 2013). Autoři dodávají, že dokonale konkurenční trhy se vyznačují efektivní alokací zdrojů a ekonomikou na hranici produkčních možností. V dokonale konkurenčním prostředí se podle Mikušové Meričkové a Stejskala (2014) vyskytuje mnoho malých a relativně stejně silných firem, které vyrábějí dokonale homogenní produkty. Podnikatelské subjekty mohou libovolně vstupovat i vystupovat z odvětví. Každý podnik disponuje stejnými informacemi, což charakterizuje tzv. **informační symetrii**. Současná ekonomická realita, jak komentují dále autoři, se nicméně neshoduje s podmínkami dokonale konkurenční tržní struktury. Na reálných trzích lze identifikovat **různé druhy nedokonalé konkurence**, které vznikají zejména díky úsporám z rozsahu, bariérám konkurence a tajným dohodám mezi konkurenty.

Tržní selhání v podobě existence **veřejných statků** souvisí především s jejich dvěma základními vlastnostmi: nevylučitelností ze spotřeby a nedělitelností (Kliková, Kotlán aj., 2012). Jak uvádějí Samuelson a Nordhaus (2013, s. 36), jedná se o „*komodity, které může užívat kdokoliv a nikdo nemůže být z jejich spotřeby vyloučen.*“ Stiglitz (1997) chápe veřejné statky jako statky, které nejsou vůbec nebo jen v nedostatečné míře poskytovány tržním mechanismem. Absence trhu v určitých odvětvích je výsledkem nízké motivace tržních subjektů zajišťovat produkty, z nichž plyne zisk široké populaci (Samuelson a Nordhaus, 2013).

Jackson a Brown (2003) poukazují na silný analytický vztah mezi pojmy veřejných statků a **externalit**. Externalita svou povahou, jak komentují autoři, odpovídá veřejnému statku. Stejný názor zastávají i Samuelson a Nordhaus (2013), kteří označují veřejné statky za příklad pozitivních externalit². Kliková, Kotlán aj. (2012) definují externality jako externí náklady (**negativní externality**³) nebo externí užitky (**pozitivní externality**), které vyplývají z neexistence trhů v určitých oblastech. Kolektiv autorů vidí tedy hlavní problém v nejasně vymezených vlastnických právech nebo vysokých transakčních nákladech jejich vymáhání. Samuelson a Nordhaus (2013) chápou externality jako efekty nedobrovolného přelévání nákladů nebo zisků, které nejsou tržně kompenzovány. Tetřevová (2008) vymezuje externality jako činnosti, které vyvolají přenos užitku na jiný subjekt bez nároku na úhradu či vznik škody jinému subjektu bez kompenzace ztrát.

Nekomplexní či **neúplné trhy**, jak vysvětluje Stiglitz (1997), jsou selháním soukromých trhů v zajištění určitých statků, jejichž pořizovací náklady jsou nižší než cena dosažitelná na trhu. Tetřevová (2008) je toho názoru, že pokud by uvedené statky byly zabezpečeny tržně, byla by znevýhodněna ta část obyvatel, která je nejvíce potřebuje, a pro řadu lidí by se staly cenově nedostupnými. Podle Mikušové Meričkové a Stejskala (2014) se jedná např. o **trhy s pojištěním**, kdy pojišťovny odmítají pojistit osoby ve vysokém důchodovém věku nebo s podlomeným zdravím. Dále sem autoři řadí **trh práce**, který nemůže uspokojit nabídku práce ze strany seniorů. Podle Stiglitze (1997) soukromé trhy nefungují uspokojivě ani v **oblasti poskytování půjček**.

Nedostatek informací, jak uvádějí Peková, Pilný a Jetmar (2012), se týká výrobců i spotřebitelů. Nekvalitní informace mohou zapříčinit neefektivní alokaci zdrojů ve výrobě či spotřebě. Tetřevová (2008) v kontextu s nedostatečnými informacemi řeší problematiku

² Chov včel je často uváděn jako pozitivní externalita, neboť z něj profitují nejen včelaři, ale např. i majitelé ovocných sadů. Pozitivní externalitou je např. vybudování rekreačního parku v centru města.

³ Stiglitz (1997) považuje za obvyklý příklad negativní externality znečišťování ovzduší motorovými vozidly. Existují i externality, které lze chápat jako pozitivní i negativní. Jako příklad z běžného života lze uvést sousedova hlídačského psa, který může upozornit na případného zloděje, ale zároveň ruší noční klid.

tzv. **informační asymetrie**, tj. problému nesouměrných informací mezi producentem a spotřebitelem. Větším množstvím informací zpravidla disponuje producent.

1.2.2 Makroekonomické příčiny

Makroekonomická selhání se podle Streckové, Malého aj. (1998) vztahují na **nevyužívání existujících výrobních faktorů**, a s tím spojenou vysokou nezaměstnanost či nevyužití technického vybavení. Vysoká míra nezaměstnanosti je považována některými představiteli ekonomické obce jako nejdramatičtější a nejpřesvědčivější důkaz tržního selhání (Stiglitz, 1997). Podle Tetřevové (2008) jsou makroekonomické příčiny spjaty se **stabilitou ekonomického systému**. Jedná se o selhání, která se projevují v nepříznivém vývoji a nestabilitě základních makroekonomických ukazatelů. Makroekonomická rovnováha, jak uvádějí Mikušová Meričková a Stejskal (2014), je ovlivněna zejména následujícími ukazateli: cenovou hladinou, inflací, nezaměstnaností, hospodářským růstem a platební bilancí. Každá makroekonomika prochází neustálým dynamickým vývojem. Zmínění autoři vymezují dvě příčiny makroekonomických selhání. První je **nestabilita ekonomického systému** v podobě výkyvů ukazatelů národního hospodářství. Druhá spočívá v **neoptimálním využívání výrobních faktorů** ve výrobě či spotřebě. Podle autorů se jedná o nedokonalé využívání půdy, práce, kapitálu, technologií, znalostí a schopnosti učit se.

Pospíšil (2013) označuje jako zvláštní druh makroekonomického tržního selhání **protekcionismus**. Jedná se o druh hospodářské politiky státu, jehož podstatou je ochrana vnitřního trhu před zahraniční konkurencí. Hlavním používaným nástrojem jsou ochranná cla, která v konečném důsledku vedou ke zvyšování cen (a tím i k růstu inflace) a snižují tak užitek plynoucí z komparativních výhod mezinárodního obchodu. Protekcionismus lze podle autora uplatnit i v rámci hospodářských unií nebo zón volného obchodu, kde jsou překážky stanoveny např. v podobě bezpečnostních a zdravotních standardů.

1.2.3 Mimoekonomické příčiny

Mimoekonomické příčiny selhávání tržního mechanismu, jak tvrdí Mikušová Meričková a Stejskal (2014), nelze vysvětlit znalostmi ekonomie. Vycházejí totiž z fungování celé společnosti a odvíjejí se od očekávaného společenského uspořádání a rozvoje. Mimoekonomické příčiny existence VS jsou podle Tetřevové (2008) spjaty s principem solidarity, spravedlnosti či rovnosti. Výsledkem fungování trhu je nerovnoměrné rozdělení důchodů a bohatství, které stát koriguje prostřednictvím přerozdělovacích procesů (daní a transferů). Dochází tak k redukci majetkových a sociálních rozdílů ve společnosti. Do této kategorie příčin, jak poznamenává autorka, lze také zahrnout i potřebu respektovat určitá pravidla, hodnoty nebo normy. Samuelson a Nordhaus (2013) zastávají názor, že nespravedlivé rozdělení příjmů v tržním sektoru není projevem jeho selhání. Podle jejich slov „trh dělá, co umí“, tedy předává statky do rukou těch, kteří mají nejvíce peněz.

Jak uvádí Pospíšil (2013, s. 12-13), „do souboru neekonomických selhání patří široké spektrum příčin politických, mezinárodně politických, sociálních, strategických, ale i takové vlivy, jako jsou například počasí nebo tradice společnosti.“

Potůček (1997) řeší selhání trhu při uplatnění jiných kritérií než kritéria ekonomické efektivity. Autor vymezuje pět hlavních potřeb, díky nimž VS existuje:

- 1. zachovat institucionální hodnoty** (podle Tetřevové (2008) se jedná o dodržování určitých norem a hodnot ve společnosti; respektování sociálních pravidel, jak komentují Mikušová Meričková a Stejskal (2014), výrazně zvyšuje kvalitu života jednotlivců),
- 2. respektovat lidskou důstojnost** (souvisí s potřebou zachování lidského života v podobě poskytování minimálního množství soukromých statků ke spotřebě; uvedená opatření přispívají k zachování určité životní úrovně; do skupiny sociálně vyloučených lidí se mohou dostat např. bezdomovci, osamělé matky, děti chudých rodičů, lidé mentálně či fyzicky hendikepovaní),
- 3. zabránit zanedbávání budoucnosti a zajistit trvale udržitelný způsob života** (hlavním cílem trhu je maximalizace zisku v co nejkratší době bez ohledu na dlouhodobé dopady na lidskou společnost a životní prostředí; kritérium trvale

udržitelného způsobu života zohledňuje nejen potřeby lidské, ale i ostatních živých organismů a neživé přírody),

4. **zmírnit nerovnosti mezi subjekty** (vlády se zabývají otázkou harmonizace regulačního působení trhu a státu za předpokladu dosažení určitého optimálního stavu mezi ekonomickou efektivností a distribuční spravedlností),
5. **zvyšovat kvalitu lidského potenciálu** (autor poukazuje na skutečnost, že každý jedinec má rozdílné podmínky pro uplatnění svých schopností a dovedností; podstata uvedeného kritéria spočívá v právu každého člověka na vzdělání a osobní rozvoj; trh nepodporuje lidský potenciál zejména v oblasti vzdělání a zdravotnictví; podle Tetřevové (2008) má vzdělávání a zvyšování kvalifikace pozitivní vliv na úroveň lidského života i ekonomický růst a rozvoj).

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) připojují k hlavním mimoekonomickým příčinám existence VS níže uvedené společenské potřeby:

- **zajistit organizovanou společnost** (pouze život v takové společnosti přináší jedinci maximální užitek; stát uspokojuje tuto potřebu prostřednictvím veřejných služeb v podobě výkonu správy území, policie, justice a obrany),
- **zachovat lidský život** (lidský život představuje základní hodnotu v každé rozvinuté společnosti; stát se stará o zmírnění následků tržní nerovnováhy, které mohou jednotlivce postihnout).

Pospíšil (2013, s. 13) dochází k závěru, že *„veřejná politika a stát jsou zde proto, aby v jistém ohledu a do jisté míry doplňovaly a opravovaly nedostatky trhu a tržního mechanismu, neboť ten není schopen vykonávat a naplňovat všechny ekonomické a společenské funkce.“*

1.3 Funkce veřejného sektoru

Musgrave a Musgraveová (1994) řeší funkce VS nepřímo prostřednictvím hlavních cílů rozpočtové politiky. Jednotlivá daňová a výdajová opatření sledují v zásadě následující **tři cíle**, ze kterých autoři vyvozují funkce rozpočtové politiky:

1. *zajištění veřejných statků* (jedná se o proces, při němž jsou rozděleny celkové finanční zdroje na produkci soukromých a veřejných statků - **alokační funkce** rozpočtové politiky),
2. *změny v rozdělování důchodu a bohatství* (probíhají v souladu s tím, co společnost považuje za „spravedlivé“ rozdělení - **distribuční funkce** rozpočtové politiky),
3. *zabezpečení vysoké zaměstnanosti, rozumné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu* (s ohledem na obchodní a platební bilanci - **stabilizační funkce** rozpočtové politiky).

Bailey (2004) identifikuje stejně jako Musgrave a Musgraveová tři funkce VS, které chápe jako **hlavní ekonomické role vlády**. Alokační, redistribuční a stabilizační funkce spojované s VS jsou podle Tetřevové (2008) odvozovány od funkcí veřejných financí. Bailey (2004) navíc uvádí **regulační roli**, která zahrnuje nastavení potřebných pravidel ve formě právních předpisů za účelem dobrého fungování tržní ekonomiky. Podle Musgravea a Musgraveové (1994) patří regulační politika do alokační funkce a není v primárním zájmu rozpočtové politiky. Peková, Pilný a Jetmar (2008) se shodují s Baileyho vymezením funkcí VS, které nazývají **netržními činnostmi státu**.

Regulační a legislativní netržní činnosti státu vytváří podle Pekové, Pilného a Jetmara (2008) právní prostředí pro fungování tržního mechanismu, svobodu podnikání založenou na soukromovlastnických vztazích a zajišťují dohled nad dodržováním stanovených pravidel. **Alokační role**, jak pokračuje Bailey (2004), spočívá v rozložení zdrojů s cílem maximalizovat ekonomický blahobyt. Alokační netržní činnosti státu se podle Pekové, Pilného a Jetmara (2008) snaží odstranit neefektivnost při alokaci omezených zdrojů na produkci veřejných statků. **Distribuční role**, jak zmiňuje Bailey (2004), řeší problém efektivnosti a spravedlnosti ovlivňováním alokace příjmů prostřednictvím zdanění, sociálního zabezpečení a rozdělování služeb VS. Redistribuční netržní činnosti státu, jak je charakterizují Peková, Pilný a Jetmar (2008), jsou zaměřeny na zmírnění nerovností a nespravedlností v rozdělování. **Stabilizační role**, jak informuje dále Bailey (2004), je na rozdíl od výše uvedených třech funkcí spadajících svou povahou do mikroekonomie, funkce makroekonomická. Stát v rámci stabilizačních netržních činností, jak hodnotí Peková, Pilný a Jetmar (2008), reaguje na nestabilitu hospodářství plynoucí ze selhání trhu.

Vládní intervence se zaměřují na zmírnění fluktuace ekonomiky s cílem ovlivnit hospodářský cyklus, stabilizovat hospodářský růst a zaměstnanost.

Samuelson a Nordhaus (2013, s. 35) nedefinují funkce VS konkrétně, ale zaměřují se na popis základních aktivit vlády. Podle autorů mají vlády v tržní ekonomice **tři hlavní funkce**:

1. „*Vlády zvyšují **efektivnost**, když podporují konkurenci, kontrolují externality jako znečištění a poskytují veřejné statky.*
2. *Vlády přispívají k **rovnosti** tím, že uplatňují politiku přerozdělování prostředků ve prospěch určitých cílových skupin.*
3. *Vlády se snaží o **makroekonomickou stabilitu a růst** - jde o snižování nezaměstnanosti a inflace či podporu hospodářského růstu.“*

Aplikací fiskální a monetární politiky, jak dále uvádějí autoři, vláda kontroluje výkyvy hospodářského cyklu. Obě politiky jsou souhrnně nazývány makroekonomickou politikou stability a hospodářského růstu. Fiskální politika vlády se orientuje na daně a výdaje. Monetární politikou vláda kontroluje nabídku peněz a ovlivňuje úrokové míry a úvěrové podmínky. **Ekonomickou roli vlády** chápou autoři jako zabezpečení efektivnosti, korekci nespravedlivého rozdělení důchodů a podporu ekonomického růstu a stability.

Jednotná definice funkcí VS podle Tetřevové (2008) neexistuje. Autorka dochází k závěru, že VS jsou zpravidla přisuzovány následující funkce:

1. **ekonomická** (např. zajištění produkce veřejných statků, rozvoj lidského potenciálu, vytváření pracovních příležitostí);
2. **sociální** (např. zvyšování kvality života občanů, uspokojení individuálních potřeb chudých občanů);
3. **politická** (např. zajištění demokratických principů ve společnosti, zabránění nepokojům, stávkám);
4. **etická** (např. podpora solidarity občanů, ovlivňování hodnotového žebříčku obyvatel).

Pospíšil (2013) řadí k výše uvedeným funkcím VS, také funkci **stimulační** a **kontrolní**. **Stimulační aktivity státu** spočívají zejména v podpoře subjektů nebo přímo oblastí

dlouhodobě podfinancovaných, které nestojí v popředí veřejného zájmu, ale jsou důležité z hlediska sociálního (např. zaměstnávání zdravotně postižených, speciální školství, dlouhodobě zaostalé regiony apod.). V národním hospodářství jsou podle autora podporovány tyto oblasti: vybraná průmyslová odvětví, export a přeshraniční spolupráce, školství, věda a výzkum, dlouhodobé zahraniční investice aj. V rámci **kontrolní funkce**, resp. funkce veřejné kontroly, je dohlíženo na alokaci veřejných prostředků a jejich následné čerpání.

1.4 Selhávání veřejného sektoru

Strečková, Malý aj. (1998) poukazují na skutečnost, že každý vládní zásah nemusí vést k lepšímu resp. efektivnějšímu řešení selhání trhu. Někteří ekonomové, jak komentují dále autoři, zastávají názor, že vládní zásahy situaci v mnoha případech jen zhoršují. Národní hospodářství je podle Pospíšila (2013) komplikovaný systém, jehož činnost je ovlivněna mimo ekonomických zákonů i záležitostmi politickými, kulturními, mezinárodními, rasovými, náboženskými aj. Z toho důvodu vláda často rozhoduje na hraně ekonomických principů, což se může projevit v konečném důsledku jako vládní selhání (někdy též selhání státu). Na konci 70. let, jak uvádí Stiglitz (1997), se příčinami selhání vlády začali zabývat ekonomové a politologové v souvislosti s nedostatky vládních programů realizovaných ve 30. a 60. letech 20. století. Podnětem pro diskuzi týkající se uvedené problematiky, jak pokračují Kliková, Kotlán aj. (2012), byla **neúčinná keynesiánsky orientovaná hospodářská politika**, jejíž selhání se projevila ve vysoké nezaměstnanosti, stagnaci či poklesu produktu, vysoké inflaci a vnější nerovnováze. Neúčinná hospodářská politika je podle Němcové a Žáka (1997) projevem vládního selhání v ekonomice.

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) dochází k závěru, že ani státní zásahy nejsou zárukou dosažení efektivnosti, stability a důchodové rovnosti ekonomických subjektů. Rozsah vládních intervencí do tržních mechanismů se v průběhu času měnil, přičemž diskuze o jejich účinnosti je stále aktuální. Podle Mikušové Meričkové a Stejskala (2014, s. 207) jsou státní zásahy *„jediným praktikovatelným a všeobecně přijímaným způsobem, jak realizovat veřejné politiky a provádět státní intervence do tržních struktur.“*

Stiglitz (1997) uvádí čtyři hlavní důvody systematických neúspěchů vlády při naplňování stanovených cílů:

1. **omezené informace** (vláda má k dispozici informace v různé kvantitě a kvalitě; odhadnout dopady řady rozhodnutí je velmi složité),
2. **omezená kontrola reakcí soukromého sektoru** (vláda může minimálně ovlivnit reálné důsledky svých rozhodnutí; např. politika regulovaného nájemného na daném území, může vyvolat pokles nabídky pronajímaných bytů v soukromém vlastnictví a snížit kvalitu poskytovaných služeb),
3. **omezená kontrola nad byrokratickým aparátem** (vliv vlády na zavedení legislativních opatření do praxe je omezený, neboť interpretací a aplikací zákonů jsou pověřeny různé orgány veřejné správy; hlavním předmětem zkoumání jsou pohnutky a zájmy samotné administrativy),
4. **omezení vyplývající z podstaty politického procesu** (omezená skupina zvolených zástupců ovlivňuje svými rozhodnutími životy mnoha lidí; jednání politiků v zájmu nátlakových skupin nemusí být vždy projevem nepoctivosti či zlé vůle, ale může přirozeně vyplývat z mechanismů fungování politických institucí v demokratických společnostech).

Čtyři příčiny selhání vlády, vymezené Stiglitzem (1997), jsou pro kritiky vládních zásahů dostatečným argumentem pro ukončení pokusů vlády odstraňovat nedostatky trhu. Pro ty, kteří nezastávají tak radikální názor, může uznání uvedených omezení vládních aktivit posloužit jako předpoklad k vypracování úspěšné vládní politiky.

Strečková, Malý aj. (1998) podávají **komentář k výše identifikovaným faktorům**, díky nimž vládní intervence neposkytují uspokojivé řešení problémů. K prvnímu bodu kolektiv autorů upozorňuje na významnou roli faktoru zpoždění. Nedostatečná rychlost informačního systému má za následek, že vláda řeší věci, které již nejsou aktuální. Kolektiv autorů chápe druhý bod rovněž jako omezenou možnost řídit reakce soukromého sektoru. V souvislosti s tím zmiňují skutečnost, že ani státy s totalitním režimem nedokázaly přinutit všechny výrobce a spotřebitele k „žádoucímu“ chování. Omezenou kontrolu nad byrokratickým aparátem autoři vztahují na relativně autonomní postavení státních úřadů a úředníků, kteří mohou do značné míry uplatňovat osobní zájem nad veřejným. Poslední bod, tedy omezení vyplývající z podstaty politického procesu, autoři

vysvětlují na principu politického rozhodnutí, který je založen na kompromisu mezi zájmy subjektů podílejících se na rozhodování. Na závěr Strecková, Malý aj. (1998, s. 49) uvádějí následující definici: „*Demokracie je metoda, jakou se způsobem, který vyhovuje všem, dospěje k rozhodnutí, které nevyhovuje nikomu.*“

Potůček (1997) poskytuje **ucelenou teoretickou soustavu selhání státu** (státní správy). Autor vymezuje pět problémových okruhů souvisejících s fungováním totalitárních politických systémů, přímé demokracie, reprezentativní demokracie, s vlastním výkonem státní správy a s fungováním decentralizovaných soustav. Selhání státu definovaná Potůčkem (1997) jsou následující:

1. Selhání totalitárních politických systémů

- **nedostatečná schopnost autokorekce** (neschopnost totalitárních systémů adekvátně identifikovat změny vnějších podmínek ani eskalující vnitřní problémy; Kameníček a Kouba (cit. podle Potůčka 1997) uvádějí, že jak politický systém, tak centrálně plánovaná ekonomika postrádají zpětnou vazbu),
- **potlačení tvořivého potenciálu lidí** (lidé mají k dispozici omezené možnosti seberealizace, čímž jsou frustrováni; z toho důvodu tyto soustavy nedosahují takového celkového výkonu a efektivity, jakých by mohly),

2. Selhání přímé demokracie

- **úskalí referenda** (problematika vhodné formulace otázek zahrnujících všechny důležité okolnosti rozhodnutí; realizace rozhodnutí plynoucího z referenda nemusí odpovídat skutečnému přání většiny voličů),
- **nevýrazná většina vítězí nad vyhraněnou menšinou** (menší skupina prosazující určité rozhodnutí s dostatečnými argumenty není vyslyšena, neboť větší skupina, zastávající opačný a zřejmě neopodstatněný názor, ji přehlasuje),

3. Selhání reprezentativní demokracie

- **volební paradox** (volební paradox, jak píše Jackson a Brown (2003), byl popsán Condorcetem⁴ a vymezuje situaci, při níž žádný dílčí program (volební alternativa) nemůže získat většinu hlasů; lidé, kteří stanovují podmínky voleb, jak dodává Potůček (1997), mají značný vliv na jejich výsledek; autor zmiňuje, že volební zacyklení, způsobené stále novými agendami k rozhodování, může zapříčinit neúspěch politických koalic procházejících krizí),
- „balíčky“ **preferencí** (vítězem voleb se může stát kandidát bez většinové podpory, který uspokojí preferované agendy jednotlivých skupin voličů),
- **odcizení zvolených reprezentantů zájmům voličů** (chování zvolených zástupců lidu nemusí odpovídat přání voličů),
- **vliv organizovaných zájmů (lobbingu)** (politická podpora návrhů, které zajistí malý užitek pro většinu, není z ekonomických důvodů realizována; na druhou stranu zájmy vlivných lobbistických skupin mají velkou šanci na prosazení navzdory ziskům plynoucím dané skupině za cenu ztrát rozptýlených na celou společnost),
- **omezený časový horizont** (politici preferují pro omezené funkční období krátkodobé cíle před dlouhodobými; otázka krátkozrakosti státní správy, která nehodnotí, co je pro občany důležité z dlouhodobého hlediska),
- **vliv masmédií** (ovlivňování veřejného mínění pomocí hromadných sdělovacích prostředků; velmi záleží na použité formě a obsahu sdělení),

4. Selhání typická pro výkon správy

- **nízká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů** (autor informuje o třech navzájem spjatých důvodech tohoto typu selhání: obtížnost hodnocení užitků správních činností, nedostatečná konkurence projevující se v nízké flexibilitě potřebám klientů, svazující rozpočtová

⁴ Hlasovací paradox definovaný Condorcetem, jak komentují Jackson a Brown (2003), je vysvětlen na příkladu tří voličů a třech alternativ. Cyklické hlasování nastane z důvodu porušení podmínky tranzitivity u preferovaných alternativ ($A > B > C$). Blíže viz Jackson a Brown (2003, s. 121-122)

pravidla ztěžující orgánům veřejné správy pružně reagovat na měnící se podmínky jejich činnosti),

- **odcizení státní byrokracie jejímu poslání** (Potůček (1997) vidí příčinu uvedeného selhání v nízké míře kontrolovatelnosti státního aparátu v následujících vztazích: vztah politika a jemu podřízeného aparátu, vztah nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu, vztah občana a úřadu (úředníka); odcizení veřejné správy od jejího poslání je způsobeno informační asymetrií v těchto vztazích),

5. Selhání vlastní decentralizovaným soustavám

- **složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy** (Potůček (1997, s. 40) uvádí jednoduchou úměru k danému selhání: „*čím více prostoru pro autonomní rozhodování nižších článků, tím méně prostoru pro rychlou a přímočarou realizaci rozhodnutí na centrální úrovni*“),
- **ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových** (prosazování lokálních zájmů znesnadňuje realizaci komplexní státní politiky, která sleduje primárně veřejný zájem),
- **fiskální externality** (pravomoc nižšího samosprávného celku stanovit podobu a výši veřejného rozpočtu se může stát problematickou, pokud nebudou zohledněny otázky týkající se vyšších samosprávných celků).

Jackson a Brown (2003) upozorňují na tyto zdroje vládního selhání:

1. **neočekávané změny vyvolané státními zásahy** (např. obnova města může negativně ovlivnit úroveň nabídky ubytování pro chudé),
2. **nejasná formulace cílů vládní politiky** (pojem „služba ve veřejném zájmu“ je neurčitý; problém nedostatečné znalosti prostředků a cílů politických vztahů),
3. **selhání při realizaci vládní politiky** (realizace zpravidla probíhá prostřednictvím složitých systémů a zahrnuje vyjednávání; obě tyto složky můžou selhat; další otázkou je, zda lze některé cíle dostupnými politickými nástroji splnit; metody používané vládou při realizaci politiky jsou neadekvátně kontrolovány),
4. **náklady na vládní intervence** (náklady vynaložené na správu byrokracie jsou poměrně vysoké a musí být srovnávány s tržními transakčními náklady),

- 5. dobývání renty politiky a státních aparátém** (chování odpovídající „dobývání renty“, se vztahuje na jednotlivce v institucionálním prostředí, který se snaží maximalizovat svůj užitek na úkor užitku celospolečenského; jako příklad lze uvést pokusy lobbistických skupin ovlivnit formu, strukturu a dopad regulací, licenčních zákonů, tarifů a kvót).

Podle Jacksona a Browna (2003, s. 80) „*literatura o vládním selhání vypouští pojem dobrotivého, vševědoucího ekonomického plánovače, který slouží veřejným zájmům a nahrazuje jej chaotickým, nedokonalým, endogenním státem, který slouží zájmům mocných lobbistických skupin a soukromým zájmům politiků a státních úředníků.*“

Níže jsou uvedeny vládní selhání z pohledu vědecké disciplíny hospodářská politika. Přehled pochybení shrnutých kolektivem autorů Kliková, Kotlán aj. je doplněn o postřehy autorů Němcové a Žáka.

Kliková, Kotlán aj. (2012) vymezují pět druhů vládních selhání:

- 1. zájmy a schopnosti politiků a byrokracie** (vláda nerealizuje optimální hospodářskou politiku ze dvou možných důvodů: **první** souvisí s maximalizací užitku politiků (znovuzvolení) a byrokracie (moc, postavení, prestiž, příjmy), čímž dochází k odklonu od obecně prospěšných a efektivních cílů; za příčinu tohoto selhání lze považovat rozdílné cíle zájmových skupin (politiků, byrokratů, voličů a lobbistů); v **druhém** případě se jedná o selhání v důsledku odborné neschopnosti),

Němcová a Žák (1997) **dělí zájmy a schopnosti byrokracie** na tři dílčí oblasti. V prvním případě se jedná o tzv. vyhledávání renty formou hájení zájmů třetí strany za „protislužbu“. Druhá oblast zahrnuje nedostatky při práci s informacemi a třetí se týká skutečnosti, že úředníci nenesou náklady za vlastní rozhodnutí. Pokud nejsou sladěny individuální zájmy státních úředníků se zájmy společnosti, jak informují dále autoři, hrozí nebezpečí preference krátkodobých efektů, deficitní financování, intervence do cen, přerozdělení nákladů a výnosů a sledování lokálních zájmů formou vzájemných dohod.

- 2. časová zpoždění v hospodářské politice** (každé hospodářsko-politické rozhodnutí je časově náročné; jednotlivé fáze hospodářsko-politického rozhodnutí doprovází

určité časové zpoždění, které vláda může ovlivnit přímo (**vnitřní** časová zpoždění) nebo nepřímo (**vnější** časová zpoždění); hlavní problém spočívá v nesouladu okamžiku, kdy je změna nutná a kdy reálně nastane),

3. **problém souvislosti politického a hospodářského cyklu** (pokud funguje politický a hospodářský cyklus v symbióze, v období konjunktury se provádí restriktivní opatření a ve fázi recese se přechází k expanzivním opatřením, přičemž termín voleb na toto rozhodování nemá vliv; v praxi je ale tento postup spíše výjimkou, protože vláda usiluje o maximalizaci vlastního užitku taktikou zavádění nepopulárních opatření ihned po volbách a realizací „líbivé“ politiky před volbami; spoléhá přitom na krátkodobou paměť svých voličů; jako příklad lze uvést politicko-rozpočtový cyklus, kdy je státní rozpočet zneužíván politiky s cílem ovlivnit výsledek voleb; konkrétně se jedná o snižování daní resp. zvyšování sociálních výdajů před volbami; po volbách jsou tendence opačné),
4. **vztah politiků k ekonomické teorii a praxi** (někteří politici jsou spíše teoretici než praktici a naopak; teoretický přístup může být pozitivní z hlediska vytvoření ekonomického řádu a negativní, pokud jde o lpění na zásadách a praxi nevyzkoušených nástrojích; praktický přístup v hospodářské politice se může ukázat jako nevhodný pro vytvoření institucionálního rámce, a žádoucí pro působení zájmových skupin),

Němcová a Žák (1997, s. 144) dochází k závěru, že *„rovnováha mezi znalostí teorie a schopností jejího praktického uplatnění je žádoucím ideálem - i když stěží definovatelným a rozlišitelným.“*

5. **nevyužití politického kapitálu** (politický kapitál představuje příležitost nově zvolené vlády realizovat nepopulární opatření bez ohrožení politického postavení a možných sociálních nepokojů; autoři dané selhání vysvětlují v souvislosti s transformací centrálně řízených ekonomik; pokud vláda nevyužije svůj politický kapitál na začátku transformačního období, jedná se o státní selhání).

Němcová a Žák (1997) k uvedenému doplňují, že cílem transformačního období je ustanovení základních podmínek pro rozvoj tržní ekonomiky především tvorbou systémového rámce změn. Autoři dále konstatují, že k promrhání politického kapitálu

nedojde, pokud budou reformní kroky provedeny co nejrychleji. Gradualistický⁵ přístup by podle autorů vedl k selhání vlády.

Pospíšil (2013) zjišťuje, že k selháním vlády dochází zejména z těchto důvodů:

- 1. rozhodování na základě politického konsenzu** (obvykle se nejedná o rozhodování racionálně ekonomické; např. je obecně známo, že deficitní státní rozpočet ohrožuje ekonomiku, přesto je tlak na snížení veřejných výdajů malý),
- 2. relativně krátké volební období** (vláda nemá dostatek času na uskutečnění dlouhodobě stabilní, konzistentní a úspěšné hospodářské politiky; taková politika se vyznačuje uskromněním v současnosti za účelem prosperity v budoucnosti),
- 3. ekonomie jako společenskovední disciplína** (odhad dopadů různých opatření a reakcí na ně je problematický; namísto jednoho zásadního opatření jsou přijímány často nesourodé dílčí kroky),
- 4. tendence vlády rozšiřovat svoji působnost** (souvisí se zajištěním všech oblastí hospodářského života; s rostoucí byrokracií, dochází k celkovému zpomalení a navýšení nákladů, což se následně projeví ve zvýšení daňové zátěže a prohlubování státního deficitu),
- 5. členství v nadnárodních organizacích** (vzhledem k omezení národní autonomie a suverenity se zmenšuje prostor pro uplatnění státní hospodářské politiky).

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) uvádějí čtyři příčiny selhávání vládních zásahů, které působí vždy a bez ohledu na podstatu daného zásahu:

- 1. časové zpoždění** (časové zpoždění vládních rozhodnutí se projevuje v určité míře neefektivnosti při jejich použití v dynamickém tržním prostředí a společnosti; v dlouhém období může za jistých podmínek takové narušení tržní struktury zapříčinit negativní hospodářský výkyv, který zpomalí ekonomický rozvoj),
- 2. informační asymetrie** (vláda se potýká s informační asymetrií především z těchto důvodů: **úředníci** (byrokraté) disponují informační převahou oproti politikům a sami si určují, jaké informace vládě poskytnou; **vize** občanů, firem a politiků se v praxi značně liší; **zájmové skupiny** (lobbisté, skupiny zastupující jiné politiky,

⁵ názor o vhodnosti postupné reformy

odborníky, podnikatele či podnikatelské svazy) komunikují s vládou s cílem získat finanční zdroje na vlastní projekty; vláda se často rozhoduje na základě **nevyhovujících podkladů**, které vycházejí buď z analýz realizovaných ex post zpracovaných podle upravených statistických dat, nebo z prognóz ex ante založených na určité míře pravděpodobnosti a nezaručených předpokladech budoucího vývoje),

3. **vláda jako skupina jednotlivců** (individuální zájmy členů vlády nemusí být v souladu se zájmy vlády jako kolektivního orgánu; rovněž může dojít k lidskému pochybení),
4. **krátkodobý horizont v rozhodování** (funkční období vlády trvá zpravidla čtyři roky, přičemž v závislosti na aktuální politické situaci se může výrazně zkrátit; vláda usilující o znovuzvolení se proto zaměřuje na krátkodobé cíle, které představují menší riziko; velké reformy typu důchodového či zdravotního systému jsou odsouvány do budoucna, čímž ztrácí na své efektivitě),

Malý, Strecková, Stiglitz, Nemeč, Lawson a další ekonomové (cit. podle Mikušová Meričková a Stejskal 2014) se shodují na níže vyjmenovaných pěti významných příčinách neefektivnosti vládních zásahů:

1. **vztah efektivnosti a rovnosti** (jedná se o nepřímo úměrný vztah; snahy o zvýšení efektivnosti vedou ke snížení důchodové rovnosti a naopak; vláda by měla předcházet negativním ekonomickým projevům tím, že při svém rozhodování zohlední oba principy rovnoměrně; vládní zásahy do tržních struktur můžou negativně ovlivnit motivaci ekonomických subjektů pracovat či podnikat, nebo zapříčinit odliv zahraničních investic a kapitálu do jiných zemí),
2. **obtížnost správného předvídání důsledků státních zásahů** (schopnost vlády odhadnout reakce ekonomických subjektů na intervenční opatření je omezená; nežádoucí zásahy např. ve formě zvýšení daní z příjmů se snaží lidé různými způsoby obejít nebo alespoň zmírnit jejich dopad změnou chování),
3. **omezená možnost kontroly v procesu realizace státních zásahů** (realizaci státních zásahů má na starost byrokracie, resp. veřejná správa, která se řídí příslušnými zákony; pokud bude nějaký právní předpis vykazovat určité nedostatky, může dojít k odchylkám a nepřesnostem (nevědomě nebo v zájmu

byrokrata); na celý proces realizace státních zásahů působí také zájmové skupiny, asymetrické informace a časové zpoždění),

4. **nesouhlas mezi ekonomy a politiky** (názorová diferenciacie na řešení určitých veřejných témat se odvíjí u ekonomů od příslušnosti k některé z ekonomických škol a u politiků od příslušnosti k pravicovému či levicovému spektru; výsledkem neshody těchto dvou profesních skupin je neefektivní dlouhodobá veřejná politika),
5. **selhání vlastní decentralizovaným soustavám** (jedná se o přirozené následky principu subsidiarity, tedy přenosu kompetencí na nižší články veřejné správy; decentralizované soustavy veřejných institucí a organizací přirozeně směřují k neefektivnosti v podobě prosazování vlastních společenských zájmů, které se zpravidla neshodují s veřejným zájmem celé společnosti).

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) uzavírají svou analýzu selhání vlády těmito třemi body:

1. **problém ukazatelů** (k hodnocení VS nelze použít běžné ekonomické ukazatele; výstupem veřejných intervencí je zejména zvýšení životní úrovně občanů; Mikušová Meričková a Stejskal (2014, s. 211) jsou toho názoru, že „*obtížnost měřitelnosti výstupů či časté zkreslení ekonomických údajů vlivem demografických či společenských změn znesnadňuje, zpomaluje nebo dokonce vylučuje provedení ekonomického hodnocení v praxi*“),
2. **obtížnost modelování sociálních a ekonomických procesů** (modelování reakcí ekonomických subjektů je komplikované z hlediska množství celospolečenských vztahů, vazeb a faktorů, které působí na chování a rozhodování jednotlivců; v praxi je použitelnost modelů zaměřených na analýzu dopadů státních zásahů ovlivněna řadou zjednodušujících předpokladů, jejichž závěry nemusí být v reálné situaci naplněny),
3. **existence politického trhu a kolektivní rozhodování** (kolektivní rozhodování se odehrává na tzv. politickém trhu; veřejná volba jako prostředek pro přijímání rozhodnutí není efektivní; na politický trh a kolektivní rozhodování má vliv např. lobbying, zájmové skupiny, aktuální fáze politického cyklu apod.).

Jackson a Brown (2003, s. 82) hodnotí danou problematiku následovně: „*Není sporu o tom, že vládní selhání je fenoménem právě tak reálným jako tržní selhání. Neefektivnost,*

nefunkčnost a byrokratická setrvačnost existují. Po veřejném sektoru se často žádá, aby provedl úkoly, které jsou ve složitém, nejistém a rychle se měnícím prostředí nesplnitelné.“

Kapitola poukázala na nedostatky tržního mechanismu a vládního sektoru. Tržní selhání jsou považována za důvod pro vládní zásahy. Avšak ani ty nepřinášejí vždy uspokojujivé řešení problémů. Pokud jejich použití není opodstatněné, mohou mít negativní vliv na vývoj ekonomiky. Samuelson a Nordhaus (2013) uvádějí, že trhy produkují mnohá pozitiva, ale bez správné právní a politické základny a bez kapitálu by vedly k vytvoření zkorumpovaného kapitalismu s velkou nerovností, rozsáhlou chudobou a klesající životní úrovní. Samuelson a Nordhaus (1991, s. 47) dochází k závěru, že *„obě součásti - trh i vláda - jsou nezbytné pro zdravě fungující ekonomiku. Řídit soudobou ekonomiku bez obou je jako pokoušet se tleskat jednou rukou.*“

Hranice mezi trhem a vládou představuje podle Samuelsona a Nordhause (2013) přetrvávající problém. K nalezení zlatého středu je nezbytné použít nástroje ekonomie. Samuelson a Nordhaus (2013, s. 41) uvádějí, že *„dobrá smíšená ekonomika je omezená smíšená ekonomika.*“ Společnost potřebuje obě poloviny smíšeného systému.

Tržní a vládní selhání budou doplněna na konci následující kapitoly o selhání VS při zadávání VZ.

2. Vymezení základních pojmů z oblasti veřejných zakázek

Kapitola se zpočátku zabývá významem VZ v současné době a informuje o důležitosti právní úpravy této oblasti. Dále jsou zde vymezeny základní pojmy týkající se veřejného zadávání. Seznámení s termíny veřejného zadávání poslouží k lepšímu porozumění praktické části práce, jejímž obsahem je případová studie VZ realizované podle ZVZ účinného ke dni 15. září 2010. Následující subkapitoly jsou zpracovány na základě této legislativní úpravy a doplněny pro aktuálnost o novinky ze ZZVZ. V závěru kapitoly jsou vymezeny nejčastější chyby, kterých se zadavatelé dopouštějí při zadávání VZ. Poslední subkapitola představuje stěžejní část pro analýzu VZ, v níž je zkoumáno, zda nedošlo k selhání VS při zadávání VZ. Součástí praktické části tvoří rovněž analýza nejčastějších chyb při zadávání VZ identifikovaných ÚOHS, NKÚ a MF za období 2011-2015. Zjištěné problémy v rámci působnosti uvedených organizací budou využity v praktické části ke zhodnocení vývoje porušování pravidel veřejného zadávání.

2.1 Problematika veřejného zadávání

Pavel (2009) považuje roli státu jako nezbytnou podmínku vyspělé ekonomiky. Stát prostřednictvím institutu VZ zajišťuje pro společnost značné množství hmotných i nehmotných statků. Autor poukazuje na to, že VZ jsou častým tématem v médiích a to zejména v kontextu různých podezření na korupční či klientelistické jednání. Pozornost věnovaná této problematice je podle autora málo systematická. Proces zadávání VZ, jak doplňují Hamerníková, Maaytová aj. (2010), je velmi ohrožen rizikem korupce, neboť zástupci zadavatele přijetím úplatku a následným zmanipulováním VZ zvýší svůj disponibilní příjem, zatímco náklady ve formě snížení efektivnosti veřejných výdajů ponесou daňoví poplatníci. Podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012) jsou korupční praktiky ve většině zemí minimalizovány prostřednictvím zákonné úpravy zadávání VZ a procedurálních a finančních kontrol.

Podle Schelleové (2014) se zájem o VZ vztahuje především na proces jejich zadávání, při němž je přerozdělováno velké množství veřejných prostředků. Autorka tvrdí, že zadávání VZ se stalo důležitým tématem na národní i mezinárodní úrovni díky vstupu ČR do EU.

Může za to hlavně povinnost transponovat evropské směrnice upravující veřejné zadávání do českého právního řádu a rovněž úloha problematiky veřejného zadávání zakázek v procesu úspor veřejných financí a v boji proti korupci. Podmínkou pro použití institutu VZ, jak zmiňují Hamerníková, Maaytová aj. (2010), je fakt že většinu statků a služeb je schopen soukromý subjekt vyprodukovat levněji než subjekt VS. Důvodem je absence ziskového motivu ve veřejných organizacích, což se projevuje v nedostatečném tlaku na snižování nákladů. Tato neefektivnost je dle kolektivu autorů ještě umocněna nemožností krachu veřejné organizace.

Bureš aj. (2015) uvádějí, že obvyklá podoba veřejného investování je ve formě zadávání stavebních prací a nákupu zboží a služeb. Úkolem představitelů veřejných institucí je vynakládat prostředky daňových poplatníků v souladu s veřejným zájmem. To, jakým způsobem mohou být veřejné prostředky využity, reguluje především ZZVZ. TI (2016) považuje za hlavní cíl úpravy veřejného zadávání zejména úsporu veřejných prostředků. Bureš aj. (2015) vidí klíčový význam zákona v zabezpečení konkurenčního prostředí a fungování svobodného trhu, které povedou k dosažení nejvýhodnějšího poměru mezi požadovanou kvalitou a cenou. Kolektiv autorů charakterizuje ZZVZ jako právní dokument věnující se úplatnému poskytování dodávek, služeb či stavebních prací zadavatelům, v jejichž kompetenci je plnění veřejných úkolů a hospodaření s veřejnými prostředky. Zadavatelem může být i subjekt v monopolním postavení v taxativně určené oblasti (plynárenství, teplárenství, vodárenství). Implementace právní úpravy v oblasti zadávání VZ se často stává předmětem kritiky.

ZZVZ dle TI (2016) poskytuje informace o procesu výběru dodavatele a definuje povinný postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejné zakázky. Stanovená pravidla mají zajistit otevřené konkurenční prostředí. Nicméně existují i výjimky, kdy může být volná soutěž omezena či vyloučena. Jedná se o přesně vymezené případy, jako jsou např. bezpečnostní zájmy země, pouze jeden technicky či umělecky vhodný dodavatel nebo potřeba zajištění ochrany výhradních práv.

VZ jsou podle Hamerníkové, Maaytové aj. (2010) využity smysluplně pouze za předpokladu, že zadání produkce soukromému sektoru povede k výdajovým úsporám na straně VS. Dosažení uvedených úspor je značně ovlivněno transparentností zadávacích

procesů, rizikem korupčního jednání a také charakterem poptávaného produktu. TI (2016) upozorňuje na skutečnost, že ani sebelepší právní úprava VZ ani bezchybné dodržování zákonného postupu není zárukou dosažení úspor veřejných prostředků zadavatele. Je potřeba, aby zadavatelé chtěli právní úpravu VZ dodržovat z hlediska formálního i účelového. Oblast VZ lze popsat jako poměrně komplexní, vyznačující se velmi častou změnou nastavených pravidel a někdy též nejednotnou výkladovou praxí dozorových subjektů.

Předmět úpravy dle ZVZ (2010, § 1) je definován takto: „*Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a upravuje*

- a) *postupy při zadávání veřejných zakázek,*
- b) *soutěž o návrh,*
- c) *dohled nad dodržováním tohoto zákona,*
- d) *podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů.“*

MMR (2016a) je správcem výše uvedených seznamů, jejichž účelem je usnadnění prokazování splnění kvalifikace dodavatelem v zadávacím řízení. Do **seznamu kvalifikovaných dodavatelů** jsou zapisováni dodavatelé, kteří splnili základní a profesní kvalifikační předpoklady doložené příslušnými doklady. K 31. prosinci 2015 bylo v daném seznamu evidováno 2 409 subjektů. **Systém certifikovaných dodavatelů** umožňuje prokázání širšího spektra kvalifikace zahrnující rovněž ekonomické, finanční a technické kvalifikační předpoklady. MMR vedlo v evidenci k 31. prosinci 2015 celkem tři schválené systémy, a to v oblasti stavebnictví, technických bezpečnostních služeb a informačních a komunikačních technologií (dále jen ICT).

ZZVZ (2016, § 1) vymezuje předmět úpravy následovně: „*Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje*

- a) *pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání,*
- b) *povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,*
- c) *uveřejňování informací o veřejných zakázkách,*

- d) *zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,*
- e) *zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,*
- f) *informační systém o veřejných zakázkách,*
- g) *systém kvalifikovaných dodavatelů,*
- h) *systém certifikovaných dodavatelů,*
- i) *dozor nad dodržováním tohoto zákona.“*

Předmět úpravy definovaný v novém legislativním předpisu je na první pohled obsáhlejší a komplexnější, než nabízela předchozí právní úprava. Jsou zde vymezena pravidla vztahující se na oba klíčové subjekty veřejného zadávání, tj. zadavatele a dodavatele. Značný prostor je nově určen pro fázi předcházející zadání VZ. Jak uvádí Jurčík (2011), ZVZ postrádal regulaci postupu zadavatele v celé jeho šíři. Autor v této souvislosti upozorňuje na význam rozhodnutí zadavatele o potřebě realizace VZ. Účelnost VZ předešlý zákon nikterak výslovně neupravoval. Herman, Fidler aj. (2016) poukazují na větší pozornost věnovanou regulaci některých práv a povinností nastávajících po uzavření smlouvy na VZ [viz písmena c) až e)]. Soutěž o návrh byla z výčtu předmětu úpravy vyloučena, přičemž v novém zákoně je i nadále regulována. Jedná se, jak píše Kruták a Krutáková (2013), o specifický postup zadavatele směřující k získání návrhu, projektu nebo plánu, který se používá zejména v oblasti územního plánování, architektury, stavitelství či zpracování dat.

Uvedení **Informačního systému o VZ** (dále jen IS VZ) v rámci předmětu úpravy vypovídá o důrazu kladeném na transparentnost veřejného investování. MMR (2016a) definuje IS VZ jako informační systém veřejné správy, který se skládá z následujících částí: Věstník VZ, Seznam kvalifikovaných dodavatelů, Seznam systémů certifikovaných dodavatelů, číselníky a klasifikace. **Věstník VZ** je jednotné místo pro uveřejňování informací o VZ realizovaných v režimu zákona. Nabytím účinnosti ZZVZ byly zrušeny tyto moduly IS VZ: Rejstřík koncesních smluv, Rejstřík osob se zákazem plnění VZ a Rejstřík osob se zákazem plnění koncesních smluv. Dozor (dle staré právní úpravy dohled) nad dodržováním zákona vykonává ÚOHS.

2.2 Veřejná zakázka

Subjekty VS, jak uvádí Pavel (2013), prostřednictvím přímé regulace (zákony, vyhlášky atd.) a produkce určitých statků (vzdělávání, národní obrana, soudnictví atd.) významně ovlivňují fungování ekonomických procesů. Při jakékoli jejich činnosti dochází ke spotřebě omezených zdrojů, jejichž převážnou část tvoří daně soukromých subjektů. Autor dále informuje, že VS může realizovat veřejný statek či veřejnou službu ve vlastní režii (interní produkce) nebo tento úkol delegovat na nějaký externí subjekt (externí produkce, či „outsourcing“). Druhá situace reprezentuje právě problém VZ.

Ochrana (2008) je toho názoru, že otázka VZ může být zkoumána ze dvou různých úhlů pohledu: právně a ekonomicky. Oproti **právnímu hledisku**, které ukotvuje problematiku do právního řádu a stanovuje formální postupy pro jejich realizaci, se **ekonomické hledisko** zaměřuje na obsahovou stránku týkající se ekonomicky racionálního využití zdrojů. Ochrana (2011) dále předkládá, že subjekt VS by měl na základě posledně uvedeného hlediska zvolit produkci veřejného statku či veřejné služby externím dodavatelem pouze v případě, pokud je to ekonomicky výhodnější než formou vlastní institucionální produkce.

ZVZ (2010, § 7 odst. 1) podává **právní interpretaci** pojmu VZ následovně: *„Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.“*

Jurčík (2011) charakterizuje VZ jako zvláštní druh obchodněprávního vztahu, jelikož před uzavřením smlouvy musí zadavatel dodržet kogentní postup spočívající v zabezpečení hospodářské soutěže o VZ.

ZZVZ, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), definuje VZ jako zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce. Nově je za specifický druh VZ považována i **koncese na služby a koncese na stavební práce**. Zadávání koncesí probíhalo v rámci předchozí právní úpravy podle **zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení** (koncesní zákon). Autoři doplňují, že vzhledem k podobnosti pravidel pro zadávání koncesí a ostatních VZ, došlo z hlediska přehlednosti a jednodušší aplikace pro jejich

zadávání ke zrušení koncesního zákona a k zakotvení jejich regulace do samostatné části ZZVZ.

Kruták a Krutáková (2013) vymezují koncesní smlouvu jako písemný závazek, podle něhož koncesionář (vybraný dodavatel) realizuje určité dílo nebo poskytuje určitou službu a veřejný zadavatel mu za to umožňuje brát užitky plynoucí z poskytování dané služby či provozování daného díla (např. vybírat parkovné od uživatelů parkoviště, které koncesionář na základě koncesní smlouvy provozuje). Rozhodná odlišnost typická pro koncese spočívá v přenosu rizika na dodavatele, tzn. na dodavatele významným způsobem dopadá riziko spojené s danou investicí.

Z hlediska ekonomického lze VZ definovat např. takto:

Ochrana (2008, s. 9) rozumí VZ *„účelnou alokaci zdrojů, která byla realizována na základě veřejné soutěže.“*

Hamerníková, Maaytová aj. (2010) charakterizují VZ jako napodobení tržních procesů za situace, kdy poptávajícím subjektem je nějaká organizace VS.

Ochrana (2011, s. 160) chápe VZ také jako *„takový způsob alokace veřejných zdrojů, kdy se subjekt veřejného sektoru s ohledem na svoje působnosti vymezené zákony rozhodne pořídit určitý veřejný statek či veřejnou službu formou nákupu od externího producenta.“*

Jurčík (2011, s. 66) definuje VZ jako *„účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvyklé ekonomicko-sociální cíle.“* Účel VZ z ekonomického hlediska podle autora spočívá ve věcném a materiálním zabezpečení chodu převážně orgánů veřejné správy a současně ve sledování společensky prospěšných cílů založených na snížení nezaměstnanosti a podpoře zaměstnávání specifických kategorií osob (zdravotně postižených).

VZ je podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012) zakázka různých subjektů - zadavatelů financovaná ze zdrojů rozpočtové soustavy, která zahrnuje i finančních zdroje ve formě příspěvků z nadnárodních rozpočtů a od mezinárodních organizací.

Pavel (2013, s. 9) vymezuje VZ jako „smlouvu, která byla uzavřena mezi subjektem veřejného sektoru jako nakupujícím a subjektem jiného sektoru (soukromého, případně třetího neziskového) jako prodávajícím.“

2.2.1 Dělení veřejných zakázek dle předmětu

VZ lze rozlišit na základě **předmětu** nebo **předpokládané hodnoty**. Dělení dle předmětu se v textu již několikrát objevilo. Jedná se o VZ na **dodávky**, VZ na **stavební práce** a VZ na **služby**. Jak uvádí Jurčík (2011), rozdělení VZ dle jejich předmětu není samoúčelné a vychází ze zadávacích směrnic Evropského společenství, kde existuje samostatná směrnice pro každý druh VZ. Autor podotýká, že může nastat i situace tzv. smíšené VZ, kdy dojde ke kombinaci dvou druhů VZ. Na základě podřazení VZ pod určitý druh, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), se ukážou relevantní ustanovení zákona pro proces výběru dodavatele dané VZ.

Doležalová a Doležal (2011) informují, že předmětem **VZ na dodávky** je pořízení věci (resp. zboží) zpravidla formou koupě, koupě na splátky, nájmu nebo nájmu s právem následné koupě (leasing). Předmět VZ může zahrnovat kromě pořízení věci i poskytnutí služeb či stavebních prací v podobě např. montáže, umístění nebo uvedení nakoupeného zboží do provozu. Musí se však jednat o služby, jež nejsou základním účelem VZ, ale jsou nezbytné k tomu, aby mohla být VZ na dodávky splněna.

ZZVZ (2016) definuje VZ na dodávky jako VZ, jejímž předmětem je pořízení věci, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil, pokud nejsou součástí VZ na stavební práce. Pořízení zahrnuje především koupi, nájem nebo pacht. Herman, Fidler aj. (2016) upřesňují toto vymezení vysvětlením, že pořízení zvířete bylo zařazeno mezi dodávky z důvodu nové legislativní úpravy občanského zákoníku, kde je výslovně stanoveno, že zvíře není věcí. Za pořízení ovladatelných přírodních sil se považují např. energie.

Předmětem **VZ na stavební práce** je dle Doležalové a Doležala (2011):

1. provedení stavebních prací souvisejících s některými z činností uvedených v příloze č. 3 zákona,

2. provedení stavebních prací podle bodu 1 a s nimi spojená projektová či inženýrská činnost,
3. zhotovení stavby jako celku, který je schopen plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci a je výsledkem stavebních či montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti.

Doležalová a Doležal (2011) dále uvádějí, že o VZ na stavební práce dle výše uvedených bodů se bude jednat i v případě poskytnutí dodávek či služeb nezbytných k tomu, aby dodavatel provedl předmět VZ. Pokud jsou stavební práce pro zadavatele realizovány jinou osobou v rámci zprostředkovatelských nebo podobných služeb, jde rovněž o VZ na stavební práce.

ZZVZ (2016, § 14 odst. 3) vymezuje VZ na stavební práce jako „*veřejnou zakázku, jejímž předmětem je*

- a) poskytnutí činnosti uvedené v oddílu 45 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému pro účely veřejných zakázek podle přímo použitelného předpisu Evropské unie [...],*
- b) zhotovení stavby, nebo*
- c) poskytnutí souvisejících projektových činností, pokud jsou zadávány společně se stavebními pracemi podle písmene a) nebo b).“*

Společný slovník pro VZ je upraven nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002 o společném slovníku pro VZ (CPV⁶), v platném znění. ZZVZ (2016) chápe stavbu jako výsledek stavebních nebo montážních prací, který vytváří jednotný celek schopný v dostatečné míře plnit hospodářskou nebo technickou funkci. Herman, Fidler aj. (2016) píší, že v případě projektové činnosti zadané odděleně od zadání stavby, se bude jednat o VZ na služby.

Doležalová a Doležal (2011) specifikují **VZ na služby** jako zakázku, jejímž předmětem je to, co není předmětem VZ na dodávky nebo stavební práce. Jedná se o negativní vymezení

⁶ Podle MMR (2015) Common Procurement Vocabulary - Jednotný klasifikační systém pro VZ, jehož účelem je sjednocení údajů užívaných zadavateli k popisu předmětu smluv.

předmětu VZ zákonem. Dále autoři poukazují na to, že jako v předchozích případech může být předmětem tohoto druhu VZ i poskytnutí dodávek (předpokládaná hodnota poskytnutých služeb převyšuje předpokládanou hodnotu poskytnutých dodávek) nebo provedení stavebních prací (poskytnuté stavební práce nejsou základním účelem VZ, ale jejich provedení je nezbytné ke splnění VZ na služby). ZZVZ (2016) chápe VZ na služby jako VZ, jejímž předmětem je poskytování činností neuvedených jako VZ na stavební práce.

2.2.2 Dělení veřejných zakázek dle předpokládané hodnoty

Bureš aj. (2015) považují za příčinu vzniku diferenciací VZ dle předpokládané hodnoty (předpokládané výše peněžního závazku) potřebu zachování úspor plynoucích z otevřeného konkurenčního prostředí. Z tohoto důvodu se postup pro jednotlivé typy VZ liší svou administrativní náročností, přičemž s rostoucí hodnotou VZ se požadavky na zúčastněné subjekty zvyšují. Kolektiv autorů dále uvádí, že zákon definuje dle daného kritéria VZ **malého rozsahu** (dále jen VZMR), VZ **podlimitní** a VZ **nadlimitní**. Zadavatel musí dbát zvýšené opatrnosti při odlišení VZMR od zakázek podlimitních, jelikož zadávací řízení uvedená v zákoně jsou určena pouze pro zakázky podlimitní a nadlimitní.

Jurčík (2011) upozorňuje na skutečnost, že česká právní úprava VZ má širší působnost, než je působnost zadávacích směrnic EU, neboť se vztahuje i na podlimitní VZ. Úroveň finančních limitů (prahových hodnot) stanovených EU pro nadlimitní VZ odpovídá snaze přilákat nabídky ze zahraničí. Od hodnot nižších, než jsou dané limity, se dle autora očekává, že budou atraktivní spíše pro domácí konkurenci. Regulace těchto limitů zadávacími směrnicemi se tudíž považuje za nevhodnou. Autor dále připomíná, že zadavatelé nesmí zakázky účelově podhodnocovat, aby se vyhnuli režimu směrnic.

Nadlimitní VZ zadávané podle evropských směrnic, jak uvádějí Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010), jsou zveřejňovány v Úředním věstníku EU. Časové limity v rámci zadávacího řízení jsou relativně dlouhé vzhledem k předpokládané účasti zahraničních subjektů. Úprava zakázek podlimitních je v kompetenci každého členského státu, přičemž musí být dodrženy zásady postupu zadavatele (viz subkapitola 2.4). Pokud jde o VZMR, autoři informují o možnosti vlastních postupů zadavatelů s ohledem na zachování úspory

plynoucí z přítomnosti konkurence na nabídkové straně. V praxi to znamená, jak komentuje Pavel (2009), že zadavatel může zadat tyto zakázky z volné ruky.

ZVZ (2010, § 13 odst. 1) chápe předpokládanou hodnotu VZ jako „*zadavatelem předpokládanou výši peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.*“

ZZVZ (2016, § 16 odst. 1) interpretuje daný pojem následovně: „*Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích.*“

Jak uvádí ZVZ (2010), je zakázáno dělit předmět VZ za účelem snížení předpokládané hodnoty pod zákonem stanovené finanční limity. Pokud VZ obsahuje více částí, určí se její předpokládaná hodnota jako součet předpokládaných hodnot všech jejích částí. Dále zákon stanovuje, že součástí předpokládané hodnoty můžou být i případné odměny, soutěžní ceny či jiné platby, jestliže je zadavatel účastníkům soutěže o návrh či soutěžního dialogu poskytuje. Do předpokládané hodnoty je nutné započítat dle ZVZ (2010) rovněž opci⁷, pokud si ji zadavatel v zadávací dokumentaci vyhradí.

Finanční limity pro VZ jsou stanoveny zvlášť pro VZ na dodávky a služby, a zvlášť pro VZ na stavební práce. Doležalová a Doležal (2011) uvádějí, že o **VZMR** se bude jednat v případě, že její předpokládaná hodnota nedosáhne částky 2 000 000 Kč bez DPH u dodávek a služeb, a částky 6 000 000 Kč bez DPH u stavebních prací. ZZVZ (2016) do předpokládané hodnoty u obou případů horní hranici zahrnuje.

Podlimitní VZ, jak komentují Bureš aj. (2015), stojí mezi VZMR a nadlimitními VZ. Splňují minimálně limity pro VZMR a nedosahují finančních limitů pro nadlimitní VZ, které jsou stanoveny nařízením vlády č. 77/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷ ZVZ (2010) definuje opční právo jako právo zadavatele na poskytnutí další dodávek, služeb či stavebních prací, jejichž zadání si zadavatel vyhradil v zadávacích podmínkách **původní** VZ zadávané v otevřeném řízení, užším řízení nebo zjednodušeném podlimitním řízení.

ZZVZ (2016) definuje podlimitní VZ jako zakázku, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitů pro nadlimitní VZ a přesahuje hodnoty stanovené pro VZMR.

Nadlimitní VZ se rozumí na základě ZZVZ (2016) VZ, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený výše uvedeným nařízením vlády, které transponuje příslušné předpisy EU. MMR (2015b) informuje, že zmiňované finanční limity jsou pravidelně každé dva roky obměňovány na základě přímo závazného nařízení Komise EU. Prostřednictvím nařízení vlády jsou tyto limity zakotveny v české měně (bez DPH) a je usnadněno jejich používání pro zadavatele. Ke dni 14. prosince 2015 došlo k novelizaci daného vládního nařízení, přičemž nové finanční limity pro VZ a koncese nabyly své účinnosti k 1. lednu 2016.

V níže uvedených tabulkách 2 a 3 jsou přehledně shrnuty informace týkající se finančních limitů pro VZ za roky 2010 a 2016. Rok 2010 odpovídá době zahájení v praktické části zkoumané VZ. Rok 2016 je zvolen na základě možného porovnání vývoje prahových hodnot pro jednotlivé druhy VZ. K nejvýraznější změně, navýšení o 17 217 000 Kč, došlo v případě finančního limitu pro nadlimitní VZ na stavební práce. Všechny uvedené částky nezahrnují daň z přidané hodnoty.

Tabulka 2: Finanční limity pro VZ v roce 2010

Veřejné zakázky	Dodávky a služby	Stavební práce
Malého rozsahu	< 2 000 000 Kč	< 6 000 000 Kč
Podlimitní	2 000 000 Kč – < 3 236 000 Kč (zadavatelem ČR nebo státní příspěvkové organizace)	6 000 000 Kč – < 125 451 000 Kč
	2 000 000 Kč – < 4 997 000 Kč (zadavatelem územně samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace)	
Nadlimitní	≥ 3 236 000 Kč (zadavatelem ČR nebo státní příspěvkové organizace)	≥ 125 451 000 Kč
	≥ 4 997 000 Kč (zadavatelem územně samosprávné celky, jejich příspěvkové organizace nebo dotování zadavatelé)	
	≥ 10 020 000 Kč (v případě sektorového zadavatele)	

Zdroj: Doležalová a Doležal (2011), vlastní zpracování

Tabulka 3: Finanční limity pro VZ v roce 2016

Veřejné zakázky	Dodávky a služby	Stavební práce
Malého rozsahu	≤ 2 000 000 Kč	≤ 6 000 000 Kč
Podlimitní	2 000 001 Kč < 3 686 000 Kč (zadavatelem ČR nebo státní příspěvkové organizace)	6 000 001 Kč < 142 668 000 Kč
	2 000 001 Kč < 5 706 000 Kč (zadavatelem územně samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace)	
Nadlimitní	≥ 3 686 000 Kč (zadavatelem ČR nebo státní příspěvkové organizace)	≥ 142 668 000 Kč
	≥ 5 706 000 Kč (zadavatelem územně samosprávné celky, jejich příspěvkové organizace nebo dotovaný zadavatel)	
	≥ 11 413 000 Kč (v případě sektorového zadavatele)	

Zdroj: Nové finanční limity (2015b)

2.3 Zadavatel veřejné zakázky

Zadavatel, jak uvádí Ochrana (2008), tvoří společně s dodavatelem klíčové subjekty VZ. Autor definuje pojem zadavatel z ekonomického hlediska jako subjekt, který v souladu s veřejným zájmem používá veřejné zdroje k uspokojení veřejných potřeb. Na základě uvedeného vymezení společnost vyhodnocuje dopady realizované VZ. Zadavatel se podle autora prezentuje jako **zástupce veřejnosti**. Při alokaci veřejných prostředků se řídí jednak příslušnými právními předpisy upravujícími zejména formální stránku realizačního procesu VZ, a jednak kritériem ekonomicky racionálního účelu (cíle) VZ.

ZVZ, jak zmiňují Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010), rozlišoval následující **tři skupiny zadavatelů**:

- **veřejný** zadavatel,
- **dotovaný** zadavatel a
- **sektorový** zadavatel.

Kolektiv autorů charakterizuje veřejné zadavatele jako klasické subjekty VS, které fungují na netržním principu a vynakládají část svých prostředků na nákup statků. Dotovaný zadavatel není dle autorů subjektem VS, ale čerpá na nákup zboží a služeb účelovou dotací poskytnutou z veřejných rozpočtů. Sektoroví zadavatelé představují organizace, které

mohou, avšak nemusí být ovládány VS, a jejichž podnikatelská činnost probíhá v předem definovaných oborech na základě speciálního oprávnění. Jedná se zejména o tyto obory: vodní hospodářství, energetiku, dopravu a poštovní služby. Zvláštní povolení z těchto společností dle autorů činí v podstatě místní monopoly. Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010) dále podotýkají, že se jedná o subjekty, které jsou zařazeni do kategorie zadavatel, přesto že nevynakládají veřejné prostředky. Důvodem je snaha o minimalizaci přenosu neefektivního chování na spotřebitele vzhledem k tržnímu postavení subjektů.

Za základní a nejčastější druh zadavatele při zadávání VZ, jak uvádějí Doležalová a Doležal (2011), se považuje veřejný zadavatel. Dotovaný a sektorový zadavatel musí dodržovat pravidla daná zákonem pouze při zadávání nadlimitních VZ.

Jurčík (2011) informuje, že za **veřejné zadavatele** jsou považovány subjekty či vykonavatelé veřejné správy ve formálním či materiálním pojetí. Veřejné zadavatele lze z praktického hlediska zařadit do **tří subkategorií** odvíjejících se od prahových hodnot významných pro odlišení VZ podlimitních a nadlimitních. Autor popisuje první subkategorii veřejných zadavatelů, kterou zahrnuje **ČR, tedy stát a státní příspěvkové organizace**. Jedná se především o zadavatele v podobě organizačních složek státu, jako jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, NKÚ, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády ČR, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR a jiná zařízení.

Doležalová a Doležal (2011) vymezují druhou subkategorii veřejných zadavatelů, do které patří **obce (města), městské části, kraje a jimi zřizované příspěvkové organizace**. Obce a kraje jsou územně samosprávnými celky disponujícími na rozdíl od organizačních složek státu právní subjektivitou. Nová právní úprava, jak uvádějí Herman, Fidler aj. (2016), již nepovažuje městské části nebo městské části statutárních měst za samostatné zadavatele. V případě, že jim bude svěřena funkční samostatnost při zadávání VZ, mohou být považovány za provozní jednotky ve smyslu § 17 ZZVZ.

Třetí subkategorii veřejných zadavatelů tvoří, jak definuje Jurčík (2011), **jiné právnické osoby** založené či zřízené za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jsou převážně financovány nebo řízeny veřejnými

zadavateli nebo veřejní zadavatelé jmenují či volí více než polovinu členů v jejich statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu. Přičemž stačí, aby byla splněna jedna ze tří subpodmínek, např. pouze převážné financování. Patří sem např. Česká národní banka, Fond národního majetku ČR, Česká televize a Český rozhlas, zdravotní pojišťovny.

ZZVZ (2016, § 4 odst. 1) upravuje veřejného zadavatele následovně: „**Veřejným zadavatelem je**

- a) *Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu považují za samostatné zadavatele,*
- b) *Česká národní banka,*
- c) *státní příspěvková organizace,*
- d) *územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace,*
- e) *jiná právnická osoba, pokud*
 1. *byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*
 2. *jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.“*

Nová legislativní úprava pojem veřejného zadavatele a rozsah jeho vymezení zachovává téměř stejný. Pokud jde o jednotlivé body definice, tak první bod zahrnující ČR jako zadavatele byl upřesněn a poslední bod, ve kterém docházelo k opakování pojmu stát a veřejný zadavatel, byl pro lepší přehlednost zjednodušen. Do výčtu byla doplněna Česká národní banka. Herman, Fidler aj. (2016) doplňují, že veřejným zadavatelem podle písmene e) jsou zpravidla státní, krajské či obecní školy, nemocnice, muzea apod., ale rovněž společnosti zřízené podle soukromého práva, např. městské společnosti vykonávající služby pro obyvatelstvo.

ZZVZ, jak upozorňují Herman, Fidler aj. (2016), již **nepoužívá pojmy „dotovaný zadavatel“ a „sektorový zadavatel“**. Jednoduše řečeno, zadavatelem je zejména veřejný zadavatel a dále každá další osoba, o níž to stanoví zákon. Pro zachování struktury dané subkapitoly budou oba pojmy, jak dotovaný, tak sektorový zadavatel vysvětleny v rámci staré i nové právní úpravy. Jak uvádí dále kolektiv autorů, věcně dosavadnímu pojmu

dotovaný zadavatel odpovídá definice § 4 odst. 2 ZZVZ a dosavadnímu pojmu sektorový zadavatel definice § 151 odst. 2 ZZVZ.

Doležalová a Doležal (2011) charakterizují **dotovaného zadavatele** jako právnickou nebo fyzickou osobou, která zadává VZ, na jejíž úhradě má veřejný zadavatel více než 50% podíl, a to i zprostředkovaně, jde-li o

1. nadlimitní VZ na stavební práce, jejímž předmětem je:

- provedení stavebních prací týkajících se některé z činností uvedených v příloze č. 3 zákona (např. demolice a bourání budov, průzkumné vrtné a hloubící práce, výstavba vodních děl, sklenářské, malířské a natěračské práce, atd.), nebo
- provedení stavebních prací týkajících se zdravotnických a sportovních zařízení, zařízení určených pro rekreační a volnočasové aktivity, škol a budov stanovených pro administrativní účely.

2. nadlimitní VZ na služby, v případě že souvisí s VZ na stavební práce dle bodu 1.

ZZVZ (2016, § 4 odst. 2) upravuje nově **dotovaného zadavatele**, i když ho tak přímo nenazývá, následovně: „Zadavatelem je osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z

a) rozpočtu veřejného zadavatele,

b) rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případů, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie.“

Podle ZVZ (2010) se dotovaný zadavatel při zadávání VZ řídí ustanoveními platnými pro veřejného zadavatele. Herman, Fidler aj. (2016) uvádějí jako příklad rozpočtu cizího státu tzv. norské fondy. Dále nastiňují situaci, kdy dojde k vícezdrojovému financování, při němž je nutné podíl příspěvků ze všech rozpočtů uvedených v písmenu a) i b) sečíst. V případě výše uvedené výjimky není příjemce dotace považován za zadavatele. Autoři v této souvislosti zmiňují humanitární organizace působící v krizových oblastech mimo EU, které používají dotace získané v zahraničí.

Doležalová a Doležal (2011) vymezují **sektorového zadavatele** jako osobu vykonávající některou z relevantních činností⁸, pokud:

- tuto relevantní činnost provozuje na základě výhradního nebo zvláštního práva nebo
- má nad touto osobou veřejný zadavatel právo přímého či nepřímého dominantního vlivu. Uvedené právo může veřejný zadavatel uplatnit v případě, že disponuje většinou hlasovacích práv sám nebo na základě dohody s jinou osobou, nebo jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

ZZVZ, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), zakotvuje nový pojem „**sektorová VZ**“. Předchozí právní úprava pracovala s pojmem sektorový zadavatel. Dosavadní pojem sektorový zadavatel, jak doplňují autoři, lze odvodit z definice sektorové VZ. ZZVZ (2016, § 151 odst. 2) ji upravuje následovně: „*Sektorovou veřejnou zakázkou je také veřejná zakázka, kterou zadává jiná osoba při výkonu relevantní činnosti, pokud*

- a) relevantní činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního práva podle § 152, nebo*
- b) nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo nebo nepřímo uplatňovat dominantní vliv.“*

Herman, Fidler aj. (2016) poukazují na změnu související s tzv. dominantním vlivem, kdy nově je za přímý či nepřímý dominantní vliv považováno držení většinového podílu na upsaném základním kapitálu jiné osoby.

⁸ Podle Doležalové a Doležala (2011) činnosti v odvětví plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, vodárenství, činnosti související s poskytováním či provozováním dopravních sítí, činnosti spojené s poskytováním vyhrazených a jiných poštovních služeb a činnost prováděná při využívání geograficky vymezeného území.

2.4 Zásady a principy zadávání veřejných zakázek

Subkapitola pojednává o zásadách a principech, které musí zadavatelé při zadávání VZ dodržovat. Je zde vysvětlena podstata jednotlivých zásad a principů a nastíněna podoba správného zadávacího řízení.

2.4.1 Základní zásady postupu zadavatele

ZVZ, jak uvádí Schelleová (2014), ukládá každému zadavateli povinnost dodržovat při zadávání VZ určité **základní zásady postupu zadavatele**. Jedná se o zásady, které musí být naplněny bez ohledu na druh VZ či řízení. Zadavatel se jimi řídí ve všech fázích procesu zadávání od přípravy zadávacích podmínek až po samotné uzavírání smlouvy. Základní zásady zákona, jak píše autorka, jsou **zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace**. Jde o zásady obecné povahy vyplývající ze Smlouvy o založení Evropského společenství.

Jak dodává Bureš aj. (2015, s. 22), „*každý zadavatel musí v souladu s těmito zásadami zajistit co největší průhlednost a s tím související přezkoumatelnost celého řízení, přistupovat ke všem dodavatelům stejným způsobem a nepřipustit neodůvodněnou diskriminaci žádného z nich.*“

Ochrana (2008) vidí podstatu těchto zásad ve zjevně průhledném a veřejně kontrolovatelném procesu zadávacího řízení, který žádného uchazeče nezvýhodňuje ani neznevýhodňuje. Autor dále zdůrazňuje, že z ekonomického hlediska je důležité, aby výběr VZ probíhal v podmínkách volné soutěže, která zajistí všem účastníkům stejné zadávací informace pro formulování a podávání nabídek. Takové prostředí bude podle autora splňovat předpoklady k tomu, aby mohla být vybrána ekonomicky nejvýhodnější nabídka.

ZZVZ (2016, § 6) reguluje zásady zadávání VZ tímto způsobem:

1. *„Zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat **zásady transparentnosti a přiměřenosti.**“*
2. *Ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat **zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.**“*

3. *Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo v*

- a) členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci (dále jen „členský stát“), nebo*
- b) jiném státě, který má s Českou republikou nebo s Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce.“*

Kruták a Krutáková (2013) poznamenávají, že ustanovení třetího odstavce bylo do ZVZ doplněno novelou č. 55/2012 Sb. za účelem posílení principu zákazu diskriminace vůči výše zmíněným dodavatelům. Ustanovení § 6, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), rozděluje zásady na dvě skupiny, na zásady platné obecně, a dále na zásady chování zadavatele vůči dodavatelům. Pojem dodavatel zahrnuje všechny potenciální dodavatele, nikoli pouze účastníky zadávacího řízení.

Herman, Fidler aj. (2016) řadí mezi obecně působící zásady zásadu transparentnosti a přiměřenosti. Autoři nazývají **zásadu transparentnosti** jako zásadu průhlednosti. Její podstatou je zejména dodržení všech uveřejňovacích povinností zadavatele a dostatečná dokumentace postupů zadavatele vzhledem k jejich možné přezkoumatelnosti. Hamerníková, Maaytová aj. (2010) uvádějí, že transparentní zadávací řízení přináší vedle přínosů morálních také značné výnosy ekonomické. Podle kolektivu autorů jde především o tyto efekty:

- transparentní a jasné vymezení požadavků na poptávaný produkt umožní potenciálním nabízejícím **vypracování kvalitnějších nabídek**;
- transparentně zadané VZ přispívají ke **zvýšení efektivnosti** alokovaných ekonomických zdrojů prostřednictvím zvyšování konkurence a úsporou financí VS;
- vysoká úroveň transparentnosti často vede k **růstu počtu nabízejících**, což má zpravidla za následek zostření konkurenčního boje.

Zásada přiměřenosti, jak podotýkají Herman, Fidler aj. (2016), nově rozšiřuje ustanovení o zásadách v souladu s novou generací evropských zadávacích směrnic. Její používání je však v české zadávací praxi ustálené, poněvadž předchozí právní úprava ukládala zadavateli povinnost postupovat v konkrétních případech přiměřeně (zejména při nastavení

úrovně požadované kvalifikace). Uplatnění zásady přiměřenosti se tak dle autorů vztahuje především na přiměřené nastavení zadávacích podmínek vzhledem k charakteru a předmětu VZ.

Druhou skupinu zásad, jak uvádějí Kruták a Krutáková (2013), tvoří **zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace**. Jedná se o zásady vymezující vztah zadavatele vůči dodavatelům. Zadavatel aplikující dané zásady přistupuje ve všech fázích řízení k uchazečům stejně a objektivně. Žádného dodavatele nebo skupinu dodavatelů nezvýhodňuje na úkor ostatních bez jasně stanovených pravidel. Hamerníková, Maaytová aj. (2010) chápou zásadu nediskriminace jako zákaz rozlišování a zvýhodňování některých zájemců z hlediska právní formy či geografického umístění. Druhý případ se vyskytuje podle autorů celkem pravidelně v souvislosti se snahou států zadat VZ domácím producentům. Subjekty přitom odůvodňují svůj postup záměrem zachovat prostředky tuzemských daňových poplatníků v domácí ekonomice.

Herman, Fidler aj. (2016) upozorňují na situaci, ve které se **nebude jednat o porušení zásady zákazu diskriminace**. Zmiňují případ, kdy zadavatel nastaví podmínky zadávacího řízení v rozsahu odpovídajícím předmětu VZ nebo rizikům spojených s plněním předmětu. Konkretizují to na příkladu požadavku zadavatele na minimální roční obrát dodavatele, který je přiměřený předpokládané hodnotě VZ, nebo požadavku na odpovídající počet tzv. referenčních zakázek.

2.4.2 Principy 3E

Správně nastavené procesy ve VS jsou podle Pavla (2009) východiskem pro efektivní alokaci veřejných zdrojů a následně i efektivní použití institutu VZ. Každá výdajová intervence organizace VS musí být realizována na základě předem definovaných cílů. Pouze v takovém případě, jak tvrdí autor, lze provést ex-ante i ex-post hodnocení účelnosti dané akce. Peková, Pilný a Jetmar (2012) informují o novém trendu v EU při zadávání VZ. V posledních letech se podle autorů při zadávání VZ na úrovni EU i v některých členských zemích EU zohledňují kromě obvyklých ekonomických cílů, také cíle sociální a environmentální. Autoři vidí v této tendenci snahu o udržitelný sociálně-ekonomický

rozvoj, který se vyznačuje prosperitou společnosti založenou na ekonomických zájmech, ochraně životního prostředí a společenském kapitálu.

Schelleová (2014) uvádí, že kromě výše uvedených zásad postupu zadavatele, jejichž použití ZVZ výslovně upravuje, existují ještě **principy hospodárného, efektivního a účelného vynakládání finančních prostředků při zadávání VZ (tzv. Principy 3E)**. Metodický rámec 3E, jak komentuje Pavel (2013), vychází z anglických pojmů Economy, Effectiveness a Efficiency. Oblast ekonomické racionality předmětného plnění VZ, jak doplňuje Ochrana (2008), je upravena zejména **zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě** (zákon o finanční kontrole), který ukládá zadavateli VZ alokovat zdroje na základě kritérií **hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti**. Právě tento zákon, jak poznamenává Pavel (2009), nepřímou ukládá všem organizacím VS povinnost definování cílů jednotlivých aktivit, neboť požaduje ex-ante i ex-post aplikaci konceptu 3E.

Schelleová (2014) informuje, že uvedené principy jsou na úrovni veřejné správy rovněž vymezeny zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon o finanční kontrole (2016, § 2 písm. m - o) rozumí:

- *„**hospodárností** takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,*
- ***efektivností** takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,*
- ***účelností** takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“*

Pavel (2013) uvádí poněkud stručnější charakteristiku kritérií **metodického rámce 3E**. **Hospodárnost** chápe jako situaci, kdy jsou vstupy potřebné k realizaci veřejného projektu opatřeny v odpovídající kvalitě za nejnižší možnou cenu. **Efektivnost** řeší jako

relaci mezi přínosy a náklady veřejného projektu a posuzuje tedy náklady na jednotku výstupu. **Účelnost** se podle autora orientuje na míru naplnění definovaných cílů veřejného projektu, resp. na úroveň uspokojení potřeb, na něž byl projekt zaměřen.

Pokud jsou během celého procesu zadávání VZ uvedené zásady a principy důsledně dodržovány, jak píše Schelleová (2014), je s veřejnými prostředky a statky nakládáno smysluplně a ekonomicky výhodně. Schelleová (2014, s. 52) je toho názoru, že „*správně vedené zadávací řízení by [...] mělo zajistit nejen transparentnost, rovné zacházení a zamezení diskriminace, ale i účelnou, efektivní a hospodárnou realizaci předmětu plnění včetně dosažení nižší ceny, než která je obvyklá.*“

2.5 Zadávací řízení

VZ, jak uvádí Ochrana (2008), jsou zadávány v rámci **zadávacího řízení**. Zadavatel si vybírá druh zadávacího řízení s ohledem na charakter předmětu VZ a zákonem taxativně jmenované podmínky jednotlivých druhů zadávacího řízení. Herman, Fidler aj. (2016) upozorňují, že nelze v průběhu řádně zahájeného konkrétního druhu zadávacího řízení přejít na jiný druh zadávacího řízení.

2.5.1 Druhy zadávacích řízení

ZVZ, jak informuje Jurčík (2011), rozlišuje šest druhů zadávacích řízení, pomocí kterých je zadavatel povinen zadávat podlimitní a nadlimitní VZ. Jedná se o tyto druhy zadávacích řízení: **otevřené řízení**, **užší řízení**, **jednací řízení s uveřejněním** (dále jen JŘSU), **jednací řízení bez uveřejnění** (dále jen JŘBU), **soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení**. Herman, Fidler aj. (2016) dodávají, že ZZVZ nově vymezuje řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání VZ ve zjednodušeném režimu. Před vstupem ČR do EU, jak komentuje Jurčík (2011), byla rozhodujícím faktorem pro způsob zadání VZ její **cena**. V roce 2004 se hlavními kritérii pro použití jednotlivých zadávacích řízení staly **podmínky**, za nichž se zadávání uskutečňuje, a **charakter VZ**. Autor dále zmiňuje, že zadavatel má výhradní právo volby konkrétního způsobu zadání konkrétní VZ.

Bureš aj. (2015, s. 22) hodnotí druhy zadávacích řízení následovně: „*Pouze otevřené řízení a užší řízení zajišťují neomezené konkurenční prostředí a mohou být použity zadavatelem bez omezení. Ostatní druhy řízení mohou být použity pouze v případě naplnění dalších restriktivních podmínek stanovených zákonem o veřejných zakázkách, neboť tyto typy řízení často podstatně omezují hospodářskou soutěž.*“

Obsahem následujícího textu je obecná charakteristika jednotlivých druhů zadávacích řízení.

- **Otevřené řízení** je podle Krutáka a Krutákové (2013) „nejtransparentnějším“ druhem zadávacího řízení. Zadavatel na základě oznámení otevřeného řízení vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídek a prokázání splnění požadované kvalifikace. Jde tedy o jednokolové řízení. Vzhledem k tomu, že nabídku může podat kterýkoli subjekt zájímající se o danou VZ, jak uvádí Jurčík (2011), je toto řízení nazýváno neomezeným zadávacím řízením.
- **Užší řízení** popisují Kruták a Krutáková (2013) jako dvoukolové či dvoufázové zadávací řízení. Podle Hermana, Fidlera aj. (2016) je tento druh řízení zahájen oznámením užšího řízení, kterým zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast a k prokázání splnění kvalifikace. Následuje posouzení kvalifikace všech účastníků zadávacího řízení, přičemž zadavatel vybidne k podání nabídky pouze ty zájemce, kteří splnili kvalifikační podmínky. Jurčík (2011) poznamenává, že se jedná o omezené zadávací řízení, jelikož nabídku mohou podat pouze osoby vyzvané zadavatelem.
- **JŘSU**, jak uvádějí Kruták a Krutáková (2013), je považováno na rozdíl od otevřeného a užšího řízení za standardní druh zadávacího řízení pouze pro sektorové zadavatele. Použití daného řízení veřejným zadavatelem je upraveno § 22 ZVZ. Autoři informují, že se jedná stejně jako u užšího řízení o dvoufázové zadávací řízení. Zadavatel na základě oznámení JŘSU, jak představují Herman, Fidler aj. (2016), vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast a k prokázání splnění kvalifikace. Zadavatel posoudí kvalifikaci všech účastníků zadávacího řízení a následně vyzve k podání předběžné nabídky pouze uchazeče, kteří vyhověli

kvalifikačním předpokladům. Kolektiv autorů zmiňuje, že pro tento druh zadávacího řízení je zásadní **možnost jednání o předběžných nabídkách** zúčastněných subjektů. Cílem jednání je zlepšit podmínky ve prospěch zadavatele. Účastníci zadávacího řízení jsou poté vyzváni k předložení nabídek. Jurčík (2011) doplňuje, že JŘSU je jednodušším a méně formálním způsobem zadání VZ.

- **JŘBU**, jak vymezují Kruták a Krutáková (2013), je **nejméně transparentní druh zadávacího řízení**, bez striktních požadavků na jeho průběh. Využívá se jen v zákonem taxativně stanovených výjimečných případech (viz § 23 ZVZ). Herman, Fidler aj. (2016) dodávají, že důvody pro jeho použití vyplývají přímo z evropských směrnic a nelze je tudíž jakýmkoli způsobem rozšiřovat. Jurčík (2011) charakterizuje daný typ řízení jako **nejjednodušší a nejméně formální způsob zadání VZ**. JŘBU, jak uvádějí Herman, Fidler aj. (2016) zadavatel zahajuje na základě odeslání výzvy k jednání, výzvy k podání nabídek nebo zahájením jednání s dodavatelem. Během jednání se subjekty domlouvají na podmínkách uzavření smlouvy, přičemž zadavatel je oprávněn v průběhu jednání měnit zadávací podmínky.

Bureš aj. (2015) vidí podstatu **JŘBU** v úplné eliminaci hospodářské soutěže. Z toho důvodu je podle kolektivu autorů nutné vykládat naplnění podmínek pro tento typ řízení velmi restriktivně. Autoři konkretizují možnosti využití JŘBU následovně:

1. VZ může z technických či uměleckých důvodů, nebo z důvodu ochrany výhradních práv splnit pouze jeden dodavatel;
 2. Časově omezená nabídka za podstatně nižší cenu;
 3. Zadání víceprací stávajícímu dodavateli v případě vyskytnutí objektivně nepředvídaných okolností;
 4. Zadání VZ v krajně naléhavém případě (např. v důsledku přírodní katastrofy), který zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a z časových důvodů není možné zadat VZ v jiném druhu zadávacího řízení.
- **Soutěžní dialog** podle Krutáka a Krutákové (2013) slouží veřejnému zadavateli k zadání VZ se zvláště složitým předmětem plnění, pokud použití otevřeného či užšího řízení není možné. Jak uvádějí autoři, jedná se v podstatě o trojfázový druh zadávacího řízení. Jurčík (2011) dále informuje, že veřejný zadavatel na základě oznámení

soutěžního dialogu vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast a k prokázání splnění kvalifikace. Kvalifikovaní zájemci jsou vyzváni k účasti v soutěžním dialogu za účelem nalezení vhodných řešení plnění VZ. Jakmile jsou řešení objevena, veřejný zadavatel ukončí soutěžní dialog a vyzve účastníky k podání nabídek na nalezená řešení. I poté je však připuštěn prvek jednání, jak doplňují Herman, Fidler aj. (2016), za předpokladu že nedojde ke změně zadávacích podmínek nebo ke změně základních parametrů nabídky. Nová právní úprava nahradila pojem soutěžní dialog výrazem **řízení se soutěžním dialogem**.

- **Zjednodušené podlimitní řízení**, jak píše Kruták a Krutáková (2013), je oprávněn použít pouze veřejný zadavatel. Podle autorů se jedná o jednofázový druh řízení, který je podobný otevřenému řízení ve zjednodušené formě. Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010) uvádějí, že zjednodušené podlimitní řízení může veřejný zadavatel použít pro zadání **podlimitních VZ na dodávky a služby** nebo **podlimitních VZ na stavební práce**, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne 20 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty. Podstatou daného řízení je dle kolektivu autorů, přímá výzva zadavatele nejméně pěti subjektům k podání nabídky a prokázání splnění kvalifikace. Za účelem prevence vzniku korupčního jednání nebo koluzního kartelu zadavatel nesmí soustavně oslovovat stejný okruh zájemců. Důvodem pro oslovení stejného okruhu zájemců může být dle ZVZ (2010) předmět plnění VZ či jiné zvláštní okolnosti. Zákon ukládá zadavateli povinnost uveřejnit písemnou výzvu vhodným způsobem po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek. ZZVZ, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), stanovil horní limit pro podlimitní VZ na stavební práce na 50 000 000 Kč.
- **Řízení o inovačním partnerství**, jak charakterizuje MMR (2014), bylo nově zavedeno s cílem podpořit vývoj inovací a jejich následné uplatnění. Podmínkou pro použití daného řízení je skutečná inovativnost, což znamená, že předmět VZ nesmí být běžně dostupný na trhu. Během inovačního partnerství probíhá výzkum a inovační vývoj, které mohou zahrnovat zpracování výrobku, poskytnutí služeb nebo dokončení stavebních prací.
- **Koncesní řízení**, jak komentují Herman, Fidler aj. (2016), bylo v předchozí právní úpravě řešeno samostatným zákonem. Nový zákon, stejně jako v případě ostatních

zadávacích řízení, přináší jeho výrazné zjednodušení. ZZVZ vymezuje pouze zásadní povinnosti zadavatele. Zadavatel si tak může nastavit koncesní řízení dle svého uvážení a dle vhodnosti pro daný typ koncese.

- **Řízení pro zadání VZ ve zjednodušeném režimu** se podle Hermana, Fidlera aj. (2016) vztahuje na VZ na sociální a jiné zvláštní služby. Zadavatel postupuje v souladu se zásadami uvedenými v § 6 a základními ustanoveními o zadávacích řízeních. I toto řízení připouští možnost jednání s účastníky zadávacího řízení. Klíčovou fází pro průběh zadávacího řízení ve zjednodušeném režimu je nastavení zadávacích podmínek vypovídajících o specifickém předmětu plnění VZ.

Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení jsou znázorněny v níže uvedené tabulce 4.

Tabulka 4: Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení

Druh zadávacího řízení	Veřejný a dotovaný zadavatel	Sektorový zadavatel
Otevřené řízení	bez omezení	bez omezení
Užší řízení	bez omezení	bez omezení
JŘSU	výjimečně, za podmínek § 22	bez omezení
JŘBU	výjimečně, za podmínek § 23	výjimečně, za podmínek § 23
Soutěžní dialog	výjimečně, za podmínek § 24 (zvláště složitý předmět plnění VZ)	nelze (stejný postup může ale sektorový zadavatel použít v JŘSU podle § 33)
Zjednodušené podlimitní řízení	bez omezení pro zadání podlimitních VZ na dodávky a služby a na podlimitní VZ na stavební práce do 20 mil. Kč (§ 25)	nepoužívá

Zdroj: (Jurčík, 2011, s. 165)

Prvním krokem zadávacího řízení, jak uvádějí Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010), je vytvoření tzv. **zadávací dokumentace**. Zde zadavatel podle autorů, specifikuje dvě oblasti, kterými jsou předmět plnění a požadovaná kvalifikace dodavatele. Při popisu poptávaného produktu by se měl zadavatel podle OECD⁹ (cit. podle Hamerníkové, Maaytové aj. 2010) vyvarovat přílišné a neúčelné specifikace, která by mohla vyústit ve snížení počtu potenciálních konkurentů a v souvislosti s tím negativně ovlivnit cenu zakázky.

⁹ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

ZVZ (2010, § 44 odst. 1) definuje zadávací dokumentaci jako „*soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymežujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky.*“ Zadavatel nese odpovědnost za správnost a úplnost zadávací dokumentace. ZVZ (2010) vymezuje minimální obsah zadávací dokumentace následovně:

- a) obchodní podmínky, včetně platebních,
- b) technické podmínky, je-li to odůvodněno předmětem VZ,
- c) požadavky na varianty nabídek, jsou-li zadavatelem připuštěny,
- d) požadavek na způsob zpracování nabídkové ceny,
- e) podmínky a požadavky na zpracování nabídky,
- f) způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií a
- g) jiné požadavky stanovené zadavatelem.

2.5.2 Průběh zadávacího řízení

OECD (cit. podle Hamerníkové, Maaytové aj. 2010) rozděluje proces zadávání VZ do následujících fází:

- specifikace,
- selekce,
- kontrahování,
- plnění,
- monitorování,
- vyhodnocení.

Ochrana (2011) vymezuje **devět fází VZ**: rozvaha specifikace, selekce, rozhodnutí o řešení problému formou VZ, příprava dokumentace a zadávání VZ, hodnocení, výběr, exploatace, monitorování, závěrečný audit výkonu. Rozvaha specifikace se týká skutečnosti, zda je vůbec potřeba intervence VS. Selekce se zaměřuje na výběr vhodné varianty řešení veřejného problému. Fáze exploatace se vztahuje na využití možnosti realizovat vybranou nabídku.

Cyklus každé VZ podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012) obsahuje tyto fáze:

- definice potřeb,
- příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace,
- hodnocení nabídek a výběr dodavatele,
- realizace VZ,
- kontrola plnění VZ.

Postup zadávání VZ, jak uvádí Evropská komise (2015), obsahuje z praktického hlediska šest fází:

- příprava a plánování,
- zveřejnění,
- podávání nabídek a výběr uchazečů,
- hodnocení nabídek,
- zadání zakázky,
- realizace zakázky.

Každý druh zadávacího řízení má nějaké procesní specifikum, které nebude nyní z důvodu rozsahu práce popisováno, ale budou uvedeny pouze **stěžejní fáze zadávacího řízení**.

Zadavatel zahajuje zadávací proces, jak informují Ochrana, Pavel, Vitek aj. (2010), zveřejněním zadávací dokumentace. Společnosti, které mají zájem se dané VZ zúčastnit, vypracují nabídky v zadavatelem stanovené lhůtě. Prostřednictvím nabídky uchazeč sděluje zadavateli úroveň své kvalifikace a podmínky, za nichž je schopen zakázku splnit. V rámci prokázání splnění kvalifikace se podle Ochrany (2008) může jednat o následující čtyři skupiny kvalifikačních předpokladů: **základní, profesní, ekonomické a finanční, technické**. Autor dále uvádí, že nabídku lze podat v písemné nebo elektronické formě. Písemná nabídka se podává v řádně uzavřené obálce, na níž je název „veřejná zakázka“ a adresa uchazeče. Zadavatel jednotlivé nabídky očíslovuje a poznamená si datum a čas jejich doručení.

Otevíráním obálek s nabídkami, jak poznamenává Ochrana (2008), je pověřena nejméně tříčlenná **komise pro otevírání nabídek**. Její administrativně dokumentační funkce spočívá v kontrole formálních náležitostí podání nabídky a v sepsání protokolu o otvírání

obálek. Nabídky, které byly formálně v pořádku, jsou podle autora hodnoceny **hodnotící komisí** jmenovanou zadavatelem v počtu nejméně pět členů. Podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012) by měli být hodnocením nabídek pověřeni nezávislí posuzovatelé.

Ochrana, Pavel, Vítek aj. (2010) zmiňují, že vyhodnocení nabídek zahrnuje dvě fáze. První fáze představuje vyloučení uchazečů, jejichž kvalifikace není v souladu s požadavky zadavatele. V druhé fázi dochází k hodnocení nabídek na základě zadavatelem určených **hodnotících kritérií**. Kolektiv autorů upozorňuje na skutečnost, že nabídky nesmí být posuzovány podle informací, které byly předmětem plnění prokazování kvalifikace.

Ochrana (2008) uvádí, že zadavatel vybírá nabídku v souladu s ekonomickými principy 3E, která s ohledem na vynaložené zdroje přináší nejvyšší společenský užitek. Stanovená hodnotící kritéria, jak zdůrazňují Peková, Pilný a Jetmar (2012), musí respektovat zásady postupu zadavatele. **Ekonomická výhodnost nabídky a nejnižší nabídková cena** jsou dvě základní hodnotící kritéria pro zadání VZ. Pavel (2009) podotýká, že správná volba hodnotícího kritéria hraje klíčovou roli pro využití pozitivních efektů institutu VZ. Kritérium ekonomické výhodnosti nabídky, jak dále autor popisuje, se skládá ze dvou či více dílčích kritérií, přitom jedním z nich musí být nabídková cena.

Hodnotící komise, jak pokračuje Ochrana (2008), určí pořadí nabídek a sepiše zprávu o posouzení a hodnocení nabídek, kterou předá s veškerou další dokumentací zadavateli. Ten poté rozhodne o výběru nejvhodnější nabídky. Všem účastníkům zadávacího řízení je v zákonem vymezené lhůtě zasláno **oznámení o výběru nejvhodnější nabídky**. Autor dále uvádí, že k uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vybraným uchazečem dojde do patnácti dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Neúspěšní uchazeči mohou podle Ochran, Pavla, Vítky aj. (2010) výsledky i průběh zadávacího řízení napadnout dvěma způsoby. První možnost spočívá v podání námítka přímo zadavateli. Pokud jí nevyhoví, je možné se obrátit na ÚOHS. Ve své podstatě se nejedná o dva způsoby, neboť aby mohl podat uchazeč tzv. návrh na ÚOHS, musí vyčerpat řádné opravné prostředky, kterými jsou právě námítka. Na Úřad se může bez předchozího uplatnění námitek obrátit jen prostřednictvím **podnětu** (ale nemá pak práva účastníka řízení).

2.6 Selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek

Subkapitola se věnuje nejčastějším chybám při zadávání VZ. Na začátku je uvedena rešerše zpracovaná formou tabulky, jejímž obsahem jsou pochybení identifikovaná českými odborníky na problematiku VZ. Zbytek podkapitoly je tvořen přehledem nejčastějších chyb při zadávání VZ u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen ESIF). Vytipovaná nejčastější pochybení v teoretické části poslouží dále v praktické části jednak ke komparaci nejčastěji identifikovaných chyb v rámci činnosti kontrolních orgánů a jednak v souvislosti s vyhodnocením analyzované VZ, která byla rovněž spolufinancována z fondu EU.

Ochrana (2004) na základě analýzy dokumentů zadávacích řízení dochází k závěru, že většina pochybení se vztahuje na oblast hodnotících kritérií a na proces hodnocení nabídek uchazečů. TI (2005) v rámci studie zaměřené na problematiku VZ v ČR vymezuje nejčastější porušení zákona ve dvanácti oblastech. Opakující se nedostatky a praktické problémy stanovuje na základě závěrů NKÚ, vlastní praxe a dalších zdrojů. Jurčík (2007) uvádí porušení, která se často opakují od počátku existence právní úpravy VZ na úrovni zákona. Informuje o nejčastějších chybách zadavatelů a podrobněji rozebírá nedostatky vyskytující se v zadávací dokumentaci a v procesu hodnocení nabídek. Pavel (2009) identifikuje čtyři významné slabé stránky při zadávání VZ. Hamerníková, Maaytová aj. (2010) řeší dva klíčové faktory, díky nimž není naplněn cíl VZ spočívající v získání statků a služeb v požadované kvalitě za nejnižší možnou cenu. Peková, Pilný a Jetmar (2012) se zaměřují na problémové oblasti, které se objevují zejména na úrovni územní samosprávy. Podrobnější informace jsou uvedeny v tabulce 5.

Tabulka 5: Rešerše nejčastějších chyb při zadávání VZ

Autor Rok vydání	Závěry
Ochrana (2004)	Nevhodně volená hodnotící kritéria <ul style="list-style-type: none">• Kvalifikační předpoklady;• Kritérium dodržení termínu zahájení;• Kritérium způsobilosti realizovat zakázku;• Kritérium celkové výhodnosti návrhu smlouvy o dílo;• Platební podmínky. Nepřesnosti při použití vhodných hodnotících kritérií <ul style="list-style-type: none">• Kritéria nezohledňující očekávání zakázky (kritéria nenavazují na cíle zakázky, jsou nekonzistentní);

	<ul style="list-style-type: none"> • Nepřiměřený rozsah kritérií; • Neadekvátně stanovená užitnost nabídek (použití metody bodového hodnocení u významově odlišných kritérií namísto vhodnější metody vážené užitnosti); • Nízká profesionalita zadavatele (např. stanovené váhy nezohledňují pořadí kritérií). <p>Nedostatky při hodnocení nabídek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rozhodování o způsobu hodnocení nabídek v průběhu hodnocení; • Nevhodné použití nabídkové ceny jako jediného kritéria. <p>Další identifikované problémy v oblasti hodnotících kritérií</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nevhodné použití kritéria lhůty, nereálně stanovená lhůta; • Podcenění významné váhy kritéria záručního a pozáručního servisu; • Příliš obecné definování kritéria kvality zakázky; • Nevhodné použití kritéria personálního a technického vybavení uchazeče, časté zveličování daného kritéria; • Obecné definování kritéria reference, nestanovení měřitelných kvantifikovaných ukazatelů při použití tohoto kritéria.
TI (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Umělé rozdělování zakázek na méně hodnotné dílčí celky (snaha o zadání zakázky mimo otevřenou soutěž s cílem upřednostnit předem vybraného dodavatele); • Rozšiřování rozsahu prací nad rámec původního zadávacího řízení a účtování víceprací a vícenákladů (problém proinvestovaných veřejných prostředků bez skutečné soutěže); • Omezování soutěže (soutěž je vyhlášena s cílem zadat VZ jednomu určitému uchazeči, který je dopředu pečlivě vybrán; kritéria jsou účelově nastavena tak, aby se mohli zúčastnit předem vybraní dodavatelé); • Účast personálně propojených firem v jedné soutěži (vítěz soutěže je dopředu znám a ostatní účastníci dělají „křoví“; vítězná nabídková cena je sice nejnižší, ale skutečně otevřená soutěž by zajistila ještě nižší) • Nesprávné hodnocení nabídek (nepřehledný výběr, neodůvodněné rozhodnutí, nestanovení vah jednotlivých hodnotících kritérií, nevhodně zvolená kritéria - kritéria subjektivní, kvalifikační předpoklady, způsobilost realizovat zakázku, technická vybavenost uchazeče, reference, nabídková cena jako jediné kritérium) • Nekvalitní příprava ve fázi plánování (výsledkem je např. neúplná specifikace požadavků zadavatele - nedostatečné vymezení předmětu zakázky, nevhodně zvolená kritéria, dodatečné práce) • Externí poradenské firmy (zneužití postavení poradce v podobě navádění k obcházení zákona či ke korupčním aktivitám; TI (2005, s. 81) tuto skutečnost komentuje následovně: „<i>Je však více než zřejmé, že bez předchozí domluvy a jednání ve shodě se zadavatelem by tito „přátelé státních aktiv“ takovým způsobem postupovat nemohli.</i>“); • Porušení uveřejňovacích povinností; • Neúplná či chybná zadávací dokumentace; • Uzavírání smluv v rozporu s výsledky soutěže; • Nevyloučení uchazečů, kteří nespĺnili kvalifikační podmínky; • Nefunkční ověřování údajů poskytnutých uchazeči.
Jurčík (2007)	<p>Chyby v zadávací dokumentaci</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nastavení velmi přísných zadávacích podmínek; • Obecně stanovená hodnotící kritéria; • Neúplný obsah zadávací dokumentace (např. chybí ustanovení o způsobu hodnocení nabídek); • Nejasnosti v zadávací dokumentaci (např. neurčité či nesrozumitelné zadávací podmínky); • Rozpor mezi zadávací dokumentací a oznámením zadávacího řízení; • Snaha zadavatele ex post upravovat podmínky zadání;

	<ul style="list-style-type: none"> • Požadování nepřiměřené ceny za poskytnutí zadávací dokumentace; • Stanovení krátké lhůty k poskytnutí zadávací dokumentace. <p>Nedostatky v hodnocení nabídek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nestanovení požadavku na uvedení nabídkové ceny za splnění VZ jako celku a následné hodnocení podle jednotkových cen; • Nedůsledné posouzení kvalifikačních předpokladů; • Nevyloučení uchazečů, kteří nesplnili podmínky zadávacího řízení; • Nerespektování stanoveného stupně významu kritérií; • Neúměrné hodnocení objektivně měřitelných kritérií (např. výše nabídkové ceny, délka záruční doby); • Hlasování o nabídkách jako celku (např. nabídky jsou seřazeny do pořadí, aniž by došlo k hodnocení jednotlivých kritérií); • Zohlednění kritéria, které nebylo v původním výčtu uvedeno; • Hodnocení proporcionálně neodráží skutečnost (např. při stanovení nejnižší nabídkové ceny jako hodnotícího kritéria není vybrána nejlevnější nabídka; stejná kritéria jsou hodnocena rozdílně); • Chybějící stručný popis hodnocení jednotlivých kritérií.
Pavel (2009)	<p>Nepochopení logiky institutu VZ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaměření zadavatelů při realizaci VZ směřuje většinou pouze na dodržování procesních kroků definovaných zákonem, čímž dochází k opomíjení základní ekonomické analýzy, která musí zadávacímu procesu předcházet a doprovázet jej; • Rozhodnutí o volbě externí produkce není zpravidla založeno na ekonomickém kalkulu, ale je prováděno podle minulých rozhodnutí či ad hoc (jen pro daný případ); • Předmět plnění VZ není v řadě případů definován pouze pomocí vlastností relevantních pro naplnění stanovených cílů, neboť cíle určité výdajové aktivity nejsou sledovány ani definovány; • Volená hodnotící kritéria často nekorespondují s charakterem předmětu plnění, váhy přiřazované k hodnotícím kritériím postrádají objektivní přístup; • Struktura dílčích kritérií je vymezena pro konkrétní případ, případně ze setrvačnosti a ve své většině není v souladu s principem efektivnosti. <p>Nízká transparentnost zadávacích procesů</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podstatné snížení transparentnosti v souvislosti se zadáváním VZMR (informace o průběhu řízení nejsou uvedeny v IS VZ); • Absence kontroly VZMR dozorovým orgánem, tedy ÚOHS (problematika kontrolní výjimky daná zákonem, díky které se nemají případní neúspěšní nabízející ke komu odvolat); • Velmi vysoko postavený limit netransparentních VZMR. <p>Nedostatečně fungující kontrolní systém</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problém kontrolního systému VZ spočívající v absenci ekonomického uvažování a ve vynucování náprav zjištěných nedostatků; • Kontrolní závěry NKÚ nejsou dostatečně respektovány (jsou zjišťovány stále stejné nedostatky, a to i v případě již kontrolovaných subjektů); • NKÚ nedisponuje potřebnými vynucovacími prostředky (udělování pokut či nařízení nápravných opatření není v jeho kompetenci); • Nedostatečná působnost NKÚ zahrnující pouze kontrolu státních zakázek (např. NKÚ nemůže provést kontrolu zakázek zadávaných orgány územní samosprávy); • Zaměření ÚOHS je orientováno pouze na formální dodržování postupů definovaných v zákoně a opomíjí posuzování zvolených řešení z pohledu dodržení principů 3E a také ekonomickou racionalitu nastavených kvalifikačních předpokladů a hodnotících kritérií; • Otázka logiky institutu pokuty udělené ÚOHS zpravidla zadavateli, který je součástí VS (přesun peněz pouze z jednoho segmentu VS do druhého, fungující

	<p>system v mnoha případech nezajistí skutečně reálné dopady na chování postižených subjektů, ale pouze rozprostře náklady na úkor daňových poplatníků).</p> <p>Neopodstatněná redukce míry konkurence na nabídkové straně</p> <ul style="list-style-type: none"> • Příliš přísné nároky na dodavatele (nepřiměřené kvalifikační předpoklady) a úzce specifikovaný předmět plnění VZ vedoucí k redukci počtu nabízejících a tedy i konkurenčního tlaku; • Negativní ovlivnění počtu nabízejících a zprostředkovaně i vysoutěžené ceny v důsledku snižování váhy nabídkové ceny v rámci rozhodovacího kritéria ekonomické výhodnosti a použití jiného než otevřeného řízení; • Zbytečné vyřazení některých nabídek z formálních důvodů; • Otázka racionality některých požadavků zadavatele na doklady, které musí nabízející předkládat (existuje možnost vyhledat určité doklady z veřejně dostupných databází, čímž se sníží transakční náklady soukromého sektoru, zvýší se míra konkurence a nedojde k znevýhodnění malých a středních podniků).
Hamerníková, Maaytová aj. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Přítomnost korupce; • Vznik koluzního kartelu¹⁰.
Peková, Pilný a Jetmar (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatečné a neúplné podklady; • Značný rozptyl v nabídkové ceně (nabídková cena je mnohdy úmyslně podhodnocena a je nereálná); • Neprofesionalita v hodnocení a rozhodování o nabídkách.

Zdroj: vlastní zpracování

Ochrana, TI, Jurčík a Pavel věnují značnou pozornost nedostatkům v oblasti nastavení hodnotících kritérií a procesu hodnocení nabídek. Ochrana a TI uvádějí podobné příklady nevhodně zvolených hodnotících kritérií a doporučují jejich použití v předkvalifikačním řízení. Vymezení potřebných kritérií pro zadání VZ souvisí se zadávací dokumentací. Chyby v zadávací dokumentaci zkoumá podrobněji Jurčík. TI a kolektiv autorů Peková, Pilný a Jetmar zmiňují nedostatečnost či neúplnost zadávacích podkladů. Peková, Pilný a Jetmar společně s Ochranou upozorňují na nízkou profesionalitu zadavatelů. TI se zaměřuje na neprofesionální chování zaměstnanců externích poradenských firem, které připravují a organizují zadávací řízení. TI, Pavel a Hamerníková, Maaytová aj. se zabývají otázkou omezování soutěže. TI uvádí jako příklad účelově nastavená hodnotící kritéria, která zajistí účast předem určené skupiny dodavatelů. Pavel v kontextu s omezováním soutěže řeší neopodstatněnou redukci míry konkurence na nabídkové straně v podobě např. nepřiměřeně přísných kvalifikačních předpokladů. Hamerníková, Maaytová aj. vidí

¹⁰ Jednotliví účastníci veřejných soutěží uzavírají v rámci koluzního kartelu, jak uvádějí Hamerníková, Maaytová aj. (2010) horizontální dohodu, podle které si rozdělí trh. Jedná se o chybu na straně nabídky, tj. dodavatele.

největší problém v oblasti zadávání VZ v přítomnosti korupce a koluzních kartelů. Pavel chápe jako slabé místo transparentního veřejného zadávání nízké limity u VZMR a jejich výjimku z dohledu ÚOHS. Autor postrádá u kontrolního systému VZ v ČR ekonomické uvažování a především u NKÚ uvádí nedostatečné vynucovací prostředky pro nápravu zjištěných pochybení.

VZ financované z ESIF, jak uvádí **Evropská komise (2015)**, jsou zadávány jako součást projektu podpořeného EU. Na základě provedených přezkumů lze konstatovat, že příčinou zjištěných pochybení je v mnoha případech špatné plánování, zejména na samém začátku postupu zadávání VZ. Z toho důvodu, veřejní zadavatelé často svěřují složité, rizikové VZ vysoké hodnoty specializovaným subjektům, což se považuje za osvědčený postup. Níže uvedený přehled nejčastějších chyb v jednotlivých fázích VZ definovaných Evropskou komisí je zaměřen na nedostatky vedoucí k **finančním opravám**¹¹ (viz tabulka 6).

Tabulka 6: Nejčastější chyby při zadávání VZ vedoucí k finančním opravám

Fáze	Chyba
Plánování	<ol style="list-style-type: none"> 1. Přímé zadání zakázky bez náležitého odůvodnění nezveřejnění oznámení o zakázce; 2. Umělé dělení zakázek; 3. Neodůvodněné případy použití mimořádného vyjednávacího řízení s/bez zveřejnění oznámení o zakázce; 4. Nepřiměřená a diskriminační kritéria pro výběr a kritéria pro zadání nesouvisející s předmětem zakázky; 5. Chyby/omyly při zadávání objednávek na základě rámcové dohody¹².
Výzvy k podávání nabídek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nedostatečné vymezení předmětu zakázky vedoucí k následným změnám smlouvy v rozporu s pravidly; 2. Nezveřejnění oznámení o zakázce; 3. Nedodržení minimálních lhůt pro doručení nabídek a žádostí o účast; 4. Nezveřejnění prodloužených lhůt pro doručení nabídek nebo žádostí o účast; 5. Neuvedení kritérií pro výběr a/nebo kritérií pro zadání zakázky (a příslušných vah) v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci; 6. Protiprávní a/nebo diskriminační kritéria pro výběr uvedená v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci; 7. Diskriminační technické specifikace (např. uvedení konkrétní značky); 8. Nepřiměřená kritéria pro výběr; 9. Vyjednávací řízení bez odůvodnění (s/bez zveřejnění oznámení o zakázce); 10. Diskriminační výběr (např. stanovení vnitrostátních norem/kvalifikací bez uznání

¹¹ Finanční opravou se rozumí opatření přijatá Komisí nebo členským státem za účelem vyloučení výdajů nesplňujících podmínky pro spolufinancování z rozpočtu EU.

¹² Rámcová smlouva je podle MMR (2016a) využívána k zajištění opakujících se dodávek, služeb nebo stavebních prací s obdobným předmětem plnění. Zadavatel ji uzavírá s jedním či více dodavateli na dobu určitou. Jedná se o nástroj podporující flexibilitu nákupů od externích subjektů.

	<p>„rovnocenných“ norem/kvalifikací);</p> <p>11. Zaměňování kritérií pro výběr a kritérií pro zadání zakázky.</p>
Podávání a výběru nabídek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vyloučení zájemců/uchazečů na základě protiprávních kritérií pro výběr v rozporu s články 2 a 44 směrnice 2004/18/ES; 2. Nerovné zacházení s uchazeči; 3. Přijetí uchazečů, kteří měli být ve fázi výběru vyloučeni; 4. Změna kritérií pro výběr po otevření nabídek vedoucí k nesprávnému odmítnutí uchazečů; 5. Nepoužití objektivních kritérií pro výběr k omezení počtu zájemců.
Hodnocení nabídek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Změna kritérií pro zadání po otevření nabídek mající za následek nesprávné přijetí nabídek; 2. Nedostatečná transparentnost / nerovné zacházení během hodnocení; 3. Nezveřejněný střet zájmů; 4. Změna nabídky během hodnocení; 5. Vyjednávání během postupu zadávání zakázky; 6. Odmítnutí mimořádně nízkých nabídek bez odůvodnění.
Zadávání zakázky	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jednání o zakázce (např. veřejný zadavatel se v rámci jednání s úspěšným uchazečem dohodne na zvýšení / snížení rozsahu zakázky a její ceny).
Realizace	<ol style="list-style-type: none"> 1. Snížení rozsahu zakázky; 2. Zadání zakázek na dodatečné stavební práce nebo služby bez soutěže, aniž by to bylo odůvodněno naléhavostí způsobenou nepředvídatelnými událostmi; 3. Zadání zakázek na dodatečné stavební práce / dodávky / služby přesahujících limity stanovené v příslušných předpisech.

Zdroj: Evropská komise (2015, s. 23-52), vlastní zpracování

Evropská komise zmiňuje jako nejproblémovější oblast zadávání VZ **fázi plánování**. TI ve své studii rovněž upozorňuje na špatnou přípravu VZ. Ochrana poukazuje na nesoulad cílů VZ a stanovených kritérií. Pavel v souvislosti s rozhodováním o použití institutu VZ řeší potřebu její ekonomické analýzy a zdůrazňuje dodržování principů 3E v celém jejím průběhu. V porovnání s předchozí tabulkou lze ve fázi plánování nalézt pochybení, jako je umělé dělení zakázek či nepřiměřená kritéria pro výběr a zadání VZ. **Fáze výzvy k podání nabídek** obsahuje většinou nedostatky týkající se zvolených kritérií, dále nedostatečné specifikace předmětu VZ, neplnění uveřejňovacích povinností apod. Problémové oblasti vyskytující se ve **fázi podávání a výběru nabídek** se vztahují na porušení zásady rovného zacházení, nevyloučení nevhodných uchazečů či použití subjektivních kritérií. V rámci **fáze hodnocení nabídek** dochází ke skutečnostem, jako jsou nepřípustné změny kritérií a nabídky, netransparentní postup hodnocení, nezveřejněný střet zájmů¹³. Ve **fázi zadávání zakázky** uvádí Komise pouze nedovolené jednání o zakázce mezi zadavatelem

¹³ Střet zájmů představuje podle OECD (cit. podle Bureše aj. 2015) „kolizi mezi veřejnými povinnostmi a soukromými zájmy veřejného činitele, ve které mohou soukromé zájmy veřejného činitele negativně ovlivňovat výkon úředních povinností a odpovědnosti.“

a dodavatelem. TI identifikuje problém v rozšiřování rozsahu prací v podobě víceprací. Komise naopak ve **fázi realizace** hodnotí jako chybu snižování rozsahu zakázky jako výsledek dohody mezi veřejným zadavatelem a zhotovitelem. V druhém případě se jedná o významnou změnu zakázky, v jejímž důsledku dojde k výraznému snížení ceny zakázky. Na zakázce menšího rozsahu by se pravděpodobně chtěly podílet i jiné menší organizace.

3. Historie právní úpravy a současná právní úprava

Oblast veřejného zadávání je vystavena častým změnám. Největší a nejvýznamnější změnou v roce 2016 je přijetí nového zákona. Důvodem pro vznik nové legislativní úpravy zadávání VZ byla povinnost transponovat nové evropské směrnice. Nový zákon vznikl za účelem odstranění nadbytečné formálnosti. Kapitola podává náhled do historie právní regulace zadávání VZ. Vymezuje významné milníky z hlediska právní úpravy dané oblasti a informuje o nejnovějším zákoně z pohledu zásadních změn, které přinesl.

3.1 Vývoj legislativních opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek

Prvním právním předpisem na úrovni zákona, který řešil zadávání VZ v ČR, byl podle Doležalové a Doležala (2011) **zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání VZ**. Jak uvádí Jurčík (2007), zadávání VZ postrádalo do té doby právní úpravu obvyklou ve vyspělých státech, především v EU. Zákon vyhotovilo Ministerstvo hospodářství a dohled vykonávalo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž, jehož právním nástupcem se stal ÚOHS. V předcházejících devíti letech byl ÚOHS jediným orgánem státu zodpovědným za zadávání VZ. Autor pokračuje, že hlavním impulsem pro přijetí uvedeného zákona byly integrační snahy do EU. Při jeho tvorbě, jak dále informuje Pavel (2009), se vycházelo z tzv. modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb přijatého UNCITRAL¹⁴. Jako nejdůležitější změnu, kterou přinesly časté novelizace zákona, lze uvést povinnost zveřejňovat informace o jednotlivých zakázkách na internetu od roku 2000. Autor upozorňuje na nedostatky zákona, přičemž za nejvýznamnější považuje pojmovou i logickou nekonzistentnost s legislativním rámcem EU.

K nápravě zmiňovaných nedostatků podle Doležalové a Doležala (2011), došlo v souvislosti se vstupem ČR do EU, kdy byl schválen **zákon č. 40/2004 Sb., o VZ**. Nová komplexní norma, jak komentují autoři, byla postavena na zcela jiných principech

¹⁴ Komise Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo

a reflektovala snahu o harmonizaci české právní úpravy v oblasti zadávání VZ s evropským právem. Jak poznamenává Jurčík (2007), nová legislativní úprava byla plně slučitelná s právem EU, neboť byla založena na všech tehdy platných směrnících upravujících zadávání VZ v EU. Přijetí právního rámce slučitelného s právem EU bylo podmínkou k čerpání prostředků ze strukturálních fondů. **Metodickým orgánem pro oblast zadávání VZ se nově stalo MMR**, které nahradilo právního předchůdce, tj. Ministerstvo hospodářství. Pozice přezkumného orgánu zůstala nadále v kompetenci ÚOHS. Pavel (2009) doplňuje, že přijetím nového zákona došlo ke zrušení institutu VZMR, VZ byly nově rozděleny podle předpokládané hodnoty na nadlimitní a podlimitní, a vznikl institut rámcové smlouvy.

V souvislosti s vydáním směrnic Evropského parlamentu a Rady o zadávání VZ 2004/17/ES a 2004/18/ES, jak uvádí Poremská (2014), vznikl nový **zákon č. 137/2006 Sb., o VZ**. Důvodová zpráva k zákonu (cit. podle Poremské 2014) informuje o základních principech daného předpisu:

- zjednodušení a zpřehlednění zákona,
- vyjasnění základních pojmů,
- zjednodušení a zpřesnění jednotlivých zadávacích postupů,
- zařazení subjektů poskytujících poštovní služby mezi sektorové zadavatele,
- zavedení nových druhů zadávacích řízení (soutěžní dialog, zjednodušené podlimitní řízení),
- možnost použití rámcových smluv všemi zadavateli,
- princip elektronizace procesu zadávání (zavedení elektronické aukce a DNS¹⁵).

Pavel (2009) podotýká, že ZVZ se soustředil na zvýšení flexibility zadavatelů v případě zakázek s nižšími hodnotami a při haváriích a krizových stavech. Obnovil institut VZMR, přičemž navýšil limit u stavebních prací z 2 mil. Kč na 6 mil. Kč. ZVZ stanovil povinnost respektovat při zadávání VZMR zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení. Autor se vyjadřuje k vývoji zákonných norem v oblasti VZ, kdy zjišťuje

¹⁵ Dynamický nákupní systém je podle MMR (2016a) plně elektronický systém, díky němuž si mohou zadavatelé opakovaně pořídit běžné, jednoduché dodávky, služby či stavební práce.

poměrně razantní nárůst jejich rozsahu, který se v praxi mimo jiné projevuje zvyšujícími se administrativními náklady a v určitých situacích i snahou o obcházení zákona.

Z mnohých novel ZVZ lze vypíchnout tzv. **transparentní (protikorupční) novelu ZVZ**. Cílem novely č. 55/2012 Sb., jak uvádí MMR (2013), bylo eliminovat možnost korupčního jednání během zadávání VZ a učinit tak celý proces více transparentním. Uvedená novela zavedla na krátkou dobu dvě významné změny. Zaprvé snížila limity pro VZMR na polovinu, tzn. u VZ na dodávky a služby ze 2 mil. Kč na 1 mil. Kč, u VZ na stavební práce z 6 mil. Kč na 3 mil. Kč. Zadruhé zavedla povinnost zrušit zadávací řízení v případě, že zadavatel obdrží pouze jednu nabídku.

Jak komentuje dále MMR (2013), po přijetí novely se staly právě tyto dva body předmětem kritiky. V případě **první změny**, která sice přinesla na straně jedné určitou dodatečnou administrativní zátěž, lze však jednoznačně konstatovat pozitivní dopady na transparentnost zadávacích procesů. Snížení limitů přispělo k zlepšení evidence finančních prostředků investovaných do VZ díky uveřejňovací povinnosti v IS VZ. **Druhá změna** podle MMR reagovala na řadu případů, kdy byly VZ vedeny v rámci zadávacích řízení, od nichž se očekává vyšší intenzita konkurence na nabídkové straně, a získaly pouze jednu hodnotitelnou nabídku. **Zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb.** (tzv. „technická novela“), jak uvádí ÚOHS (2014), uvedené dvě změny v souvislosti s vyhodnocením dopadů protikorupční novely zrušilo. Předmětné limity byly navráceny na původní úroveň a postup při rušení zadávacího řízení v případě obdržení pouze jedné nabídky, byl zpřesněn a upraven. Po splnění určitých podmínek je zadavateli umožněno pokračovat v opakovaném zadávacím řízení.

V únoru 2014, jak informuje ÚOHS (2015), byly v Úředním věstníku EU zveřejněny **tři nové evropské směrnice¹⁶ o zadávání VZ a koncesí**. Pro členské státy, jak doplňuje MMR (2016a), vyplula z této skutečnosti povinnost do dvou let transponovat nová pravidla

¹⁶ Podle ÚOHS (2015) se jedná o následující předpisy: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání VZ (směrnice o VZ), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (sektorová směrnice), směrnice 2014/23/EU o udělování koncesí (směrnice o koncesích).

do vnitrostátního právního řádu. MMR se na základě množství a charakteru změn rozhodlo vytvořit zcela nový zákon, na jehož přípravě se podílel jako spolugestor zákona i ÚOHS v části dotýkající se ochrany před nezákonným postupem zadavatele. Modernizační balíček evropských směrnic, jak představuje ÚOHS (2016a), byla ČR povinna přenést do svého právního řádu do 18. dubna 2016. ČR splnila uvedenou povinnost o šest měsíců později, poté co 1. října 2016 nabyl účinnosti nový **zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání VZ**. Co přináší nejnovější právní úprava v oblasti VZ nastíní následující subkapitola.

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

ZZVZ představuje podle Hermana, Fidera aj. (2016) novou etapu v oblasti veřejného zadávání. Oproti předchozím právním úpravám, jak tvrdí autoři, přináší tento zákon značnou míru pružnosti, ale zároveň klade na zadavatele vyšší míru odpovědnosti. Nový název zákona odráží jeho orientaci na vyváženou procesní stránku hospodářské soutěže mezi dodavateli. Kolektiv autorů uvádí, že smysl zákona tkví ve stanovení obecných pravidel pro vlastní zadávací proces. Lidé podílející se na tvorbě nového zákona se mimo jiné zaměřili na jeho uživatelskou přívětivost. Struktura právního předpisu je tak pro adresáty sestavena logicky a přehledně.

Hlavní cíl nové právní úpravy zadávání VZ, jak dodává ÚOHS (2015), je založen na zjednodušení procesu zadávání a snížení administrativní zátěže pomocí nástrojů elektronického zadávání. Od přijatých opatření se očekává zvýšení efektivity procesu zadávání VZ a úspora finančních prostředků s tím spojených. Další přínos ZZVZ, který ÚOHS zmiňuje, spočívá v odstranění bariér vstupu malých a středních podniků na trh VZ. Pravidla pro zadávání VZ, vycházející z nových evropských směrnic, sledují širší kontext obecných společensko-politických cílů (ochrana životního prostředí, zavádění inovací, boj proti klimatickým změnám) a usilují o jejich naplnění.

ZZVZ přináší podle MMR (2016a) tyto **zásadní změny**:

- v případě nadlimitního režimu musí zadavatel odůvodnit v zadávací dokumentaci nebo v písemné zprávě zadavatele nevyužití možnosti rozdělení VZ na části (motivace zadavatele k častějšímu dělení VZ s cílem podpořit malé a střední podnikání),

- nabídky mohou být doplněny o jakékoli chybějící informace, které neovlivní hodnocení,
- zadavatel je oprávněn požadovat prokázání splnění kvalifikace i po poddodavateli (dříve subdodavatel) podílejícím se na plnění VZ,
- poddodavatel má právo na platbu v hotovosti,
- ekonomická výhodnost nabídky u VZ v nadlimitním režimu nesmí být hodnocena pouze na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny, ale musí alespoň z části zohlednit kritéria kvality,
- limit pro použití zjednodušeného podlimitního řízení u VZ na stavební práce byl navýšen na 50 mil. Kč,
- v souvislosti s identifikací mimořádně nízké nabídkové ceny, bylo zadavatelům umožněno stanovit v zadávací dokumentaci vzorec pro výpočet nebo přímou cenu, pod níž budou nabídkové ceny považovány za mimořádně nízké,
- zadavatel má právo vyloučit dodavatele, který se mu neosvědčil (došlo k uplatnění sankcí nebo náhrady škody) nebo se v minulosti dopustil závažného profesního pochybení,
- zadavatel není povinen svolávat hodnotící komisi (s výjimkou VZ s předpokládanou hodnotou nad 300 mil. Kč; podle staré právní úpravy VZ, jak podotýká Fidler (2016), byl zadavatel povinen jmenovat hodnotící komisi pro všechny VZ),
- zadavateli je dovoleno nejprve hodnotit nabídky a následně posoudit kvalifikaci a soulad nabídky se zadávacími podmínkami pouze u vybraného dodavatele (pro průběh zadávacího řízení, jak uvádí Fidler (2016), již není stanoveno povinné pořadí kroků; autor dále informuje, že zadavateli již není uložena povinnost posoudit všechny nabídky),
- rozkrývání majetkové struktury vybraného dodavatele,
- smlouvu na VZ lze měnit bez splnění dalších podmínek, a to až do výše 15 % původní hodnoty, v případě VZ na stavební práce, a 10 % hodnoty VZ u dodávek a služeb,
- dojde k zásadnímu rozšíření požadavků na povinnou elektronickou komunikaci při zadávání VZ (pro zadavatele z kategorie ČR, Českou národní banku a centrální zadavatele platí povinná elektronická komunikace od 18. dubna 2017, pro ostatní zadavatele pak od 18. října 2018).

4. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek

Praktická část diplomové práce začíná kapitolou věnující se problémům trhu VZ identifikovaným v praxi kontrolních orgánů. ÚOHS, NKÚ a MF jsou významné instituce zabývající se kontrolní činností na území ČR. Nejdůležitější organizací vykonávající dozor nad zadáváním VZ je ÚOHS. Úřad se zaměřuje zejména na dodržování zákonného postupu zadavatele při zadávání VZ. NKÚ zastává pozici nezávislého kontrolního orgánu v ČR. Předmětem zájmu NKÚ jsou státní zakázky. MF v rámci provádění veřejnosprávních kontrol (dle zákona o finanční kontrole) sleduje dodržování ZZVZ orgány veřejné správy. S ohledem na hlavní cíl zákonné úpravy VZ, kterým je zejména úspora veřejných prostředků, je prostor věnovaný selháním VS při zadávání VZ nedostatečný. Nový zákon redukuje formálnost procesu zadávání a přenáší na zadavatele větší odpovědnost. Zda se uvedené novinky osvědčí, ukáže až samotná praxe. Aktuálnější domácí literatura zpracovávající pochybení při zadávání VZ zatím není k dispozici. Základní informace týkající se institutu VZ jsou v nových publikacích upraveny, ale vymezení problémových oblastí veřejného zadávání a určitých preventivních opatření chybí. Cílem kapitoly je z toho důvodu vytipovat nejčastější chyby veřejného zadávání a porovnat je s uvedenými selháními VS při zadávání VZ v teoretické části.

Tři přehledy nejčastějších chyb při zadávání VZ za výše uvedené kontrolní orgány, jsou zpracovány na základě výročních zpráv ÚOHS a výročních zpráv MMR o stavu VZ v ČR. Jedná se o výroční zprávy za období let 2011-2015. Výroční zprávy MMR jsou využity vzhledem k poskytnutým podkladům NKÚ a MF, které informují o dané problematice. V roce 2011 byla vydána první zpráva o stavu VZ předložená MMR. Vláda v uvedeném roce, jak doplňuje MMR (2012), rozhodla o každoročním vypracování výroční zprávy o stavu VZ za účelem vyhodnocení celkového stavu sektoru VZ za předešlý kalendářní rok. Vláda učinila daný krok se záměrem naplnit cíle Strategie vlády v boji proti korupci.

Na začátku každé subkapitoly je představena činnost konkrétního úřadu. Následně je uveden přehled nejčastějších chyb při zadávání VZ identifikovaných v rámci jejich praxe. Souhrn pochybení za jednotlivé kontrolní orgány byl vytvořen za použití metody analýzy a syntézy. Výsledkem analýzy výročních zpráv bylo zjištění dílčích typů chyb zadavatelů VZ během stanovených pěti let. Z jednotlivých problémových oblastí byl vytvořen

metodou syntézy ucelený přehled nejčastějších chyb při zadávání VZ. Na konci každé části je uvedeno krátké zhodnocení.

4.1 Chyby identifikované Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

ÚOHS reprezentuje, jak uvádějí Nemeč, Ochrana, Pavel a Šagát (2010), **jeden z pilířů institucionální kontroly v ČR**. Jeho agendu tvoří aktivity související s antimonopolní politikou a dohledem nad dodržováním ZZVZ. Úřad v souvislosti s VZ zkoumá zákonnost kroků zadavatelů a respektování principů transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Kolektiv autorů dále informuje, že kompetence Úřadu jsou stanoveny zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti ÚOHS. V jeho čele stojí předseda, jmenovaný prezidentem republiky na šestileté funkční období. Činnost Úřadu je zabezpečena samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Kontrola určité VZ je zahájena buď na základě písemného návrhu stěžovatele, nebo z vlastní iniciativy Úřadu.

ÚOHS (2016a) **dohlíží na zadávání VZ od ledna 1995**, tedy více než 20 let. V rámci dohledu rozhoduje, zda zadavatel při zadávání VZ postupoval v souladu se zákonem, ukládá nápravná opatření a sankce, projednává správní delikty zadavatelů a dodavatelů. Smyslem právní úpravy veřejného zadávání je podle ÚOHS (2016a) zajistit volnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli VZ a vybrat nejvhodnější nabídku transparentním a nediskriminačním způsobem. Soutěžní prostředí takového charakteru bude zárukou hospodárně, účelně a efektivně vynaložených veřejných prostředků. Další zajímavé údaje o činnosti a zaměření ÚOHS jsou uvedeny v boxu 1 níže.

Box 1: Charakteristika ÚOHS

ÚOHS je ústředním orgánem státní správy ČR. Jeho činnost je zaměřena na ochranu hospodářské soutěže, dohled nad zadáváním VZ, monitoring a koordinaci veřejné podpory. Cílem Úřadu je zajistit férové a rovné podmínky na trhu pro všechny soutěžitele. Další prioritou je zabezpečení transparentních podmínek pro uchazeče o VZ za účelem efektivní alokace veřejných prostředků. Kontrolní a represivní roli Úřadu doplňují důležité konzultační a poradenské aktivity, které usilují o zvýšení povědomí široké veřejnosti o činnosti Úřadu a informují o prevenci protiprávních jednání. Je nutné zmínit, že ÚOHS se angažuje na tvorbě srozumitelného a transparentního legislativního prostředí. Klade přitom důraz na dostatečné vyhodnocení dopadů navržených regulačních a exekutivních opatření na oblast hospodářské soutěže. (ÚOHS, 2016b)

Výsledky analýzy za ÚOHS

ÚOHS (2015, 2016a) nejčastěji prošetřuje VZ zadávané v oblasti **stavebnictví, dopravy a ICT**. Jako další problémové typy VZ lze označit VZ ve zdravotnictví a v poskytování služeb formou školení, auditů, poradenství či právních služeb. Přezkum VZ se týká nejčastěji zakázek zadávaných následujícími třemi kategoriemi zadavatelů: ústřední orgány státní správy, města a obce, střední a vysoké školy.

Jednou z hlavních priorit posledních pěti let, jak uvádí ÚOHS (2012), se stalo prošetřování případů označovaných jako **bid rigging**. Jedná se o zakázané dohody uchazečů o VZ. Rok 2011 přinesl v souvislosti s uvedeným problémem, první odhalený český případ typu bid rigging. Úřad reagoval na závažnost dané problematiky zřízením nového specializovaného odboru na monitoring VZ a bid rigging. V letech 2011-2014 probíhal projekt **Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů** za účelem zvýšení povědomí zaměstnanců veřejné správy v oblasti zadávání VZ a v otázkách zakázaných dohod dodavatelů VZ. V roce 2015, jak pokračuje ÚOHS (2016a), byla uložena **rekordní sankce 1,66 miliardy korun** za kartel sedmi stavebních firem. Jednalo se o nejvyšší pokutu v dosavadní historii Úřadu. Případ byl vyšetřován po dobu tří let. Účinným nástrojem v boji s kartelovými dohodami, jak zmiňuje ÚOHS (2013), je program shovívavosti neboli **leniency program**. Jedná se o prostředek, který mohou účastníci kartelů využít, pokud

chtějí ohlásit zakázané dohody mezi soutěžiteli. Úřad jim v rámci programu nabízí určitou shovívavost např. v podobě výjimky z trestní odpovědnosti či prominutí pokuty.

V souvislosti s dále analyzovanou VZ byla vznesena různá obvinění včetně bid riggingu. ÚOHS byl rovněž zaslán podnět zaměřený na přešetření postupu zadavatele tedy Statutárního města Liberec (dále jen SML). Z toho důvodu je tato problematika podrobněji popsána v boxu 2.

Box 2: Problematika bid riggingu

Soutěž mezi uchazeči o zakázku představuje nejefektivnější nástroj pro získání optimálního plnění za výhodnou cenu. Předpokladem pro dosažení nejvyšší kvality požadovaného plnění za co nejnižší cenu je však skutečnost, že spolu uchazeči opravdu soutěží. Obvyklým výsledkem uzavřených dohod mezi uchazeči o VZ je neúměrné navyšování ceny a zhoršení kvality zboží nebo služeb. Přímým negativním dopadům je tak vystavena celá společnost. Tajné zakázané dohody typu bid rigging jsou ve vyspělých zemích postihovány podle práva na ochranu hospodářské soutěže, trestními a jinými předpisy. Podstata bid riggingu spočívá v tajné domluvě podniků (soutěžitelů), účastnících se zadávacího řízení, ohledně zvýšení ceny či snížení kvality produktu pro kupujícího. Dobře a dlouhodobě zorganizovaný bid rigging se může navenek jevit jako férový konkurenční boj. V mnoha případech je doprovázen korupčními aktivitami. Odhalování a prevence bid riggingu by měly být v popředí zájmů každého veřejného zadavatele, který sleduje úsporu veřejných prostředků. Podle odhadů kartelová dohoda zvýší cenu požadovaného plnění o 10 až 50 %. (ÚOHS, 2016c)

V níže uvedené tabulce 7 je znázorněn **souhrn deseti nejčastějších chyb zadavatelů při zadávání VZ** identifikovaných ÚOHS za období 2011-2015.

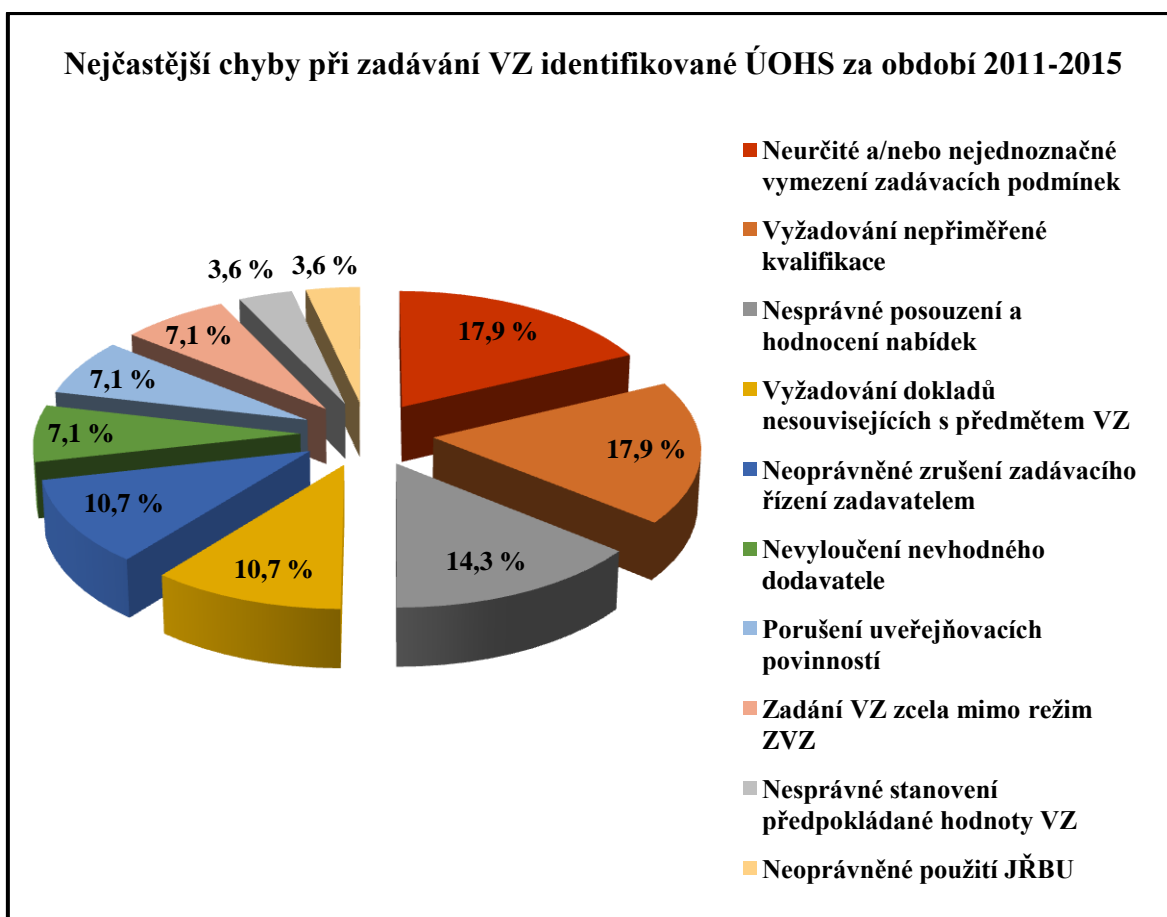
Tabulka 7: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované ÚOHS

Chyba	Četnost výskytu	Poměrové zastoupení
Neurčitě a/nebo nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek, případně nepřiměřenost zadávacích podmínek vymezených zadavatelem	5×	17,9 %
Vyžadování nepřiměřené kvalifikace ve vztahu ke složitosti, druhu a rozsahu předmětu VZ	5×	17,9 %
Nesprávné posouzení a hodnocení nabídek	4×	14,3 %

Vyžadování dokladů nesouvisejících s předmětem VZ	3×	10,7 %
Neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem	3×	10,7 %
Nesprávný postup zadavatele, kdy tento nevyloučí z účasti v zadávacím řízení dodavatele, jehož nabídka nebyla v souladu se zákonem nebo s požadavky zadavatele	2×	7,1 %
Porušení uveřejňovacích povinností	2×	7,1 %
Zadání VZ zcela mimo režim ZVZ (ač byl zadavatel podle zákona povinen postupovat)	2×	7,1 %
Nesprávné stanovení předpokládané hodnoty VZ a s tím spojený nesprávný výběr druhu zadávacího řízení	1×	3,6 %
Použití JŘBU, aniž by byly splněny podmínky pro jeho použití	1×	3,6 %

Zdroj: Výroční zprávy ÚOHS, vlastní zpracování

Pro lepší přehlednost je k tabulce doplněn níže uvedený graf, kde je znázorněno procentuální zastoupení jednotlivých pochybení (viz obrázek 1).



Obrázek 1: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované ÚOHS

Zdroj: Výroční zprávy ÚOHS, vlastní zpracování

ÚOHS konkrétně nevymezuje chybu při zadávání VZ ve formě porušení základních zásad postupu zadavatele. V jednotlivých pochybeních lze však nedodržení principů transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace identifikovat.

Z přehledu vyplývá, že mezi dvě nejčastější chyby při zadávání VZ patří neurčité či nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek a vyžadování nepřiměřené kvalifikace ve vztahu ke složitosti, druhu a rozsahu předmětu VZ. Za další problémové oblasti ÚOHS shledává nesprávné posouzení a hodnocení nabídek, vyžadování dokladů nesouvisejících z předmětem VZ a neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem. Za pochybení při posouzení a hodnocení nabídek Úřad považuje zejména nedostatečný popis způsobu a provedení hodnocení, nesprávný postup při posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny či stanovení subjektivních hodnotících kritérií zadavatelem.

Jako pochybení, která se vyskytují v menším měřítku, lze uvést nevyločení nevhodného uchazeče, porušení uveřejňovacích povinností či neoprávněné zadání VZ zcela mimo režim zákona. Chyby vztahující se na nesprávné stanovení předpokládané hodnoty VZ a neoprávněné použití JŘBU Úřad uvedl pouze jednou. V porovnání s problémy specifikovanými v teoretické části lze konstatovat, že na většině se autoři s ÚOHS shodují. Oblasti, které nebyly v teorii uvedeny, jsou následující: neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem, nesprávné stanovení předpokládané hodnoty VZ a neopodstatněné použití JŘBU.

MMR (2013) chápe **vysoké zastoupení JŘBU jako přetrvávající „neduh“ českého veřejného zadávání**. Podle MMR (2016a) se jedná o dlouhodobý problém českého trhu VZ, neboť JŘBU je nesoutěžní metodou s nízkou mírou transparentnosti. Příčiny častého použití daného řízení vidí MMR (2013) ve snaze některých zadavatelů vyhnout se regulárnímu tendru a v nedostatečné projektové přípravě staveb, která si následně vyžádá dodatečné práce. Pochybení typu zadání VZ zcela mimo režim zákona, ač byl zadavatel povinen podle zákona postupovat, souvisí s problematikou umělého či účelového dělení zakázek.

4.2 Chyby identifikované Nejvyšším kontrolním úřadem

Externí audit v ČR, jak informují Nemeč, Ochrana, Pavel a Šagát (2010), vykonává NKÚ. Působnosti, postavení, organizační struktura a činnosti Úřadu jsou stanoveny **zákonem č. 166/1993 Sb., o NKÚ**. Mezi subjekty kontrolované NKÚ patří ministerstva, jiné správní úřady a státní orgány, fyzické a právnické osoby. Kolektiv autorů stejně jako Pavel (2009) podotýká, že kontrole NKÚ podléhají pouze veřejné prostředky spojené se subjekty ústřední správy. Kontrolovány tak nejsou aktivity realizované samosprávou. Jako výjimku lze uvést situaci, kdy jsou prostředky poskytovány ze státního rozpočtu (např. formou dotace). **Novela Ústavy a zákona o NKÚ** týkající se rozšíření kontrolní pravomoci NKÚ, jak oznamuje projekt Rekonstrukce státu (2016), byla v květnu 2016 Senátem zamítnuta. Portál informuje o tom, že přijetí daných novel by zajistilo kontrolu nad třetinou rozpočtu. NKÚ by tak získal kompetenci ke kontrole stamiliard státních peněz v obcích a státních společnostech. Na portálu je uveřejněn následující komentář: „*Několikaleté úsilí se tak vrací opět na začátek - zpět do rukou vlády.*“ V boxu 3 jsou shrnuty základní údaje o činnosti NKÚ.

Box 3: Charakteristika NKÚ

NKÚ plní funkci nezávislého kontrolního orgánu na území ČR. Jeho existence je dána přímo Ústavou, která mu zaručuje nezávislost na moci zákonodárné, výkonné i soudní. Stává se tak nezastupitelným prvkem parlamentní demokracie. „*NKÚ kontroluje zejména hospodaření se státním majetkem a s finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob, plnění příjmových a výdajových položek státního rozpočtu a také hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí.*“ Organizační strukturu Úřadu tvoří prezident a viceprezident, Kolegium, senáty a Kárná komora. Rozhodující postavení v rámci zajištění objektivitu při posuzování kontrolovaných skutečností a v zásadních otázkách týkajících se kontrolní působnosti NKÚ mají kolektivní orgány, tj. Kolegium a senáty. (NKÚ, 2016, s. 10)

Výsledky analýzy za NKÚ

NKÚ (cit. podle MMR 2016a) řadí kontrolu zadávání VZ mezi svou prioritní činnost. V rámci kontroly je zkoumáno nejen samotné dodržení zákonného procesního postupu, ale

rovněž se hodnotí, zda byla cena za poskytnuté plnění v souladu s principy 3E. **Problémové a rizikové typy VZ** vyhodnocené NKÚ z dlouhodobého hlediska jsou **stavební zakázky včetně rekonstrukcí historických objektů**, zakázky na ICT, dopravní infrastrukturu a na pořízování zdravotnické či vojenské techniky. Úřad považuje za dlouhodobé a přetrvávající nedostatky veřejného zadávání nedostatečnou přípravu VZ v oblasti investic a nejednoznačné vymezení předmětu a předpokládané hodnoty VZ spojené s následným neoprávněným zadáváním víceprací v JŘBU.

Z níže uvedené tabulce 8 je zobrazen **souhrn patnácti nejčastějších chyb zadavatelů při zadávání VZ** identifikovaných NKÚ za období 2011-2015.

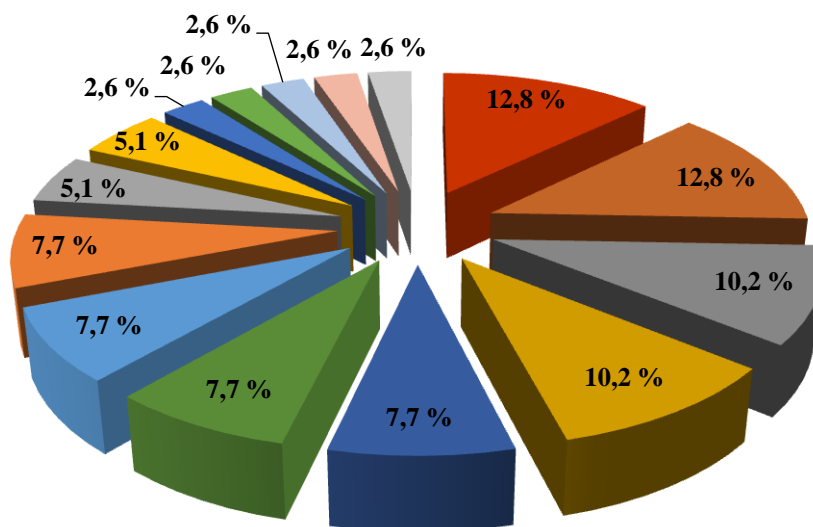
Tabulka 8: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované NKÚ

Chyba	Četnost výskytu	Poměrové zastoupení
Účelové dělení předmětu VZ do více samostatných zakázek, aby mohly být následně zadány v režimu podlimitních zakázek nebo zakázek malého rozsahu	5×	12,8 %
Neprůkazný postup při hodnocení nabídek, nejasně stanovená hodnotící kritéria, hodnocení podle jiných kritérií	5×	12,8 %
Nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek z hlediska kvantitativního a kvalitativního s následným prodražením realizované zakázky a prodlužováním termínu dokončení	4×	10,2 %
Účelové stanovení kvalifikačních předpokladů, které může splnit jen velmi malý počet uchazečů, přestože okruh možných dodavatelů byl několikanásobný	4×	10,2 %
Nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti zakázky	3×	7,7 %
Nedostatečné vymezení předpokládané hodnoty VZ, které má za následek, že skutečná cena se od předpokládané hodnoty výrazně liší, a to směrem nahoru i dolů	3×	7,7 %
Neoprávněné používání a nadužívání JŘBU, zejména u zakázek v oblasti ICT a v případech dodatečných stavebních prací	3×	7,7 %
Neúplná či chybná zadávací dokumentace	3×	7,7 %
Porušení uveřejňovacích povinností	2×	5,1 %
Nedodržování zásad transparentnosti, rovného přístupu a zákazu diskriminace	2×	5,1 %
Kompenzace víceprací a méněprací, neprůkaznost jejich doložení	1×	2,6 %
Nezveřejněný střet zájmů (propojenost mezi projektantem, technickým dozorem a dodavatelem)	1×	2,6 %
Nevyužití zákonné možnosti dělení VZ na části s cílem rozšíření konkurenčního prostředí	1×	2,6 %
Neopodstatněné vyloučení uchazeče	1×	2,6 %
Nedodržování zákonem stanovených lhůt	1×	2,6 %

Zdroj: Výroční zprávy MMR, vlastní zpracování

Nejčastější a současně nejvýznamnější pochybení, která NKÚ zjišťuje v rámci své kontrolní činnosti, ovlivňují výběr nejvhodnější nabídky a následnou hospodárnou a efektivní alokaci peněžních prostředků. Opakovaná kontrolní zjištění vyplývající ze závěrů NKÚ jsou přehledně shrnuta do grafu a popsána stručnějším formou (viz obrázek 2).

Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované NKÚ za období 2011-2015



- Účelové dělení předmětu VZ do více samostatných zakázek
- Neprůkazný postup při hodnocení nabídek
- Nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek
- Účelové stanovení kvalifikačních předpokladů
- Nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti zakázky
- Nedostatečné vymezení předpokládané hodnoty VZ
- Neoprávněné používání a nadužívání JŘBU
- Neúplná či chybná zadávací dokumentace
- Porušení uveřejňovacích povinností
- Nedodržování zásad postupu zadavatele
- Kompenzace víceprací a méněprací, neprůkaznost jejich doložení
- Nezveřejněný střet zájmů
- Nevyužití zákonné možnosti dělení VZ na části
- Neopodstatněné vyloučení uchazeče
- Nedodržování zákonem stanovených lhůt

Obrázek 2: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované NKÚ

Zdroj: Výroční zprávy MMR, vlastní zpracování

NKÚ shledává za čtyři nejproblémovější typy chyb při zadávání VZ umělé dělení zakázek, neprůkazný postup při hodnocení nabídek, nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek a účelové stanovení kvalifikačních předpokladů. Všechny oblasti byly popsány jako rizikové i v teoretické části. Zadavatel rozděluje předmět VZ za účelem jeho postupného zadávání v jednodušších a méně transparentních druzích zadávacích řízení. Neprůkazný

postup při hodnocení nabídek spojený s např. nejasně stanovenými hodnotícími kritérii porušuje rovněž zásadu průhlednosti, neboť znesnadňuje možnost následného přezkumu. NKÚ vymezuje jako typ pochybení **nedodržení základních zásad postupu zadavatele**. Jednotlivé oblasti nicméně samy o sobě vypovídají o nedodržení daných zásad. Problém stanovení neodůvodněně přísných nebo diskriminačních kvalifikačních předpokladů spočívá v následném výrazném omezení okruhu potenciálních uchazečů. Opakované nedostatky NKÚ stejně jako ÚOHS nachází v oblasti vymezení předpokládané hodnoty VZ, používání JŘBU a zpracování zadávací dokumentace. Nedokonalosti zadávací dokumentace zahrnují např. nesprávně sepsané protokoly z otevírání obálek nebo z jednání hodnotící komise, odkazy na konkrétní výrobky a výrobce, či neúplnou projektovou dokumentaci.

NKÚ uvádí jako pochybení **nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti VZ**. Zde lze vidět spojitost s názorem Pavla (2009), který upozorňuje na neracionální volbu externí produkce VS. Autor zejména kritizuje absenci ekonomické analýzy a neflexibilní rozhodování orgánů veřejné správy. **Nesplnění uveřejňovacích povinností** znamená např. nezveřejnění výzvy k podání nabídek, neoznámení termínu otevírání nabídek uchazečům či neinformování o výsledku zadávacího řízení. NKÚ a Evropská komise informují o problematice střetu zájmů. NKÚ uvedl ve svých podkladech chybu týkající se propojenosti projektanta, technického dozoru a dodavatele. Předchozí právní úprava ZVZ řešila nepodjatost pouze u členů hodnotící komise. Nový legislativní rámec VZ přináší přísnější pravidla. ZZVZ, jak komentuje Fidler (2016), vymezuje **obecný zákaz střetu zájmů**. Zadavatel je povinen aktivně zabraňovat střetu zájmů. Pokud zadavatel zjistí střet zájmů, musí realizovat nápravná opatření. Fidler (2016, s. 7) dále informuje, že *„zákaz střetu zájmů se vztahuje na osoby, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení, nebo mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení.“*

NKÚ hodnotí jako pochybení **nevyužití zákonné možnosti dělení VZ na části** s cílem rozšíření konkurenčního prostředí. Rozdělení VZ na části, jak uvádí MMR (2016a), může využít zadavatel s ohledem na povahu předmětu VZ a za podmínky, že zakázka bude realizována v režimu, který odpovídá součtu předpokládaných hodnot všech jejích částí. Jedná se o nástroj podpory konkurence na nabídkové straně, díky němuž získají přístup na trh VZ i malé a střední podniky.

4.3 Chyby identifikované Ministerstvem financí ČR

MF (2016) je ústředním orgánem státní správy. Jeho činnost je upravena zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných státních orgánů v ČR. Účast ČR v mezinárodních finančních institucích a orgánech, případně jiných mezinárodních hospodářských seskupeních, je zabezpečena právě MF. Výjimku tvoří členství, kde je stanoveno výlučné právo pro Českou národní banku. MF (2016) zajišťuje koordinaci příjmu zahraniční pomoci. V systému finanční kontroly, jak poznamenávají Nemeč, Ochrana, Pavel a Šagát (2010), zastává specifickou funkci. Je pověřeno **výkonem veřejnosprávní kontroly** u organizačních složek státu (včetně jim podřízených organizací) a poskytovatelů finančních podpor (mimo místních samospráv). Dále je zřizovatelem tzv. centrální harmonizační jednotky, tedy útvaru podřízeného přímo ministrovi. Náplň práce tohoto útvaru lze charakterizovat vytvářením metodik a jiných dokumentů, které pomáhají v praxi realizovat činnosti stanovené zákonem. Veřejnosprávní kontrola byla provedena také v průběhu realizace zkoumané VZ. Předmětem kontroly bylo hospodaření s veřejnými prostředky ve smyslu zákona o finanční kontrole v souvislosti s plněním podmínek vyplývajících ze smlouvy o poskytnutí dotace. Bližší informace k veřejnosprávní kontrole jsou uvedeny v boxu 4.

Box 4: Charakteristika veřejnosprávní kontroly

Veřejnosprávní kontrola je jednou ze složek systému finanční kontroly. Lze ji rozdělit na předběžnou, průběžnou a následnou. V rámci veřejnosprávní kontroly je hodnocena správnost vynaložených veřejných zdrojů v organizacích veřejné správy a u příjemců finančních podpor. Ověřuje se, zda byly veřejné prostředky vynaloženy v souladu se stanoveným účelem a podmínkami. Kromě MF provádí veřejnou kontrolu např. finanční úřady, správci kapitol státního rozpočtu, obecní a krajské úřady. (Nemeč, Ochrana, Pavel a Šagát, 2010)

Výsledky analýzy za MF

MF (cit. podle MMR 2016a) se v rámci provádění veřejnosprávních kontrol zaměřuje mimo jiné na kontrolu dodržování ZZVZ v orgánech veřejné správy. Ministerstvo vymezuje následující **problémové skupiny zadavatelů VZ**:

- ústřední orgány státní správy (ministerstva a jiné orgány),
- státní příspěvkové organizace a organizační složky státu,
- obce, kraje a jejich příspěvkové organizace,
- podnikatelské subjekty jako dotovaní příjemci veřejných podpor,
- zájmová sdružení,
- veřejné vysoké školy.

MF (cit. podle MMR 2016a) řadí mezi **problémové typy VZ** zakázky na **stavební práce a dodávky**. U stavebních prací často dochází k navyšování ceny původní VZ formou víceprací. Opakovaná pochybení jsou zjišťována u dodávek na ICT a dopravní prostředky. Ministerstvo informuje, že zadavatelé chybně definují předmět plnění konkrétní značkou nebo technickými parametry konkrétního výrobku. Další kategorie problémových VZ tvoří zakázky na liniové stavby, propagační a podobné služby v rámci tzv. měkkých projektů, a zakázky na pořízení vysoce specializovaných dodávek a služeb ve zdravotnictví.

MF (cit. podle MMR 2015a) vysvětluje pochybení obcí jako výsledek náročné administrace VZ, nedostatečných informací a malého právního povědomí. Z důvodu vysoké odborné a administrativní náročnosti zadávacího řízení, obce v mnoha případech využívají **služeb externích poradenských firem**. Administrátor poté zastupuje zadavatele při výkonu práv a povinností podle pravidel veřejného zadávání. Ani tento postup však není zárukou bezchybně provedeného zadávacího řízení, jak podotýká MF. Na tutéž problematiku upozorňuje ve své studii TI. Společnost, která byla pověřena administrací VZ zkoumané v případové studii, byla v minulosti několikrát za svou činnost pokutována. Přesto, že zadavatel deleguje organizaci zadávacího řízení na jinou osobu, jak dodává MF (cit. podle MMR 2015a), není zbaven odpovědnosti za dodržování zákona.

Obecným trendem, který ovlivňuje správnost procesu zadávání VZ, jak pokračuje MF (cit. podle MMR 2015a), je **nejednoznačné odůvodnění potřeby a požadovaného řešení**. Jedná se v podstatě o chybu, kterou NKÚ definuje jako nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti zakázky. Dalším problémovým faktorem je podle ministerstva nastavení diskriminačních kvalifikačních předpokladů, jimiž zadavatel sleduje získání dostatečně silného dodavatele, který zajistí klidný průběh realizace VZ. Doba zadávacích

řízení a realizace samotných akcí se dle informací MF (cit. podle MMR 2014) prodlužuje z důvodu častějšího využití opravných prostředků dodavateli.

V níže uvedené tabulce 9 je znázorněn **souhrn osmnácti nejčastějších chyb zadavatelů při zadávání VZ** identifikovaných MF za období 2011-2015.

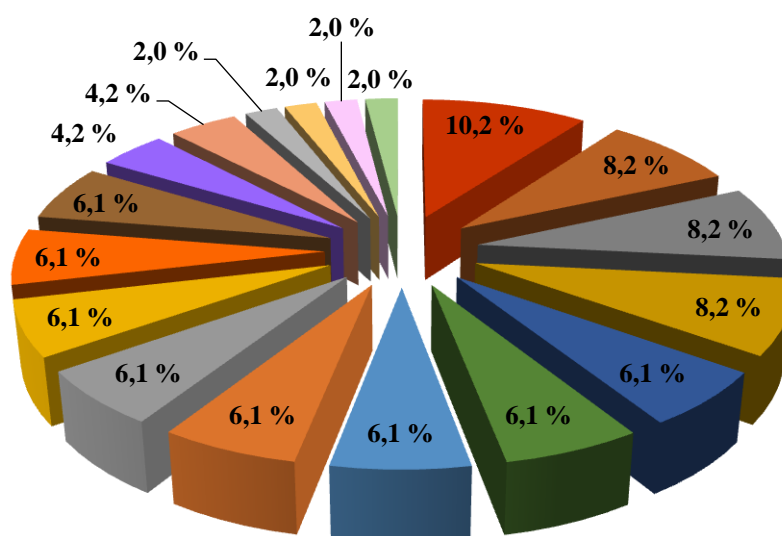
Tabulka 9: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované MF

Chyba	Četnost výskytu	Poměrové zastoupení
Neúplnost a formální nedostatky dokumentace spisové složky VZ	5×	10,2 %
Absence, případně porušování interních směrnic pro zadávání VZ u kontrolovaných subjektů	4×	8,2 %
Uzavírání smluv v rozporu s návrhem smlouvy obsaženým v původních zadávacích podmínkách, časté podstatné změny po uzavření smlouvy	4×	8,2 %
U zakázek na dodávky je požadována konkrétní společnost, specifické označení zboží a služeb	4×	8,2 %
Nedodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace	3×	6,1 %
Dělení předmětu VZ, čímž dochází ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené zákonem, použití jednodušších forem zadávání	3×	6,1 %
Netransparentně stanovený předmět plnění VZ	3×	6,1 %
Nedostatky posouzení a hodnocení nabídek	3×	6,1 %
Nevyřazení uchazečů, kteří nesplnili kvalifikaci v požadovaném rozsahu	3×	6,1 %
Porušení uveřejňovacích povinností	3×	6,1 %
Nedodržení zákonem stanovených lhůt	3×	6,1 %
Nedoložení způsobu stanovení předpokládané hodnoty, případně nestanovení předpokládané hodnoty vůbec, dále uvádění předpokládané hodnoty s DPH	3×	6,1 %
Stanovení nepřiměřených a diskriminačních kvalifikačních předpokladů	2×	4,2 %
Chybný postup při zadávání dodatečných stavebních prací, nových stavebních prací a změn předmětu díla	2×	4,2 %
V organizačních řádech kontrolovaných organizací není vždy určen útvar, který je odpovědný za oblast VZ	1×	2 %
Nedostatky související s dodavateli zaměstnávajícími osoby se zdravotním postižením	1×	2 %
Problematická ochrana údajů dle zvláštního právního předpisu a problematika tzv. začerňování podpisů	1×	2 %
Manipulace ve prospěch případného budoucího vítěze VZ	1×	2 %

Zdroj: Výroční zprávy MMR, vlastní zpracování

V následujícím grafu jsou pro lepší přehlednost problémové oblasti veřejného zadávání zjištěné MF vymezeny stručněji (viz obrázek 3).

Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované MF za období 2011-2015



- Neúplnost a formální nedostatky dokumentace spisové složky VZ
- Absence, případně porušování interních směrnic pro zadávání VZ u kontrolovaných subjektů
- Uzavírání smluv v rozporu s návrhem smlouvy, časté podstatné změny po uzavření smlouvy
- U zakázek na dodávky je požadována konkrétní společnost, specifické označení zboží a služeb
- Nedodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace
- Dělení předmětu VZ
- Netransparentně stanovený předmět plnění VZ
- Nedostatky posouzení a hodnocení nabídek
- Nevyřazení uchazečů, kteří nesplnili kvalifikaci v požadovaném rozsahu
- Porušení uveřejňovacích povinností
- Nedodržení zákonem stanovených lhůt
- Nedostatky ve stanovení předpokládané hodnoty VZ
- Nepřiměřené a diskriminační kvalifikačních předpoklady
- Chyby při zadávání dodatečných stavebních prací
- Neurčení útvaru odpovědného za oblast VZ
- Nedostatky související s dodavateli zaměstnávajícími osoby se zdravotním postižením
- Problematika ochrany údajů a tzv. začerňování podpisů
- Manipulace ve prospěch případného budoucího vítěze VZ

Obrázek 3: Nejčastější chyby při zadávání VZ identifikované MF

Zdroj: Výroční zprávy MMR, vlastní zpracování

Zjištěná nejčastěji se opakující pochybení porušení ZVZ jsou vymezena MF celkem podrobně. Podle MF zadavatelé při zadávání VZ nejčastěji chybují v oblasti **dokumentace spisové složky VZ**. Jedná se o nedostatky v podobě nejednotných identifikačních údajů, nesprávných informací, různého způsobu dokumentace v jednotlivých kalendářních letech či neprůkazného výběru oslovených firem v souvislosti se zadáváním VZMR. Pravidelně se objevují pochybení v oblasti neexistence či porušení interních směrnic pro zadávání VZ u kontrolovaných subjektů, uzavírání smluv v rozporu s návrhem smlouvy obsaženým v původních podmínkách a jejich časté změny bez objektivních příčin. Uvedení konkrétních společností či produktů v zadávací dokumentaci MF uvádí jako dílčí chybu. NKÚ tento problém chápe jako nedostatek zadávací dokumentace. Jedná se o porušení zásady nediskriminace.

Celkem osm typů pochybení se objevilo v podkladech MF za vymezené období třikrát. Všechny identifikované problémové oblasti jsou považovány jako rizikové i v teoretické části, případně jsou popsány ÚOHS či NKÚ. Ministerstvo blíže charakterizuje pochybení týkající se posouzení a hodnocení nabídek. Zabývá se nastavením nevhodných hodnotících kritérií a netransparentním procesem hodnocení. Hodnotící kritéria jsou často nedostatečně specifikována nebo použita subjektivně. Posuzování nabídek je doprovázeno nedostatky ve způsobu hodnocení, který neodpovídá původně stanovenému postupu či je dodatečně upraven. Tento problém se dle ministerstva vztahuje hlavně na VZMR. Zadavatelé rovněž neplní uveřejňovací povinnosti ve Věstníku VZ a na profilu zadavatele.

Teoretická část neinformuje o problematice dodržování interních směrnic zadávání VZ a neřeší následující tři pochybení s nejnižší četností: neurčení odpovědného orgánu za oblast VZ, nedostatky související s dodavateli zaměstnávajícími osoby se zdravotním postižením a otázku ochrany údajů dle zvláštního právního předpisu (zákon o ochraně osobních údajů) a tzv. začernování podpisů. MF (cit. podle MMR 2016a) informuje, že zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením se váže na určité druhy zadávacích řízení a vykazuje chyby v oblasti požadovaných dokladů, které nejsou dostatečně zadavateli ověřovány. Manipulace ve prospěch případného budoucího vítěze VZ je spojena s porušením zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jedná se o nečestné chování, které negativně působí na průběh soutěže.

5. Analýza kauzy Revitalizace městských lázní v Liberci

Druhá kapitola praktické části se zabývá analýzou projektu Revitalizace městských lázní v Liberci. Cílem kapitoly je zjistit, zda nedošlo v rámci realizace VZ k nějakým pochybením. V teoretické části jsou vymezena selhání VS obecně a konkrétně v oblasti zadávání VZ. Předchozí kapitola podává informace o nejčastějších pochybeních při zadávání VZ z pohledu tří významných kontrolních institucí. Vybraná VZ je zvolena jako objekt bádání případové studie. VZ je detailně a přitom komplexně popsána. Podrobné prozkoumání uvedeného případu bude na konci studie zasazeno do širších souvislostí. Případné nedostatky ve VZ budou následně porovnány jednak s výše zmíněnými obecnými a konkrétními selháními VS, jednak s přehledy nejčastějších chyb ve veřejném zadávání zpracovanými v rámci předešlé kapitoly. Praktická část tak bude propojena s částí teoretickou.

Kapitola je strukturována do tří hlavních subkapitol. Budova lázní je významným historickým a architektonickým objektem v Liberci. Projekt Revitalizace lázní na galerijní objekt je výsledkem snah o záchranu budovy a jejího nového využití. První část kapitoly je věnována historii samotné budovy. Historie památky je koncipována na období, v němž lázně plnily svůj původní účel, a na etapu, která se zasloužila o její pozdější dezolátní stav. Druhá subkapitola je zaměřena na projekt obnovy. VZ byla spolufinancována z fondu EU prostřednictvím Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod (dále jen ROP SV). Projektový záměr byl součástí strategického dokumentu IPRM Liberec - zóna Lidové sady. Z toho důvodu jsou zde uvedeny základní informace o těchto dvou programových dokumentech. V charakteristice projektu je přiblížen proces tvorby řešení pro znovuoživení lázní a stanovení budoucího uplatnění budovy. Nechybí ani souhrnné údaje o subjektech podílejících se na realizaci zakázky. Celý průběh VZ je rozdělen na čtyři fáze, kde jsou chronologicky popsány záležitosti, které se udály. Závěrečná zpráva případové studie obsahuje celkové zhodnocení zkoumaného projektu.

5.1 Historie lázní

V první části podkapitoly je vylíčena historie lázní do roku 1990. Jsou zde uvedeny informace o vzniku veřejné budovy, o hlavních poskytovaných službách a měnícím se poslání historického objektu. V druhé části je věnována pozornost okolnostem, které následovaly po nešťastné privatizaci na počátku 90. let. Cesta k obnově památky byla nesnadná a stála město nemalé finanční prostředky.

5.1.1 Lázně císaře Františka Josefa

S rozvojem průmyslu v 19. století, jak uvádějí Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), značně vzrostla koncentrace obyvatel ve městech. Potřeba hygienické očisty se vzhledem k nárůstu prašnosti a dalších zdrojů znečištění v průmyslových oblastech stala velmi aktuální. Neřešením dané situace, jak pokračují autoři, se zvyšovalo riziko šíření různých chorob. Hygienická zařízení ve většině obydlí byla na nízké úrovni, a proto města začala ve druhé polovině 19. století budovat **veřejná očištná zařízení - lázně**.

Liberec byl na konci 19. století, jak informují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), druhým největším městem v Čechách. Rostoucí potřeba veřejných lázní v Liberci se odvíjela od rozmachu textilního průmyslu. Iniciátorem výstavby byla podle Řeháčka (2010) **Liberecká spořitelna** (Reichenberger Sparcasse). Její vedení diskutovalo o záměru postavit veřejnou lázeňskou budovu od roku 1896. Konečné rozhodnutí, jak dodává autor, padlo o dva roky později. Lázně navázaly svým posláním na tradici plovárny, která se původně nacházela jen pár metrů od nich. Voda z Jizerského potoka byla částečně využita pro napájení vodního hospodářství budovy.

Rok 1898, jak píše Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byl jubilejním rokem 50. výročí vlády císaře Františka Josefa I. Rakousko-uherský monarcha, byl jedním z nejdéle panujících evropských monarchů. Po celé monarchii, jak zmiňuje kolektiv autorů, byly na paměť jubilea budovány veřejné stavby nesoucí císařovo jméno. Liberecké lázně byly jednou z nich, což dokládá pamětní deska na průčelí budovy s názvem Kaiser Franz Joseph Bad. **Lázně císaře Františka Josefa** byly slavnostně otevřeny 17. března 1902. Císař si je osobně prohlédl, jak uvádí Řeháček (2010), u příležitosti jeho cesty na Německo-českou výstavu roku 1906. Projektovou dokumentaci zpracoval vídeňský architekt, absolvent

Akademie výtvarného umění, **Peter Paul Brang** (1852-1925). Mohr, Randáček, Čech aj. (2014) upozorňují na skutečnost, že speciální objekty veřejných lázní Brang vytvořil nejen pro Liberec, ale také pro Ústí nad Labem a Vídeň. Na stylu a výzdobě budovy se projevuje ústup historismu a nástup secese.

Budova městských lázní, jak pokračuje Řeháček (2010), plnila zpočátku především **funkci hygienickou**, neboť na přelomu 19. a 20. století byly domácnosti vybaveny koupelnou jen zřídka. Interiér nabízel návštěvníkům kromě velkého bazénu o rozměrech 20krát 10 metrů, tři třídy vanových lázní, římsko-irské parní lázně, sprchové umývárny, uhličitě lázně, prádelnu, odpočinkové a relaxační prostory. Mohr, Randáček, Čech aj. (2014) podotýkají, že lázně postupně získaly na významu coby **léčebného a kulturního ústavu**. Objekt byl rovněž pozitivně vnímán zdejšími obyvateli z hlediska bohatého vybavení jednotlivých provozů a jejich vysoce kvalitního provedení po řemeslné a umělecké stránce. Demokratický a sociální aspekt lázní spočíval podle autorů v poskytování kvalitních služeb pro občany z nejrůznějších vrstev. Ve městě tak byl udržován sociální smír.

Mohr, Randáček, Čech aj. (2014, s. 13) charakterizují budovu městských lázní následovně: *„Lázně byly již v době svého vzniku budovou, která jakoby z celé vilové čtvrti „vyčuhovala“ - z hlediska technického byla supermoderní továrnou s vysokým komínem a rozsáhlou technologií hnanou silou spalovaného uhlí; z pohledu využití šlo ovšem o chrám očisty těla a odpočinku; a pohledem estetickým byly jedním z nejkrásnějších paláců, které v Liberci kdy vznikly.“* Tovární komín lázní, jak doplňuje Řeháček (2010), byl jediným komínem v celých Lidových sadech, i když elegantního tvaru vykládaný barevnými cihlami.

Řeháček (2010) uvádí, že lázně byly od svého otevření hojně navštěvovány. Jen za prvních dvacetpět let provozu dosáhla návštěvnost úctyhodných 2 578 619 návštěvníků. V období válek byl provoz v zimních měsících omezen pro nedostatek uhlí. Bazén byl, jak poznamenávají Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), využíván ke sportovnímu plavání a později i k výuce dětí. Z obslužných prostor se postupně staly místnosti pro rehabilitační a léčebné procedury. Sortiment služeb se rozšířil o saunu, různé typy léčebných koupelí, masáže, pedikúru, manikúru, kadeřnictví či bufet. Podle kolektivu autorů byly lázně považovány za **léčebné, relaxační a zkrášlovací zařízení**. Objekt lázní byl po druhé

světové válce zkonfiskován a přešel do vlastnictví československého státu. Od 50. let byly lázně vedeny jako komunální podnik. Jejich hlavní role se ale nezměnila, stále se jednalo především o místo očisty zdejších obyvatel. Návštěvníci si oblíbili, jak dále komentují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), kromě veřejného plavání, plaveckých kurzů a závodů, také vodní pólo. Tato sportovní disciplína se v tehdy jediném libereckém bazénu stala velmi populární.

Významným milníkem pro budovu lázní, jak uvádějí Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byla **60. léta 20. století**. V důsledku trendu vzestupu bytové výstavby a postupné modernizace sociálního zázemí staré obytné zástavby došlo k přesunu mytí a koupání do domácího prostředí. „Koupelna Liberce“, jak lázně nazývají autoři, se tak zaměřila zejména na výukové a sportovní programy. Stav památky se nicméně začal zhoršovat již v polovině 20. století. Budova prošla během 50. - 90. let řadou rekonstrukcí, které byly v některých případech s ohledem na historický význam památky značně necitlivé. Ornamentální výmalby, dekorativní dlaždičky, elegantní instalace a zábradlí z mosazi nebyly zachovány. Do první poloviny 80. let, jak informují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), neměl lázeňský bazén při výuce plavání a pořádání závodů konkurenci. Bazény zřizované ve školách návštěvnost veřejného plavání nesnížily. Zlomovou událostí bylo až otevření **nového plaveckého stadionu na Tržním náměstí roku 1985**. Nový areál nabízel návštěvníkům a sportovcům dráhy o délce 50 metrů a moderní zázemí včetně restaurace a sauny. Léčebné procedury, bufet a některé další provozy, jak popisují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byly v objektu lázní využívány ještě dalších pět let. Majitel budovy, tj. stát reprezentovaný Podnikem služeb města Liberce, investoval do budovy jen nejnútnejší prostředky k odvrácení havárií. Podle vzpomínek pamětníků, jak podotýká Řeháček (2010), byl bazén naposledy napuštěn kolem roku 1990.

5.1.2 Privatizace a aktivity v lázních po roce 1990

V roce 1990, jak uvádějí Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byl objekt lázní navrácen liberecké okresní pobočce České státní spořitelny, která byla jaksí považována za nástupce původního investora stavby tedy Reichenberger Sparcasse. V té době budova stále sloužila veřejnosti. Městský národní výbor se snažil tímto krokem napravit majetkové křivky

z minulosti. Autoři jsou toho názoru, že argument v podobě obdobného názvu společnosti a jejího sídla není dostatečným důvodem pro uvedenou restituci. Smlouva mezi Podnikem služeb města Liberec a Českou státní spořitelnou, jak dále poznamenávají Mohr, Randáček, Čech aj. (2014, s. 82), obsahovala následující slova: „*Důvodem převodu je skutečnost, že ČSTSP je původním vlastníkem převáděných nemovitostí a má předpoklady k řádnému hospodaření s nimi.*“ Podle autorů tehdejší vedení národního výboru lázně bezúplatně převedlo na bankovní instituci s vidinou jejich budoucí rekonstrukce. Přání výboru nicméně nebylo naplněno.

Kolektiv autorů dále informuje, že objekt lázní byl postoupen jako nepotřebný státní majetek do dražby. Poté se podle slov Řeháčka (2010) rozjel kolotoč privatizací, díky kterému se budova postupně proměnila k nepoznání. Mohr, Randáček, Čech aj. (2014) uvádějí, že zkáza architektonického klenotu byla započata jeho prodejem do soukromých rukou. Soukromí majitelé 90. let nejenže do budovy městských lázní neinvestovali žádné prostředky, ale zcizili nejrůznější cenné předměty. Prvním zmiňovaným majitelem, jak píše kolektiv autorů, byl Josef Šulc z Mladé Boleslavi, který objekt lázní získal za **8 150 000 Kč** ve dražbě konané v listopadu roku 1991. O půl roku později se stala novým vlastníkem liberecká společnost SARÉ, spol. s r. o. Ta jej odkoupila za **33 000 000 Kč**. Na začátku července téhož roku byly lázně převedeny jablonecké firmě READY za částku **70 000 000 Kč**. Rozdílnost prodejních cen minimálně udivuje. Pravděpodobně se jednalo o krátkodobé investice do nemovitosti, nebo-li spekulativní koupě a následné prodeje během několika málo měsíců. Od roku 1994 vlastnila lázně společnost MONA, a. s., která později skončila v likvidaci. Z důvodu konkurzní podstaty uvalené na historickou památku nebylo možné realizovat potřebná opatření na řešení jejich nedobré situace. V té době, jak uvádějí Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), sloužily lázně především restauračním a klubovým účelům.

Zásadní obrat, jak dále poukazuje kolektiv autorů, nastal v roce **2005**, kdy se lázně poprvé v dějinách staly **majetkem města Liberce**. Z konkurzní podstaty, zchátralou a pouze částečně využitou budovu, koupilo město ve dražbě za **9 000 000 Kč** a do nejnutnějších oprav investovalo s pomocí dotací dalších 27 500 000 Kč. Většinu prostředků však město vynaložilo ze svého rozpočtu. Záchrana lázní byla, jak dodává Řeháček (2010), tehdy považována mnoha Liberečany za prioritu samosprávy. Lázně pro řadu občanů vyvolávají

dodnes vzpomínky na dětství a jsou jedním z architektonických skvostů Liberce. Zabezpečovací a záchranné práce, jak informují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byly vzhledem k výjimečnosti objektu konzultovány s památkáři. Budova byla po dobu pěti let libereckým magistrátem vyklízena a bez ohledu na budoucí využití lázní došlo na rekonstrukci střechy a fasády. Oprava střechy zajistila pro objekt trvalou ochranu a obnova fasády podle autorů zachránila to nejcennější na objektu. Uklizené a zabezpečené lázně oživaly při „dnech otevřených dveří“. Veřejnost si lázeňské prostory prohlížela s nostalgií a nadějí. Další alternativní veřejné akce, jak poznamenává Řeháček (2010), zahrnovaly různé koncerty, výstavy, módní přehlídky či benefice.

V průběhu uvedených veřejných aktivit stále nebyly zodpovězeny dvě důležité otázky. Jakému účelu bude památka v budoucnu sloužit a z jakých zdrojů bude její rekonstrukce financována. **Projekt přeměny budovy lázní na prostor pro oblastní galerii**, jak uvádí dále Řeháček (2010), byl městem schválen v roce 2010 v rámci IPRM - Lidové sady. Největší podíl finančních prostředků poskytla EU prostřednictvím ROP SV. Autor na závěr konstatuje, že díky tomuto záměru se umělecká díla, převážně ze sbírky zdejšího slavného továrníka Heinricha von Liebig, navrátila na jedno z nejdůstojnějších míst Liberce, na opravdový „zlatý kříž“¹⁷. Mohr, Randáček, Čech aj. (2014) píší, že krásný chrám očisty těla se přeměnil na svatyni povznesení lidského ducha.

5.2 Projekt Revitalizace městských lázní na galerijní objekt

Subkapitola podává podstatné informace o vybraném případě VZ zadané SML v roce 2010. Popis zvoleného projektu začíná charakteristikou ROP SV, neboť VZ byla z 85 % spolufinancována právě prostřednictvím daného programu. ROP SV byl rozvojovým dokumentem regionu soudržnosti Severovýchod na programovací období EU 2007-2013. Regionální rozvoj koordinovaný pomocí regionální politiky EU představuje jednu z priorit

¹⁷ Liberecký „zlatý kříž“, jak uvádí Řeháček (2010), představuje křižovátku současných ulic Masarykova a Vítězná ve vilové čtvrti Lidových sadů. Kromě krásné budovy lázní se zde nachází Severočeské muzeum a bývalá Obchodní a živnostenská komora, které jsou rovněž postaveny v historizujícím stylu s prvky secese. Lázně vznikly jako poslední veřejná budova na „zlatém kříži“.

evropské integrace. Subkapitola o ROP SV se z toho důvodu zaměřuje na význam vytvoření systému regionálního členění NUTS, pojednává o důležitých ESIF, charakterizuje ROP SV a stručně vymezuje strategický dokument IPRM Liberec, v rámci kterého byla obnova lázní schválena. Druhou část podkapitoly tvoří základní údaje o projektu. Je zde pojednáno o subjektech podílejících se na VZ, o hlavních cílech VZ a zmíněny jsou i celkové způsobilé výdaje projektu. Ve zbytku subkapitoly jsou zahrnuty čtyři fáze zkoumané VZ: příprava zadávací dokumentace, výběr dodavatele, realizace plnění a předání plnění. Události týkající se VZ byly pro větší přehlednost vloženy do zmiňovaných fází, které podle Ochrany (2011) představují časově a věcně relativně samostatné etapy VZ.

5.2.1 Regionální operační program NUTS II Severovýchod

Subkapitola věnující se ROP SV je zařazena do analýzy VZ na revitalizaci lázní s ohledem na hlavní zdroj jejího financování a z důvodu souvislostí s regionální problematikou. Možnost získat dotační titul na investiční a jiné projekty je jednou z motivací územně samosprávných celků zabývat se tvorbou různých strategických dokumentů sloužících jako prostředek k obdržení finanční pomoci. Rozvojové programy na úrovni místní samosprávy, státní správy i nadnárodní úrovni EU jsou navzájem provázány a respektují se.

Nejednotné územněsprávní členění zemí EU bylo vyřešeno pro účely regionální politiky v roce 1988 vytvořením systému regionálního členění NUTS (MMR, 2016b). MMR charakterizuje uvedené rozdělení jako jednotnou **nomenklaturu územních statistických jednotek** umožňující vzájemné statistické a ekonomické srovnání regionů v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Členské země jsou na základě těchto statistických jednotek rozděleny na tři úrovně dle počtu obyvatel. Z hlediska čerpání z fondů EU je nejvýznamnější region na úrovni NUTS II (MMR, 2016b). Doporučené minimální a maximální rozmezí počtu obyvatel je dle MMR u tohoto typu statistické jednotky mezi 800 000 až 3 000 000. Jelikož české kraje spadající do úrovně NUTS III většinou těchto hodnot nedosahují, byly vytvořeny tzv. **regiony soudržnosti** (MMR, 2016b).

Zřízení osmi regionů soudržnosti na území ČR znamenalo podle MMR důležitý krok pro efektivní získávání prostředků z evropských fondů. České regiony soudržnosti jsou

následující: Severozápad, Severovýchod, Jihozápad, Jihovýchod, Střední Čechy, Střední Morava, Moravskoslezsko a Hlavní město Praha (MMR, 2016b). Praha jako jediný region soudržnosti není oprávněna čerpat z finančně nejobjemnějšího cíle politiky soudržnosti Konvergence (sblížení), neboť svými ekonomickými ukazateli výrazně převyšuje ostatní části republiky (MMR, 2016b). V rámci zmiňovaného cíle jsou podporovány méně vyspělé regiony a státy za účelem snižování disparit na území EU.

Liberecký kraj tvoří společně s Královéhradeckým a Pardubickým krajem **region soudržnosti Severovýchod** (MMR, 2016b). Projekt Revitalizace městských lázní na galerijní objekt byl podpořen z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Právě fondy EU jsou podle MMR (2016c) hlavním nástrojem snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony. Z boxu 5 je zřejmé, o jaké strukturální a investiční fondy se jedná.

Box 5: Strukturální a investiční fondy EU

Do kategorie strukturálních a investičních fondů EU je zařazeno celkem **pět fondů**. ERDF neboli **Evropský fond pro regionální rozvoj** je zaměřen na modernizaci a posilování hospodářství prostřednictvím investičních (infrastrukturních) projektů jako je např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, rekonstrukce kulturních památek apod. V rámci **Evropského sociálního fondu** (ESF) jsou subvencovány neinvestiční (neinfrastrukturní) projekty. Jako příklad lze uvést rekvalifikaci nezaměstnaných, speciální programy pro znevýhodněné skupiny obyvatel či tvorbu inovativních vzdělávacích programů. **Fond soudržnosti** (FS), někdy též nazývaný jako Kohezní fond, směřuje svou podporu na rozdíl od strukturálních fondů, k chudším státům, nikoli regionům. Finanční prostředky jsou alokovány na investiční projekty, avšak jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu, ochranu životního prostředí a na oblast energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie. Pomocí **Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova** (EAFRD) je naplňována společná zemědělská politika EU. Cíle společné rybářské politiky EU jsou sledovány prostřednictvím **Evropského námořního a rybářského fondu** (EMFF). (MMR, 2016c)

ROP SV byl **programovým dokumentem regionu soudržnosti Severovýchod**, který determinoval prioritní osy rozvoje regionu pro programovací období EU na léta 2007-2013 (RR, 2007). Podle Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen RR) se jednalo o jeden z programovacích dokumentů vytvořených ČR a jejími regiony, jenž sledoval naplňování cílů EU a její politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Klíčovým cílem regionu byl Cíl 1 - Konvergence. ROP SV zohledňoval jak koncepční podkladové materiály regionální, tak zejména hlavní strategické a programové dokumenty definující obecné priority rozvoje ČR a EU - Strategické obecné zásady Společenství, Národní rozvojový plán ČR a na něj navazující Národní strategický referenční rámec (RR, 2007). Program regionu soudržnosti Severovýchod byl dle RR vytvořen rovněž v souladu s následujícími národními strategickými dokumenty: Strategií udržitelného rozvoje, Strategií hospodářského růstu a regionálními strategiemi rozvoje krajů regionu soudržnosti Severovýchod. V rámci ROP SV byly zkoumány hlavní problémy regionu a identifikován jeho potenciál s ohledem na vyvážený a harmonický rozvoj (RR, 2007).

Globální cíl regionu soudržnosti Severovýchod pro programovací období let 2007-2013 byl vymezen následovně: „*Zvýšení kvality fyzického prostředí regionu, což povede ke zvýšení atraktivity regionu pro investice, podnikání a život obyvatel. Prostřednictvím zvýšení atraktivity regionu bude docházet k jeho konvergenci k průměrné úrovni socioekonomického rozvoje EU.*“ (RR, 2007, s. 96)

Globální cíl byl tedy zaměřen na vytvoření kvalitního regionálního prostředí, které poskytne vhodné podmínky pro investory, podnikatele i občany. Dlouhodobé prosperity regionu mělo být dosaženo prostřednictvím níže uvedených **čtyř specifických cílů**:

1. *„Zvýšit dostupnost regionu a efektivnost dopravy při respektování ochrany životního prostředí;*
2. *Zlepšit kvalitu života a veřejných služeb pro obyvatelstvo s důrazem na snižování regionálních disparit;*
3. *Zvýšit efektivnost využití přírodního a kulturního potenciálu regionu;*
4. *Zvýšit atraktivitu regionu pro podnikání a investice.*“ (RR, 2007, s. 97)

ROP SV byl realizován pomocí **pěti prioritních os** dále členěných do **dvanácti oblastí podpory**. V rámci prvních čtyř os byl sledován rozvoj dopravní infrastruktury, městských

a venkovských oblastí, cestovního ruchu a podnikatelského prostředí (RR, 2007). Charakteristickým znakem poslední prioritní osy - Technická pomoc, byla podle RR provázanost se všemi ostatními prioritními osami i oblastmi podpory. Prostředky rozdělované prostřednictvím uvedené osy směřovaly především na podporu řízení, implementace, kontroly, monitorování, hodnocení, propagace programu a zvyšování absorpční kapacity regionu (RR, 2007).

Celkovou odpovědnost za realizaci programu nesla **RR jako řídicí orgán**. Při implementaci ROP SV se postupovalo podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (RR, 2016). Povinností RR je zabezpečit řadu úkolů vztahujících se na životní cyklus projektů. RR uvedené činnosti deleguje na své tři orgány: Výbor RR, předsedu RR a Úřad RR. **Výbor** zajišťuje v souvislosti s projekty vyhlášení výzev a schvalování podmínek výzev a podpořených projektů (RR, 2016). **Předseda** jako statutární orgán zastupuje RR navenek. **Úřad** je výkonným orgánem RR. Mimo úkolů svěřených Výboru a předsedovi provádí veškeré činnosti spojené s funkcí řídicího orgánu. Jedná se např. o zabezpečení transparentního výběru projektů, monitoring projektů, obstarávání spolufinancování z veřejných zdrojů, uveřejňování informací či zajištění publicity (RR, 2016). V jednotlivých krajích jsou zřízena v rámci NUTS II Severovýchod územní pracoviště Úřadu, neboli **Územní odbory realizace programu**, která mají významnou úlohu v implementační struktuře (RR, 2016). MF plní ve spojitosti s činností regionu soudržnosti Severovýchod funkci Platebního a certifikačního orgánu a Auditního orgánu (RR, 2016). VZ, která je předmětem případové studie, byla rovněž kontrolována členy Auditního orgánu MF.

SML (2016a) vytvořilo **IPRM - zóna Lidové sady** za účelem získání finančních prostředků na realizaci rozvojových projektů v rámci ROP SV. Konkrétně se jednalo o prioritní osu 2 zaměřující se na rozvoj městských a venkovských oblastí a oblast podpory 2.1 Rozvoj regionální center. **IPRM je strategickým dokumentem**, který vymezuje cíle a směry rozvoje území města Liberce. Projektové záměry jsou zpracovány v souladu s integrovaným rozvojem území a s plánovanými intervencemi ze strukturálních fondů EU (SML, 2016a). Integrovaný plán, vymezující rozvojové projekty, usiluje o maximální využití dotačních prostředků pro město. V programovém období 2007-2013 byl IPRM nejvýznamnějším koordinačním mechanismem pro intervence operačních programů

cílených na rozvoj měst (SML, 2016b). Podle portálu SML (2016b) IPRM přispívá k naplnění cílů Strategie rozvoje SML a je jedním z nástrojů urbánní politiky. Respektuje rovněž strategické dokumenty na úrovni vyšších územně samosprávních celků (kraje, NUTS II).

SML (2016b) prostřednictvím integrovaného plánu **subvencuje následující oblasti**: věda a výzkum, vzdělávání a rozvoj sociální integrace, životní prostředí, dopravní infrastruktura, cyklostezky a pěší trasy, veřejná prostranství a zanedbaná území, nakládání s odpady a hospodaření s energetickými zdroji. Podle MMR (cit. podle SML 2016b) hlavní význam IPRM spočívá v koordinaci aktivit a zdrojů do oblastí s největšími problémy a v podpoře ekonomického a dalšího rozvojového potenciálu měst.

5.2.2 Charakteristika projektu

Po odkoupení lázní SML, jak uvádějí Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), se jednalo o návrhu budoucího využití budovy jako reprezentačního objektu pro slavnostní akce, který bude součástí **Centra vzdělanosti Libereckého kraje**. Liberecký kraj v té době uvažoval o nových objektech v areálu výstaviště Libereckých výstavních trhů naproti lázním. Prvotní představa se však nenaplnila. První studie možného využití lázní, jak informuje dále kolektiv autorů, byla zhotovena v roce 2006 a stále ještě počítala se zachováním původní funkce objektu. **Projekt** nazvaný **Dům zdraví** byl tehdy dokončen až do fáze dokumentace pro stavební povolení. Zbývalo nalézt odpovídajícího partnera a investora, případně dotační titul. Z tzv. norských fondů se prostředky získat nepodařilo. V červnu 2007, jak pokračují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), začalo město jednat s izraelským investorem, jehož záměrem bylo vybudovat v objektu relaxační centrum, hotel i kliniku plastické chirurgie. Zastupitelstvo schválilo v lednu 2008 záměr o prodeji lázní izraelské společnosti. V březnu 2009 izraelský investor, z důvodu finančně náročného provozu zařízení, z projektu odstoupil a usnesení o záměru prodeje budovy bylo zrušeno.

SML, jak píše Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), přišlo v roce 2009 s myšlenkou **konverze lázní na objekt pro oblastní galerii**. Oblastní galerie v Liberci (dále jen OGL) sídlila více než šedesát let v nádherné historizující vile Johanna Liebiega mladšího. Zhoršující se stav a nedostatečné prostory Liebiegova paláce donutily galerii o přestěhování do lázní

uvažovat. Město nechalo podle autorů vypracovat prostorovou studii, která prokázala, že jsou lázně pro galerii malé. Poté co město nabídlo jako řešení přístavbu depozitáře, bylo o budoucím využití objektu rozhodnuto. Konverze budovy pro výstavní prostory a depozitář, jak dále komentují Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), byla zastupitelstvem SML odsouhlasena v listopadu 2009 ve spojitosti se schválenou přípravou projektové žádosti. Schválení smlouvy o partnerství, smlouvy o společném postupu a smlouvy o bezplatném užívání v rámci projektu mezi SML, Libereckým krajem a OGL představovalo klíčové formální kroky k záchraně lázní.

Předmětem úpravy výše uvedených smluv, jak informuje SML (2010b), byly podmínky společného postupu, spolupráce a především majetkového vypořádání mezi zmiňovanými subjekty. Dále byly uzavřeny **darovací smlouvy** mezi SML a Libereckým krajem. Předmětem daru za SML je výstup projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt. Předmětem daru za Liberecký kraj je objekt původního sídla OGL tedy Liebiegův palác. Pravidla ROP SV stanovují, že k samotnému převodu vlastnického práva dojde po uplynutí doby udržitelnosti projektu tedy pět let od finančního ukončení projektu. Vlastníkem výstupu projektu, jak uvádí SML (2010b), se tak stane Liberecký kraj, jakožto zřizovatel příspěvkové organizace OGL, která v budově lázní sídlí. SML současně obdrží od Libereckého kraje objekt bývalého sídla OGL a 7,5% podíl z celkových způsobilých výdajů projektu.

Projektantem VZ, jak píše Buček (2014), byl **architektonický ateliér SIAL**. Uvedená společnost řešila rehabilitaci památky již v roce 2007 v souvislosti s projektem Dům zdraví. Prvotní koncept revitalizace pro potřeby galerie, jak pokračuje OGL (2016), vznikl v ateliéru SIAL již v červenci 2009. Jeho cílem bylo ověřit prostorové možnosti budovy a vhodnost jednotlivých prostor pro výstavní účely. Následovaly nutné průzkumy a další fáze projektové dokumentace, která byla k územnímu řízení dokončena v únoru 2010. Buček (2014) jako jeden z vedoucích projektu komentuje rekonstrukci lázní následovně: *„Historický dům lázní má ducha, ohromnou energii, která určitě celému projektu výrazně pomohla. Zakonzervování historického stavu by projektu příliš nepomohlo, vznikl by galerijní paskvil se zmateným a omezeným provozem. Odpovědnost architektů byla dvojitá - vůči historii a památce na jedné straně, na straně druhé projekt musel splňovat podmínky, které se kladou na provoz současných galerií a muzeí. Práce s památkou nás učila*

pokoře.“ Dokumentace ke stavebnímu řízení, jak dodává OGL (2016), byla zhotovena v květnu 2010.

Fyzická realizace projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt, jak oznamuje Horník (2016), byla ukončena. **Projekt se nachází ve fázi udržitelnosti.** Projektový cíl zahrnoval revitalizaci objektu v souladu s požadavky kladenými na moderní galerijní prostory. Součástí projektu byla rekonstrukce lázeňské budovy a novostavba přilehlého depozitáře. Hlavním výstupem projektu, jak uvádí OGL (2016), jsou výstavní prostory pro stálou expozici i krátkodobé výstavy, místnosti pro vzdělávací programy, knihovna, kavárna, šatna, prodejna katalogů, skladové a archivní prostory, kanceláře pro zaměstnance galerie. Předností budovy je její bezbariérovost, komplexní zabezpečení výstavních prostor pomocí kamerového systému a protipožárních a bezpečnostních čidel.

Novostavba depozitáře, jak pokračuje OGL (2016), je s historickou budovou lázní propojena komunikačním krčkem. Prostory pro uložení sbírek zabírají největší část objektu a jsou vybaveny moderním depozitárním systémem a klimatizací, která zajistí stabilní prostředí pro vzácná umělecká díla. Interiér novostavby dále tvoří pracoviště fotoateliéru, restaurátorské dílny a dílny údržby, správce depozitáře, badatelny a místnost pro ostrahu obou objektů. Buček (2014) označuje depozitář jako trezor pro obrazy. Kovová fasáda tak podle autora vystihla jeho funkci. Smyslem fasády bylo, prostřednictvím motivu jedné z původních modrotiskových matric¹⁸ pravděpodobně od Johanna Liebiega, předat dalším generacím nějakou informaci, jakýsi kód. Spojení textilní tradice regionu a řemesla splnilo svůj účel.

Horník (2016) uvádí, že projekt byl realizován s respektem k jedinečné architektonické podobě objektu. Přínosem projektu jsou podle autora nové výstavní prostory mezinárodních standardů, které rozšíří nabídku kulturního vyžití obyvatel i návštěvníků města Liberce. Mohr, Randáček, Čech aj. (2014) vidí podstatu nového uspořádání lázní v prolínání a kontrastu starého a nového. Vše podstatné z památkového hlediska bylo

¹⁸ Matrici lze definovat jako vylévací formu pro tvarování materiálu.

zachováno a nové úpravy umožnily historickému objektu pokrýt nároky kladené na současný provoz galerie.

V níže uvedené tabulce 10 jsou shrnuty základní údaje o projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt.

Tabulka 10: Základní údaje o projektu

Projekt	Revitalizace městských lázní na galerijní objekt
Příjemce (investor)	Statutární město Liberec
Registrační číslo	CZ.1.13/2.1.00/27.01139
Prioritní osa	Prioritní osa 2: Rozvoj městských a venkovských oblastí
Oblast podpory	2.1. Rozvoj regionálních center
Kolo výzvy	27
Doba realizace	1. srpen 2011 až 15. září 2013
Místo realizace	Liberec
Celkové způsobilé výdaje	343 795 311,99 Kč
Z toho dotace RR (EU + státní rozpočet)	292 226 015,19 Kč
Z toho dotace EU	292 226 015,19 Kč
Projektant	SIAL architekti a inženýři spol. s r. o. Liberec
Inženýrská organizace (Technický dozor investora)	INVESTING CZ spol. s r. o.
Vedoucí projektu	Ing. arch. Jiří Buček, Ing. Karel Novotný
Zhotovitel stavby (Generální dodavatel)	Chládek a Tintěra, Pardubice a. s.
Náklady	300 milionů Kč bez DPH
První studie	2009
Projekt	2010-2011
Užitná plocha	10 400 m ²
Obestavěný prostor	46 400 m ³
VZ dle předmětu	VZ na stavební práce
VZ dle předpokládané hodnoty	Nadlimitní VZ
Druh zadávacího řízení	Otevřené

Zdroj: SML (2010a), Mohr, Randáček, Čech aj. (2014), RR (2016a)

Místní média se VZ na revitalizaci libereckých lázní intenzivně věnovala. Snad všichni občané si přáli, aby historická budova lázní byla zachráněna. Konverze objektu na výstavní prostory a depozitář však vyvolávala u generace, která prožila v lázních své dětství, negativní emoce. Vedení galerie prostřednictvím fenoménu doby - facebooku, začalo veřejnost informovat o přeměně starých lázní na novou galerii. Žádaný efekt zveřejněných fotografií s nadějnými komentáři se brzy dostavil. Lidé začali vnímat nové poslání památky přívětivěji a ocenili ambiciózní plány budoucího uživatele lázní.

Problémy v podobě negativního postoje občanů k přeměně budovy na galerii nebyly jediné, které doprovázely realizaci VZ. Nejčastěji se v souvislosti s VZ objevovaly titulky o jejím předražení. **Předražování VZ**, jak uvádějí Ochrana a Stehlík (2015), představuje

značnou ztrátu pro veřejné rozpočty. Jedná se o **aktuální veřejně politický problém**. Autoři provedli analýzu náhodně zvoleného vzorku zakázek na stavební práce v ČR. Oficiální údaje o VZ získali z Věstníku VZ. Autoři se zabývaly problematikou předražování VZ na stavební práce, neboť se jedná z hlediska objemu předpokládané hodnoty VZ o nejobjemnější VZ ve srovnání s dodávkami a službami. Zkoumány byly zakázky z období prosinec 2012 - únor 2013. Původní vzorek činil celkem 326 VZ. Vzhledem k chybějícím údajům ve Věstníku VZ zejména v souvislosti s neuvedením informace o původní předpokládané hodnotě (v 91,4 %) byl základní datový soubor snížen na 231 VZ na stavební práce. **Výsledek analýzy verifikoval, že k předražování VZ skutečně dochází.** Předpokládaná hodnota VZ stanovená zadavatelem neodpovídá konečné ceně, za níž vybraný uchazeč VZ realizuje. Cenová diference tak ukazuje na efekt předražování VZ, který lze podle autorů eliminovat vytvořením otevřeného soutěžního prostředí. V případě zkoumaného vzorku VZ, jak pokračují Ochrana a Stehlík (2015, s. 236), „s každou dodatečně podanou nabídkou do výběrového řízení se rozdíl mezi konečnou a předpokládanou cenou zmenší o 2,19 %.“ Autoři tak dochází k závěru, že intenzita konkurence na straně nabídky je významným faktorem pro získání úspor z konkurenčního efektu. Obecně lze konstatovat, že s růstem podaných nabídek do zadávacího řízení, roste i pravděpodobnost snížení výsledné (konečné) ceny vzhledem k původní plánované ceně.

Z tabulky 11 je zřejmé, jaké okolnosti byly zkoumány v souvislosti s vybranou VZ. Uvedené skutečnosti jsou rozděleny na základě názvů dále zpracovaných subkapitol vztahujících se k jednotlivým fázím VZ.

Tabulka 11: Časová linie událostí ve VZ

Fáze VZ	Období	Událost
Příprava zadávací dokumentace	2009-2010	Personální propojení subjektů podílejících se na fázi plánování
	1/2010	Uzavření Mandátní smlouvy na realizaci inženýrské činnosti při realizaci projektu (Výběr technického dozoru investora)
	8/2010	Výběr administrátora projektu (Zplnomocnění externí poradenské společnosti k výkonu zadavatelské činnosti)
Výběr dodavatele	11/2010	Pochybnosti členů hodnotící komise kolem zadávacího řízení
	3/2011	Nové vedení města odmítlo podepsat smlouvu o dílo s vybraným uchazečem a vyžádalo si tři posudky týkající se dokumentace k VZ od TI a advokátních kanceláří Šíkola a partneři a JUDr. Hany Marvanové
	4/2011	Trestní oznámení podané dvěma libereckými zastupiteli Policii ČR
	4/2011	Podnět ÚOHS - Přešetření postupu zadavatele SML
	5/2011	Výsledek šetření podnětu ÚOHS
Realizace	4/2012	Veřejnosprávní kontrola hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti

plnění		s plněním podmínek vyplývajících ze smlouvy o poskytnutí dotace (kontrolním orgánem byla RR)
	5/2012	Expertní posudek Ing. Pavla Smejkal v rámci veřejnosprávní kontroly
	5/2012	Otázka subdodavatele (subdodavatel byl zároveň uchazečem v zadávacím řízení)
	9/2012	Znalecký posudek Ing. Radka Machaly v rámci veřejnosprávní kontroly
	10/2012	Námítky SML proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly
	1/2013	Posudek společnosti ÚRS Praha, a. s.
	2/2013	Rozhodnutí RR o námitkách
Předání plnění	3-5/2014	Audit projektu realizovaný Auditním orgánem MF
	5/2014	Trestní oznámení KPKP Policii ČR
	7/2014	Vyrozumění Policie ČR k trestnímu oznámení KPKP
	11/2014	MF udělilo SML pokutu za diskriminační technickou specifikaci předmětu zakázky

Zdroj: vlastní zpracování

Při pohledu na tabulku lze jednoznačně konstatovat, že průběh VZ nebyl hladký. Všechny fáze procesu provázely určité pochybnosti, problémy či nejasnosti. Bližší informace k dílčím bodům tabulky podávají následující subkapitoly.

5.2.3 Příprava zadávací dokumentace

Personální propojení subjektů podílejících se na přípravě zakázky

KPKP (2015) vymezuje daný problém konkrétněji jako personální propojení úředníků odpovědných za projekt, politiků a vybraného právníka, který realizoval smlouvu o dílo. Na celém procesu přípravy VZ se od začátku dle KPKP podíleli lidé z podnikatelského prostředí společnosti, která se později přihlásila do zadávacího řízení. Advokátní kanceláře i nevládní nezisková organizace TI v rámci analýzy dokumentace VZ shledaly dohledatelné osobní vazby mezi zadavateli zakázky, jejími administrátory i následnými realizátory za podezřelé.

Mandátní smlouva (Výběr technického dozoru investora)

Podle KPKP (2015) byla mandátní smlouva se společností Investing CZ uzavřena nestandardně před schválením dotace na samotný projekt. Majitel společnosti byl v době uzavření smlouvy vyšetřován policií v souvislosti s přípravami Mistrovství světa v lyžování konaného v Liberci v roce 2009. Pracovníci KPKP se domnívají, že smlouva byla uzavřena před komunálními volbami, které mohly výběr mandátáře ovlivnit. KPKP

rovněž upozornilo na přátelské vztahy majitele společnosti s jedním z uchazečů o VZ. TI, Šikola a Marvanová (2011) zmínili ve spojitosti s mandátní smlouvou její nedostatečnou provázanost se smlouvou o dílo a mezery ve vymezení odpovědnosti a sankcí technického dozoru investora.

Administrátor projektu

SML, jak informuje Smejkal (2012), zplnomocnilo k výkonu zadavatelské činnosti pro VZ firmu Compet Consult. KPKP (2015) považuje výběr administrátora projektu za nevhodný, neboť město bylo v minulosti za chybné zpracování zadávacích řízení danou společností několikrát pokutováno příslušnými kontrolními orgány. KPKP opět zmiňuje vzájemnou vazbu mezi subjektem vykonávajícím technický dozor a administrátorem projektu.

5.2.4 Výběr dodavatele

Pochybnosti členů hodnotící komise

Jednání hodnotící komise, jak píše KPKP (2015), byla doprovázena řadou pochybností kolem zadávacího řízení. Smejkal (2012, s. 12) k danému bodu uvádí vyjádření jednoho ze členů hodnotící komise, konkrétně odborného konzultanta Ing. Františka Chalupného:

„Výběrové řízení je pravděpodobně vedeno způsobem, který nezaručuje v žádném případě dosažení přijatelné ceny díla. Zadávací podklady soutěže pro výběr dodavatele tedy zřejmě byly nastaveny nevhodným způsobem, protože neumožňují dosažení přijatelné cenové hladiny investice. Přestože obstaravatel výběrového řízení tvrdí, že zadávací podmínky byly schváleny bývalou radou SM Liberec, nesnímá to z něj odpovědnost za jejich nastavení a následně z toho vyplývající pochybný způsob vedení výběrového řízení.“

Autorizovaný inženýr Chalupný, jak doplňuje Smejkal (2012), doporučil zadávací řízení zrušit a vypsát nové na základě stávající dokumentace pro výběr dodavatele. Předpokládanou hodnotu VZ poradil stanovit kvalifikovaně s ohledem na v té době dosažitelné smluvní ceny a s jiným administrátorem zadávacího řízení.

Posudky nezávislých právních kancelářů a TI

TI, Šikola a Marvanová (2011) identifikovali několik nedostatků, na které SML upozornili a doporučili jejich odstranění, nejen z důvodu rizika finanční opravy dotace EU. Vymezili následující čtyři problémové oblasti vztahující se na dokumentaci k VZ: mandátní smlouva, kvalifikační kritéria, cena a smlouva o dílo. Obě smlouvy označili jako nevyvážené a pro město nevýhodné, a to především v souvislosti s možným navyšováním ceny staveb prostřednictvím tzv. víceprací a jejich nedostatečné kontroly. Doporučení odborníků ke stanoveným výběrovým kritériím a ceně směřovalo k vypracování znaleckého posudku, který by zodpověděl kolik firem na trhu je reálně schopno nastavená kritéria splnit a zda jsou nastavená kritéria relevantní ve vztahu k druhu, rozsahu a složitosti VZ. S ohledem na vymezená kritéria zhodnotit, zda nedošlo k deformaci soutěže a tudíž i výsledné ceny. Jinak řečeno, zda vysoutěžená cena odpovídá ceně v místě a čase obvyklé.

Trestní oznámení podané dvěma libereckými zastupiteli Policii ČR

Liberečtí zastupitelé Korytář a Baxa (2011a) podali na Policii ČR trestní oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu „Pletichy při zadání VZ a při veřejné soutěži“ dle ustanovení trestního zákoníku § 257 odst. 1 písm. d). Zastupitelé poukázali na nastavení neodůvodněných diskriminačních kritérií v oblasti ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů, které mohly mít za následek omezení hospodářské soutěže. Dále upozornili na nezohlednění kvalitativních kritérií v souvislosti se zadáním VZ. Zástupci města uvedli podezření na nastavení nepřiměřených ekonomických a finančních předpokladů za účelem zvýhodnění některého z uchazečů, udržení nepřiměřeně vysoké ceny či omezení okruhu potenciálních dodavatelů. Korytář a Baxa (2011b) doplnili své trestní oznámení po zhotovení výše uvedených posudků na dokumentaci VZ. Na základě provedeného rozboru začali pochybovat o vyváženosti smluvní dokumentace, dále poukázali na možnou deformaci personálními vazbami fyzických osob figurujících v klíčových pozicích zadávacího řízení. Zastupitelé uvedli v souvislosti s výběrovou komisí pro otevírání obálek pochybení v podobě neoznámení vazeb k jednomu ze soutěžitelů. Tito členové měli být dle zastupitelů pro svou možnou podjatost vyloučeni, neboť mohli ovlivnit průběh zadávacího řízení.

Podnět ÚOHS - Přesetření postupu zadavatele SML

Korytář a Baxa (2011c) požádali ÚOHS o zahájení řízení z moci úřední ohledně přezkumu postupu zadavatele SML při zadání VZ na lázně. V dokumentu zastupitelé zmínili důvodné podezření na vypracování zadávacích podmínek ve spolupráci s některými uchazeči, kteří se poté do zadávacího řízení přihlásili. K tomuto postoji je vedly následující skutečnosti:

1. nastavení diskriminujících ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů,
2. pro zadavatele nevýhodný návrh smlouvy o dílo, který byl součástí zadávacích podmínek,
3. extrémně malý počet přihlášených firem,
4. podjatost některých osob.

Mgr. Jan Korytář zastával v té době pozici primátora SML. V souvislosti s pochybnostmi kolem celého zadávacího řízení a po obdržení posudků advokátních kanceláří a TI se rozhodl pozastavit výkon rozhodnutí rady města o vyhodnocení zadávacího řízení a nepodepsal příslušnou smlouvu o dílo s vítězným uchazečem. Korytář a Baxa (2011c) navrhli zastupitelstvu nevyhlásit vítěze zadávacího řízení, zrušit původní zadávací řízení a vypsat nové za férových a transparentních podmínek zadávací dokumentace.

Výsledek šetření podnětu ÚOHS

ÚOHS (2011) **neshledal důvody v šetřené věci pro zahájení správního řízení z moci úřední.** K otázce nízkého počtu uchazečů uvedl dodatečné informace týkající se průběhu zadávacího řízení. Zadavatel na základě obdržených žádostí poskytl zadávací dokumentaci devíti zájemcům o VZ. Ve lhůtě pro podání nabídek obdržel nabídky od tří uchazečů. Podle komise pro otevírání obálek splňovaly nabídky všechny důležité náležitosti a byly dále hodnoceny hodnotící komisí podle kritéria ekonomické výhodnosti nabídky (dílčí kritéria zahrnovala výši nabídkové ceny a lhůtu výstavby). Po vyhodnocení stanovených kritérií se jako první v pořadí umístil uchazeč Chládek a Tintěra, Pardubice a. s., jako druhý uchazeč Syner, s. r. o. a jako třetí uchazeč Metrostav a. s. Hodnotící komise doporučila vybrat nejvhodnější nabídku prvního uchazeče.

ÚOHS (2011) se dále vyjádřil k ekonomickým a finančním kvalifikačním předpokladům, u kterých z obecného hlediska uvedl, že slouží k zajištění zadavatele, jenž nese plnou

odpovědnost za výsledek zadávacího řízení a za vynaložené prostředky na plnění předmětu VZ. Zadavatel je povinen stanovit kvalifikační předpoklady v souladu s druhem, rozsahem a složitostí požadovaného plnění VZ. ÚOHS (2011) konstatoval, že u ekonomických a finančních předpokladů v rámci provedeného šetření nebyla prokázána jejich nepřiměřenost ve vztahu k předmětu VZ. S ohledem na průběh zadávacího řízení dále zkoumal důvody nepodání nabídky zbylými zájemci o VZ. Ti uvedli, že nepodali nabídku z kapacitních a jiných organizačních důvodů, přestože požadovaná kvalifikační kritéria splňovali. Podezření vztahující se na podobnost kritérií s ukazateli jednoho z uchazečů ÚOHS odmítl z důvodu existujících subjektů na relevantním trhu schopných daná kritéria splnit. Případná spolupráce zadavatele a některých uchazečů podle ÚOHS (2011) z uvedených skutečností v dokumentaci nevyplývala. Podnět neobsahoval informace, které by dané podezření konkretizovaly. Poslední oblastí, kterou se ÚOHS zabýval, byla nevýhodná a nejednoznačná smlouva o dílo. Dozorový orgán konstatoval, že „výhodnost“ či „nevýhodnost“ smlouvy o dílo není předmětem přezkumu ze strany Úřadu. Ten vykonává dohled nad procesním postupem zadavatele v zadávacím řízení.

Jan Korytář byl později z postu primátora odvolán. Spolu s Korytářem byli odvoláni i jeho straničtí kolegové včetně Jaromíra Baxy. Povolební koalice se tak rozpadla. V médiích se objevily spekulace, že příčinou odvolání primátora byla právě jeho angažovanost ve velkých zakázkách na lázně a bazén v Liberci. Novou primátorkou, která podepsala smlouvu o dílo s vítězným uchazečem, se stala Bc. Martina Rosenbergová.

5.2.5 Realizace plnění

Otázka subdodavatele

KPKP (2015) upozornilo na skutečnost, že subdodavatelem vítězné společnosti se stal jeden z uchazečů zadávacího řízení. V zadávací dokumentaci v části další podmínky a vyhrazená práva zadavatele, jak informuje SML (2010a, s. 20), je přitom konkrétně definována následující podmínka: *„Dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení, nesmí být současně subdodavatelem jiného dodavatele v tomtéž zadávacím řízení.“* Zadavatel, jak pokračuje KPKP (2015), uvedenou podmínku nepřenesl do smlouvy o dílo na VZ. **Smlouva tak byla uzavřena v rozporu se zadáním.** Podmínka byla vložena do

zadávací dokumentace z důvodu ochrany hospodářské soutěže s cílem zabránit tzv. bid riggingu. Výsledkem bid riggingu, jak již bylo uvedeno výše, je zpravidla umělé navyšování nabídkové ceny za zakázku ze strany soutěžitelů. Dodržení dané podmínky by zajistilo, že poražený uchazeč nebude kompenzován formou subdodávek po domluvě s vítězným dodavatelem. Vítěz VZ, společnost Chládek a Tintěra, neuvedl do seznamu svých oficiálních subdodavatelů společnost Syner, neboť by ho takový krok vyřadil z účasti v zadávacím řízení. Obě společnosti, jak dále komentuje KPKP (2015), na svou obranu prohlásily, že společnost Syner nebyla uvedena mezi subdodavateli, neboť její podíl na VZ neodpovídal zákonné hranici pro oznámení subdodavatele. Je nicméně zarážející, že hlavní dodavatel ohlásil subdodavatele, kteří se podíleli na realizaci zakázky procentuálně daleko méně. KPKP (2015) upozorňuje, že město o dané spolupráci uchazečů nevědělo a nebylo ani informováno ze strany technického dozoru (mandatáře akce).

Veřejnosprávní kontrola a situace kolem posudků

RR (2012) jako řídicí orgán ROP SV provedla veřejnosprávní kontrolu v průběhu realizace projektu. Předmětem kontroly bylo hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti s plněním podmínek vyplývajících ze smlouvy o poskytnutí dotace. Jak uvádí Machatý (2013), kontrola se vztahovala k první žádosti o platbu projektu, vedeném v ROP SV. RR jako kontrolní orgán přizvala v zájmu odborného posouzení věci experty. Byly zhotoveny dva posudky vztahující se na posouzení projektu ze stavebního hlediska a rozpočtu projektu. Machatý (2013) píše, že RR byla kontaktována a upozorněna v souvislosti s projektem na některé skutečnosti ze strany Policie ČR, a bylo tudíž její povinností jisté záležitosti prověřit.

Autor prvního expertního posudku Ing. Pavel Smejkal (2012) vymezil např. tyto problémové oblasti VZ:

- **Příprava projektu** - SML pochybilo ve fázi plánování, neboť nezajistilo požadovaný příkon elektrické energie pro areál lázní, a přesto pokračovalo na přípravách projektu; do zahájení zadávacího řízení, jak specifikuje protokol z fyzické kontroly RR (2012), nebyla vyřešena dodávka energií do předmětného objektu, což RR označila jako chybu v projektu; Smejkal (2012) dále upozornil na problematický výkaz výměr, který obsahoval v určitých oddílech plná procenta dle

metodiky ÚRS¹⁹ - vysoutěžená cena v řádně vedeném řízení nemůže za takových podmínek dle názoru experta dosáhnout nejnižších hodnot; Smejkal (2012) zastává názor, že všechny podklady pro výběr dodavatele byly vypracovány se záměrem maximalizovat položky rozpočtu a omezit možnosti uchazečů; autor dále poukazuje na metodiku ÚRS, která se pohybuje ve vyšší cenové relaci, než bylo v tehdejší pokrízové situaci použitelné pro zadávací řízení s kritériem nejnižší nabídkové ceny;

- **Zadávací řízení na dodavatele** - vlastní průběh řízení byl poznamenán častými dotazy uchazečů, což expert přisuzuje nedostatkům v zadávací dokumentaci; požadavky na ekonomickou, finanční a technickou způsobilost jsou dle názoru zpracovatele posudku, vysoko nad rámec běžných zvyklostí a lze je označit jako cílené na vyvoleného uchazeče; projektant stanovil předběžnou cenu díla, a zpracoval podklady pro výběr dodavatele s cílem dosáhnout vyšší ceny stavební dodávky než je obvyklé; Smejkal (2012, s. 19) uvádí, že „*skutečná cena zakázky by při soutěži zaměřené na dosažení rozumné úsporné ceny nepřekročila částku cca 250 000 000 Kč*“;
- **Vyhodnocení výběrového řízení** - dva z uchazečů uvedli stejné referenční zakázky u technických kvalifikačních parametrů (Chládek a Tintěra, Syner); hodnotící komise pochybila, když nevyřadila minimálně jednoho z uchazečů; hodnotící komise podle Smejkala (2012) nepostupovala důsledně při hodnocení nabídkových jednotkových cen uchazečů, které se v extrémních případech lišily i několika set procenty; difference celkových nabídkových cen uchazečů se však pohybovala kolem 1 %; jak uvádí Smejkal (2012, s. 19), „*výběrová komise si vyžádala vysvětlení k několika nepodstatným mimořádně nízkým cenám, ale u podstatných rozdílů mezi odhadem projektanta a nabídkovými cenami se spokojila s vysvětlením projektanta, že jejich odhad je správný a u nabídek, že se jedná o cenu subdodavatelů*“; expert zastává názor, že se nelze spokojit se zdůvodněním

¹⁹ Společnost ÚRS Praha je inženýrskou a poradenskou organizací zabývající se oceňováním stavební produkce, distribucí stavebních SW, analýzami a prognózami vývoje stavebnictví a výzkumem v oblasti regionálního rozvoje a bytové problematiky (více informací viz <http://www.urspraha.cz/>).

jednotkových cen ze strany uchazečů spojených s jejich realizací prostřednictvím subdodávek, nebo s argumentem rekonstrukce památkově chráněného objektu.

Druhý znalecký posudek realizoval v rámci veřejnosprávní kontroly Ing. Radek Machala (2012). Odborný pracovník se zaměřil na cenovou přiměřenost rozpočtu projektu. Machala (2012, s. 7) uvedl v závěru své analýzy následující zhodnocení:

„Existuje důvodná pochybnost, že by v daném případě mohlo být dosaženo nižší konečné ceny. Za předpokladu dosažení ceny obvyklé způsobem vycházejícím z nabídek jednotlivých uchazečů by bylo možné [...] uvažovat se snížením ceny v úrovni 15 až 20 % z ceny vítězné nabídky.“

RR (2012) v závěrečné zprávě z protokolu realizované veřejnosprávní kontroly vyhodnotila s ohledem na výsledky expertních posudků situaci tak, že zadávací řízení bylo zorganizováno způsobem, který vedl k nadhodnocení výsledné ceny stavebních prací, jež neodpovídala tehdejšímu pokrizovému období.

Primátorka Rosenbergová, jak podotýká Machatý (2013), podala za SML proti výsledkům kontroly námitky, ve kterých nesouhlasila se závěry provedené fyzické kontroly. Vyjadřovala se negativně a nedůvěřivě ke kontrole jako celku, znevažovala kvalifikaci odborných pracovníků, hledala na každém zjištění nějaké mezery. RR většině námitek nevyhověla. Primátorka si např. stěžovala na rozpor a zmatečnost důvodů pro zpracování posudku Ing. Machalou. Vyslovila přesvědčení, že zadáním daného posudku se řídicí orgán snažil získat oponentní posudek k závěrům definovaným Ing. Smejkalem. Příslušný bod týkající se odůvodnění realizace druhého posudku Machatý (2013, s. 4) pozměnil a blížeji specifikoval: *„Expertní posudek hodnotitele Ing. Pavla Smejka poukazoval na výrazné nadhodnocení ceny vítězného dodavatele, které dovozoval z předpokládané ceny stavebních prací, což však bylo pro stanovení co možná nejpřesnějších a nejobjektivnějších závěrů fyzické kontroly nedostatečné. Z tohoto důvodu kontrolní orgán oslovil Ing. Radka Machalu, soudního znalce z oboru stavebnictví, jehož posudek hodnotil pouze cenovou přiměřenost nabídkového rozpočtu, čímž navazoval a významným způsobem doplňoval posudek Ing. Pavla Smejka [...].“*

RR, jak informuje dále Machatý (2013), vyhodnotila nezajištění potřebného příkonu elektrické energie jako **pochybení při přípravě projektu**, neboť se nejednalo o objektivně nepředvídatelnou okolnost, která je podmínkou pro zařazení dodatečných prací do způsobilých výdajů projektu. RR dále řešila problém slepého výkazu výměr v zadávací dokumentaci, který měl sloužit k ocenění jednotlivých položek uchazeči. Na danou oblast upozornil první expertní posudek. Zadavatel v daném výkazu stanovil u dvou oddílů (Ostatní náklady a Ostatní investiční náklady) fixní procento, jehož výši nemohli uchazeči ovlivnit a stanovit dle svého uvážení. Primátorka k dané věci uvedla, jak pokračuje Machatý (2013), že pokud by některý z uchazečů přistoupil ke snížení předem stanoveného procenta, v žádném případě by nebyl vyřazen z dalšího hodnocení. V části zadávací dokumentace vztahující se ke způsobu zpracování nabídkové ceny, jak píše SML (2010a), je konkrétně uvedeno: „*Jakékoliv zásahy uchazečů do výkazu výměr jsou nepřípustné.*“ Změna procenta, jak pokračuje Machatý (2013), by však takovým zásahem nepochybně byla. Autor tak dochází k závěru, že **zadavatel nepostupoval v souladu se zásadou transparentnosti a porušil obecné pravidlo způsobilosti výdajů - princip hospodárnosti**. Za uvedená pochybení provedla RR korekci způsobilých výdajů ve výši 25 % na částku odpovídající součtu položek s fixně stanovenou cenou. Smejkal (2012) okomentoval daný bod s tím, že při řádně vedeném zadávacím řízení se pouze potenciální uchazeči upozorní na památkový objekt a památkovou zónu a stanovení těchto nákladů je zcela na nich.

Situace kolem posudků o předražení VZ nebyla stále uzavřena. S ohledem na maximální objektivitu při posouzení výše nabídkové ceny stavebních prací, jak píše Machatý (2013), přistoupila RR k vypracování třetího posudku dle metodiky ÚRS. Posudek zpracovala přímo společnost ÚRS Praha, která se mimo jiné zabývá oceňováním stavební produkce. V závěrečné zprávě společnosti, jak zmiňuje Machatý (2013), bylo uvedeno, že **celková nabídková cena je o 1,51 % nižší v porovnání s cenou srovnávací** a odpovídá tak ceně v místě a čase obvyklé, v době konání zadávacího řízení. KPKP (2015) se k poslednímu posudku vyjádřilo následovně: „*Posudek nevycházel z tržních cen, ale cen tabulkových, které vypracovává právě společnost ÚRS Praha. Tržní ceny za stavební práce se v době výběrového řízení pohybovaly cca 30 % pod tabulkovými cenami používanými společností ÚRS.*“ Machatý (2013) na základě výsledku posledního posudku kontrolní zjištění vztahující se k nabídkové ceně z protokolu o veřejnosprávní kontrole vypustil.

5.2.6 Předání plnění

Trestní oznámení KPKP Policii ČR

Trestní oznámení KPKP (2014) se vztahovalo na porušení povinnosti při správě cizího majetku, poškození finančních zájmů EU a zneužití pravomoci veřejného činitele. Ze spáchání trestného činu KPKP obvinilo vedoucí pracovníky a představitele SML, Úřad RR ROP SV a ÚOHS. KPKP (2014, s. 2) uvádí ve svém oznámení **sedm bodů skutkové podstaty případu:**

1. *„Zadavatel i Kontrolní orgány nebrali v potaz informace, které indikovaly možnou součinnost dvou subjektů, které měly ve veřejné zakázce soutěžit o vítězství ve VŘ²⁰.*
2. *Zadavatel nepromítl do Smlouvy o dílo podmínku ZD²¹, viz výše, která v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách 137/2006 Sb. ochraňovala hospodářskou soutěž mezi uchazeči o zakázku.*
3. *Subdodavatelem vítěze VŘ Chládek-Tintěry byl prokazatelně Syner.*
4. *Ze strany účastníků zadávacího řízení a realizace projektu byly porušeny podmínky ZD při jednoznačném vědomí Města Liberce i ROP SV, že je to dle ZD nepřípustné (Zadavatel i uchazeči se zavázali k dodržení ZD).*
5. *Zadavatel byl v průběhu vlastního výběrového řízení formálně držen ve vědomí, že uchazeč Chládek-Tintěra a uchazeč Syner spolu soutěží o vítězství ve veřejné zakázce. Po uzavření smlouvy o dílo uzavřel vítězný uchazeč Chládek-Tintěra smlouvy na subdodávky s poraženým uchazečem Syner.*
6. *Zadavatel byl na tuto skutečnost upozorněn k datu 30. 5. 2012 a deklaroval výrokem, že o skutečnosti nevěděl. Následně však neučinil žádné opatření. Tím se mohl dopustit porušení pravidel řádného hospodáře při správě svěřeného majetku [...].*
7. *Kontrola ROP SV ze dne 8. 10. 2012 ve svém protokolu monitorovala existenci všech subdodávek včetně subdodávek druhého uchazeče Syner při vědomí*

²⁰ výběrové řízení

²¹ zadávací dokumentace

podmínek Zadávací dokumentace veřejné zakázky. ROP SV na skutečnosti nereagoval a povolil další financování projektu. “

V důsledku neregulérních postupů, jak poznamenává KPKP (2014), byla porušena pravidla hospodářské soutěže, neboť se na zakázce podíleli dva uchazeči zadávacího řízení. Jednání soutěžitelů v rozporu s podmínkami zadávací dokumentace je podle KPKP znakem jejich pravděpodobné součinnosti při zpracování nabídek. Nabídky byly vypracovány se záměrem dosáhnout maximální cenu za zakázku. Uvedenou skutečnost potvrdily i dva posudky realizované v rámci veřejnosprávní kontroly. Třetí posudek realizovaný společností ÚRS Praha, jak doplňuje KPKP (2014), posuzoval pouze projektové ceny, jinými slovy nezohlednil předpokládanou konkurenční soutěž mezi uchazeči o zakázku. ÚOHS pochybil dle vyjádření KPKP v nedostatečném monitoringu VZ a v nevyužití možnosti blíže prozkoumat okolnosti týkající se zadání VZ, které mohly případně odhalit zakázanou dohodu mezi uchazeči - bid rigging. Realizace projektu, jak dodává KPKP (2014), byla vedena takovým způsobem, který zapříčinil dosažení vyšší ceny za dílo než je obvyklé - dle uvedených znaleckých posudků o cca 50 000 000 Kč.

Vyrozumění Policie ČR k trestnímu oznámení KPKP

Policie ČR (2014), konkrétně Odbor hospodářské kriminality, **nezjistila skutečnosti, které by nasvědčovaly spáchání trestného činu, a tudíž nezačala trestní řízení v dané věci.** V rámci posouzení obdobného trestního oznámení podaného Mgr. Korytářem věc ukončila dne 15. února 2012 se závěrem, že nebylo zjištěno ani podezření ze spáchání některého ze správních deliktů a případ odložila. KPKP uvedlo v příloze k trestnímu oznámení i oznámení Mgr. Jana Korytáře, coby zakladatele společnosti KPKP. Odbor hospodářské kriminality se plně ztotožnil se závěry Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality, který se zabýval prvním z trestních oznámení. Vzhledem k postavení Mgr. Korytáře v KPKP policejní orgán poznamenal, že společnost je zajisté obeznámena s výsledky jím podaného trestního oznámení. Ohledně obvinění ÚOHS ze spáchání trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele, Policie ČR (2014) vyjádřila stanovisko, že ÚOHS není trestně odpovědným, neboť se jedná o správní úřad s celostátní působností řízený vládou ČR. V souvislosti s nečinností ÚOHS v oblasti odhalování bid riggingu se policejní orgán odkázal na výsledek šetření podnětu podaného libereckými

zastupiteli, který žádné skutečnosti nasvědčující uzavření zakázané dohody mezi uchazeči neprokázal.

Spolupráci mezi uchazeči na realizaci VZ, kterou prokázalo KPKP v květnu 2012, Policie ČR (2014) okomentovala opět s tím, že ÚOHS žádné pochybení ohledně VZ neshledal. V tomto případě je vyjádření policejního orgánu zarážející, poněvadž se odkazuje na rozhodnutí ÚOHS, které bylo vydáno v květnu 2011, tedy o rok dříve. V té době ještě ÚOHS nevěděl, že je subdodavatelem hlavního dodavatele VZ jeden z uchazečů v zadávacím řízení. Zadávací podmínka zakazující spolupráci uchazečů v zadávacím řízení, jak vysvětluje Policie ČR (2014), se vztahuje na zadávací řízení nikoli na realizaci stavby. Dále doplňuje, že bid rigging se týká činnosti uchazečů před podáním nabídky, což se v daném případě nestalo. KPKP (2014) v trestním oznámení uvedlo, že zadavatel i uchazeči se zavázali k dodržení podmínek zadávací dokumentace. Policie ČR (2014) nicméně informuje, že uvedená podmínka musela být v zadávacích podmínkách dle platného ZVZ. Vzhledem k problémům, které absolutní omezení subdodavatelů způsobovalo v praxi VZ, bylo novelou pozměněno a omezeno na zákaz subdodavatele, který zároveň jinému prokazuje kvalifikaci. Závazek tohoto subdodavatele musí být součástí podané nabídky. Společnost Syner byla tedy přibrána jako subdodavatel v době, kdy už tato zákonná podmínka neplatila. ÚOHS nemohl podle policejního orgánu zahájit správní řízení ohledně porušení podmínky v zadání zakázky, neboť v průběhu zadávacího řízení nebyla porušena. Zadávací řízení se vztahuje na dobu od zveřejnění oznámení o VZ do podpisu smlouvy s vítězným uchazečem. Na fázi realizace VZ se původní právní úprava nevztahovala. Policie ČR (2014) uvádí, že orgán dohledu posuzuje postup zadavatele VZ směřující k uzavření smlouvy k jejímu provedení podle znění zákona účinného v době zadávání VZ. Řízení před orgánem dohledu je však vedeno vždy podle předpisů účinných v době rozhodování. Průběh zadávacího řízení VZ byl podle policejního orgánu odkazujícího se na závěry ÚOHS v pořádku.

Policie ČR (2014) informuje ve svém vyrozumění o posudcích zkoumajících nadhodnocení nabídkové ceny, a ztotožňuje se s posledním realizovaným posudkem zpracovaným společností ÚRS. Konečná cena VZ je nižší než byl plánovaný rozsah zakázky v zadávací dokumentaci. Původní předpokládaná hodnota VZ, jak uvádí Smejkal (2012), činila 312 640 000 Kč. Policie ČR (2014) dochází k závěru, že škoda v podobě předražení VZ

nebyla prokázána, stavba byla postavena za nižší cenu, než jaká byla smluvně ujednána. Společnost Syner provedla dílčí práce, které zdaleka nedosáhly 20 % (cca 11 000 000 Kč).

Policejní orgán trestní oznámení odložil pro neodůvodněné podezření ze spáchání trestných činů.

Policie ČR podle KPKP (2015) nevzala na vědomí zásadní skutečnosti obsažené v trestním oznámení. Policejní orgán se odvolává na rozhodnutí ÚOHS, který neshledal pochybení v administraci zakázky. Dozorový orgán nebyl v té době informován o spoluúčasti společnosti Syner na realizaci zakázky. Jak uvádí KPKP (2015), *„Právě kvůli možné dohodě mezi uchazeči, zmanipulovanému výběrovému řízení mohlo dojít k úmyslnému navýšení nejvýše možných cen a nikoliv k cenám reálně tržním vzniklé z veřejné soutěže. Policie se také vůbec nevyrovnává s personální historií zakázky, kterou po politické, úřední i právní stránce připravovali lidé prokazatelně spojení s firmou Syner - a kopíruje stanovisko ÚOHS z doby, kdy ještě nebylo známo, že se Syner na stavbě bude podílet jako subdodavatel.“* Policie ČR (2014) ve svém vyrozumění uvedla výše zmíněné důvody, proč ÚOHS nemohl zahájit správní řízení týkající se porušení podmínky v zadání zakázky. V závěru zprávy se policejní orgán vyjadřuje ke skutečnosti, že otázka subdodavatele společnosti Syner, není v jeho kompetenci, ale v kompetenci ÚOHS jako orgánu dohledu nad VZ a ten neshledal žádné pochybení. V době přezkumu podnětu však nebyl ÚOHS o dané situaci vyrozuměn.

MF, jak informuje KPKP (2015), udělilo v listopadu 2014 SML **pokutu ve výši 7 192 948,40 Kč** za diskriminační podmínku týkající se technických kvalifikačních předpokladů na památkovou rekonstrukci. V rámci zadávací dokumentace, jak pokračuje SML (2010a), bylo požadováno předložení osvědčení o realizaci alespoň pěti obdobných staveb blíže specifikovaných dle minimálního finančního objemu, přičemž minimálně u tří zakázek se muselo jednat o rekonstrukci památkově chráněného objektu zapsaného v Ústředním seznamu nemovitých kulturních památek ČR. Jak uvádí RR (2014), SML postupovalo v rozporu se smlouvou o poskytnutí dotace. Okruh dodavatelů se omezil pouze na dodavatele, kteří mají zkušenosti s rekonstrukcemi památek na území ČR. Zadavatel a příjemce dotace podle rozhodnutí Auditního orgánu MF diskriminoval např. tuzemské i další dodavatele s referencemi na zahraniční stavby obdobné památkové hodnoty. Postup zadavatele mohl ovlivnit výběr dodavatele VZ. RR (2014) vyhodnotila

pochybení zadavatele jako **nepřiměřené vymezení kvalifikačních předpokladů** ve vztahu ke druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění VZ. Dále zadavatel **porušil zásadu zákazu diskriminace**. SML se podle KPKP (2015) proti pokutě odvolalo.

5.3 Závěrečná zpráva případové studie

Analýzou dat souvisejících s VZ na Revitalizaci městských lázní v Liberci bylo zjištěno několik pochybení zadavatele. Nejednalo se o selhání typická pro státní zásahy. Některé z nejčastějších chyb uvedených v teoretické i praktické části se objevily také v průběhu zkoumané VZ. V rámci jednotlivých fází VZ se vyskytly různé problémové oblasti, přičemž největší nedostatky byly shledány v zadávací dokumentaci. Právě na nekvalitní přípravu ve fázi plánování upozorňovalo TI i Evropská komise. Přesto, že příprava a organizace zadávacího řízení, tedy i zadávacích podkladů, byla svěřena externí poradenské firmě, bylo SML sankcionováno za nastavené podmínky v zadávací dokumentaci. Za pochybení na straně administrátora VZ je však plně odpovědný zadavatel VZ, který musí dodržovat zákonná pravidla veřejného zadávání. Zadavatel se může určitým způsobem pojistit proti nesprávnému postupu administrátora VZ vymezením jeho práv a povinností v obsahu mandátní smlouvy. Posudek TI a advokátních kanceláří právě zpracování mandátní smlouvy označil za rizikové a nedostatečné z pohledu zadavatele. Samotné zadávací řízení neprobíhalo klidně a vyvolávalo velké emoce v politické sféře Liberce. Pochybnosti se vztahovaly na nastavená kvalifikační kritéria, předpokládanou cenu VZ, provázanost osob podílejících se na projektu apod. Některá pochybení byla kontrolními orgány prokázána. Zbylé nejasnosti budou pravděpodobně zapomenuty. Níže jsou shrnuta základní fakta z případové studie VZ.

Často zmiňovaným bodem byly **dohledatelné osobní vazby** mezi subjekty, které se podílely na průběhu zadávacího řízení. Výše uvedení liberečtí zastupitelé poukazovali na skutečnost, že někteří ze členů komise pro otevírání obálek byli podjatí ve vztahu k jednomu z uchazečů. Stará právní úprava řešila podjatost pouze u členů hodnotící komise. Nový legislativní rámec již vymezuje obecný zákaz střetu zájmů, který se vztahuje na osoby podílející se na průběhu zadávacího řízení, nebo na osoby s možným vlivem na výsledek zadávacího řízení. Nová pravidla veřejného zadávání tuto problematiku ošetřují

přísněji. Návrh smlouvy o dílo vyhotovil právník s vazbami na podnikatelské zázemí společnosti Syner, která se podle zadávací dokumentace nesměla na realizaci VZ podílet jako subdodavatel. **Zadavatel pochybil**, neboť nezkontroloval, zda byla podmínka ochraňující čestnou a nezávislou konkurenci mezi soutěžiteli přenesena do návrhu smlouvy o dílo.

Technický dozor investora selhal v situaci, kdy neinformoval zástupce SML o subdodavateli, kterého zakazovala zadávací dokumentace. Přesto, že smlouva o dílo danou podmínku neobsahovala, byla porušena informační povinnost mandatářem akce. Dílčí práce společnosti Syner dle slov hlavního dodavatele nedosáhly takového poměru pro povinné nahlášení subdodavatele. Smlouva o dílo sice nezakazovala vítěznému uchazeči zadat dílčí práce na realizaci zakázky jednomu z uchazečů zadávacího řízení, avšak dodavatel VZ již ze zadávací dokumentace věděl o vyhrazeném právu zadavatele. Zadávací dokumentace sloužila jako závazný podklad pro vypracování nabídek uchazeči. Pokud by dodavatel zakázky postupoval transparentně, řádně by oznámil danou skutečnost zadavateli a obeznámil ho o změně, které ho vedla k zadání dílčích stavebních prací společnosti Syner. Tajná dohoda mezi uchazeči VZ nebyla kontrolními institucemi ani policejním orgánem prokázána. Spolupráce uchazečů zadávacího řízení nicméně sama o sobě vzbuzuje pochybnosti o skutečné soutěži v zadávacím řízení.

Administrace projektu vykazovala různé nedostatky. Časté dotazy uchazečů týkající se zadávací dokumentace svědčí o neurčitém či nejednoznačném vymezení zadávacích podmínek. Korekci způsobilých výdajů projektu zapříčinily dvě pochybení při přípravě projektu. První chyba zahrnovala nezajištění dodávky energií do předmětného objektu s dopadem na úspěšnou realizaci VZ. Druhým problémem byl slepý výkaz výměr v zadávací dokumentaci, který měl sloužit k ocenění jednotlivých položek uchazeči. Podmínka uvedená v zadávací dokumentaci nicméně zakazovala jakékoli zásahy do výkazu výměr a tudíž neumožnila uchazečům stanovit jednotkové náklady dle vlastního uvážení. **Zadavatel porušil zásadu transparentnosti** a obecné pravidlo způsobilosti výdajů - **princip hospodárnosti**.

Pochybnosti ohledně diskriminačního nastavení ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů se nepotvrdily. O tom, zda mohla být VZ realizována levněji navzdory

oficiálnímu vyjádření řídicího orgánu ROP SV, nadále panují pochybnosti. Vzhledem k informacím týkajících se metodiky ÚRS a výsledkům prvních dvou odborných posudků lze říci, že podezření o levnějším způsobu realizace VZ je opodstatněné. V souvislosti s postupem hodnotící komise byla zmíněna její nedostatečná kontrola referenčních zakázek uchazečů a nedbalé posouzení jednotkových nákladů nabídek. Zadavatel vymezil v části zadávací dokumentace požadavek na technickou kvalifikaci, který omezil potenciální okruh uchazečů, čímž mohl být ovlivněn výběr dodavatele VZ. Zadavatel v daném případě pochybil v **nepřiměřeném vymezení kvalifikačních předpokladů** ve vztahu ke druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění VZ a v **porušení zásady zákazu diskriminace**.

V projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt se vyskytlo pět pochybení při zadávání VZ identifikovaných kontrolními orgány:

- **Pochybení při přípravě projektu;**
- **Porušení zásady transparentnosti;**
- **Porušení principu hospodárnosti;**
- **Vyžadování nepřiměřené kvalifikace;**
- **Porušení zásady zákazu diskriminace.**

V boxu 6 níže je uvedeno vyjádření analytika a redaktora KPKP a Centra nezávislé investigace, pana Mgr. Jaroslava Tauchmana, k VZ na Revitalizaci městských lázní v Liberci.

Box 6: Vyjádření analytika KPKP

Jako KPKP jsme se veřejné zakázce na revitalizaci městských lázní věnovali intenzivně několik měsíců. Ačkoliv policie neshledala naše trestní oznámení jako důvodné, jsme přesvědčeni, že celá zakázka byla od začátku ušita na míru (spolu se zakázkou na dostavbu libereckého bazénu) liberecké stavební společnosti Syner. Podle našeho názoru o tom svědčí již samotná příprava zakázky na liberecké radnici, její průběh a zpracování, výběr i činnost Technického dozoru investora i samotná stavba, kdy se nám podařilo dokázat, že lázně ve skutečnosti staví Syner, ač podle podmínek v zadávací dokumentaci jednoznačně nesměl na stavbě být. Celá zakázka měla i silné politické pozadí, jak v případě její realizace, tak během schvalování, kdy se dokonce stala jedním z momentů, proč v roce 2011 padla povolební koalice na liberecké radnici. Zajímavé pak bylo i sledovat, jak někteří politici, kteří za realizaci měli být odpovědní, vůbec netuší, co se na stavbě děje a ignorují veškeré znalecké posudky, které jasně dokládaly, že je stavba předražená v řádu desítek milionů korun.

Náš Liberec (2014, s. 5), nevládní nezisková organizace založená v lednu 2014, hodnotí VZ následovně: „*V této kauze nejde o to, jestli máme či nemáme opravené staré Lázně, jak se snaží někteří politici argumentovat, ale o to, že Liberec mohl mít opravené Lázně a ještě mohlo zbýt 50 milionů třeba na opravu zavřeného Lesního koupaliště, bývalého lesního amfiteátru nebo některého z pavilonů ZOO.*“

Závěr

Diplomová práce se zaměřuje na selhávání veřejného sektoru při zadávání veřejných zakázek. Práce je strukturována do pěti kapitol. Teoretickou část tvoří první tři kapitoly. Charakteristické znaky VS, příčiny jeho existence a hlavní funkce VS jsou popsány v kapitole první. Nejdůležitější část první kapitoly zahrnují selhání VS zpracovaná formou literární rešerše. Druhá kapitola se věnuje oblasti VZ z hlediska základních pojmů a vymezuje nejčastější chyby při zadávání VZ v tabulkové rešerši. Terminologie veřejného zadávání je vysvětlena nejdříve dle právní úpravy platné v době zadávání vybrané VZ, a následně doplněna o komentář nového zákona. Stěžejní částí teorie jsou dva přehledy nejčastějších pochybení ve VZ z pohledu českých odborníků na danou problematiku a identifikované Evropskou komisí. **Nejproblémovější oblastí zadávání VZ je fáze plánování.** Nedostatečná příprava VZ má za následek různé druhy pochybení: nedostatečné vymezení předmětu zakázky, definování nepřiměřených a diskriminačních kvalifikačních předpokladů či nevhodné nastavení hodnotících kritérií. Dále bylo zjištěno, že se zadávací dokumentace často vyznačuje neúplností a chybovostí, zadavatelé neplní důsledně uveřejňovací povinnosti a ve fázi výběru dodavatele se opakovaně vyskytují nedostatky v posouzení a hodnocení nabídek. Všemi chybami se určitým způsobem prolíná nedodržování základních zásad postupu zadavatele.

Na základě provedené analýzy vývoje legislativních opatření v oblasti veřejného zadávání v České republice ve třetí kapitole, lze konstatovat, že VZ jsou vystaveny častým změnám. Významným milníkem pro vývoj právní úpravy VZ byl vstup ČR do EU. Všechny členské státy se vstupem do EU zavázaly transponovat evropské směrnice vztahující se na veřejné zadávání. Poslední přijaté směrnice o VZ byly přeneseny do českého vnitrostátního právního řádu novým ZZVZ. Novou právní úpravu charakterizuje nižší formálnost, menší administrativní náročnost a větší srozumitelnost.

Diplomová práce si kladla za **cíl** vytipovat nejčastější chyby při zadávání VZ a zjistit, zda se tato pochybení vyskytla ve VZ na Revitalizaci městských lázní v Liberci. Odpověď na první výzkumnou otázku, **jaká jsou nejčastější pochybení při zadávání VZ**, byla hledána v rámci analýzy výročních zpráv ÚOHS a podkladů NKÚ a MF za období 2011-2015. Za jednotlivé kontrolní orgány byly zpracovány tři přehledy nejproblémovějších oblastí

veřejného zadávání. **Mezi nejčastější chyby při zadávání VZ patří** nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek, vyžadování nepřiměřené kvalifikace, nesprávné posouzení a hodnocení nabídek, účelové dělení předmětu VZ, nesprávné stanovení předpokládané hodnoty VZ, neoprávněné používání a nadužívání JŘBU, neúplná či chybná zadávací dokumentace, porušení uveřejňovacích povinností či nevylovení nevhodného dodavatele. Nejsou dodržovány zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Oblasti, ve kterých zadavatelé nejčastěji chybují, se stále opakují. Lze tedy učinit závěr, že stanovený **předpoklad, že zadavatelé obvykle chybují při zadávání VZ v identických oblastech**, byl potvrzen.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku, **zda se vyskytly nejčastější nedostatky ve veřejném zadávání i v průběhu VZ na revitalizaci lázní**, byla hledána prostřednictvím případové studie zvolené VZ. Řídící orgán ROP SV v rámci veřejnosprávní kontroly hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti s plněním podmínek vyplývajících ze smlouvy o poskytnutí dotace identifikoval tři chyby při zadávání této konkrétní VZ: pochybení při přípravě projektu, porušení zásady transparentnosti a principu hospodárnosti. Auditní orgán MF shledal nedostatky postupu zadavatele ve vyžadování nepřiměřené kvalifikace a porušení zásady zákazu diskriminace. V porovnání s nejčastěji zjištěnými chybami v praktické části zabývající se pochybeními při zadávání VZ obecně, lze konstatovat, že **tři pochybení identifikovaná u VZ na revitalizaci lázní se shodují s nejčastěji identifikovanými nedostatky ve VZ**. Konkrétně se jedná o nedodržení základních zásad postupu zadavatele a vyžadování nepřiměřených kvalifikačních předpokladů. Pochybení zadavatele při přípravě projektu lze ztotožnit s jednou z nejčastějších chyb ve VZ - neúplnou či chybnou zadávací dokumentací. Porušení principu hospodárnosti, který je součástí tzv. metodického rámce 3E, nepatří mezi nejčastěji se vyskytující pochybení. Zadavatel nicméně porušil pravidlo dané zákonem o finanční kontrole ve veřejné správě, které mu ukládá alokovat veřejné zdroje v souladu s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Oblast VZ je regulována se záměrem úspory veřejných prostředků. Hlavní cíl právní úpravy veřejného zadávání nebyl v konkrétním případě naplněn.

Na základě zjištěných skutečností lze říci, že problematika selhávání VS při zadávání VZ se nijak výrazně nemění. Nejčastější chyby při zadávání VZ, které byly vymezeny v praktické části, informují o současných problémových oblastech veřejného zadávání za posledních pět let. Identifikovaná pochybení rozšiřují a aktualizují údaje týkající se problémů trhu VZ v ČR. Předložená diplomová práce přispěla k doplnění informací o hlavních nedostatcích veřejného zadávání, které se v dostupné odborné literatuře zatím nevyskytují či vyskytují velmi sporadicky. Budoucnost veřejného zadávání směřuje k úplné elektronizaci, která umožní snadnější kontrolu veřejných prostředků a podpoří transparentnost celého životního cyklu VZ. Doporučení pro praxi zahrnuje zejména vymezení dostatečného času na fázi plánování VZ, neboť úspěch realizace projektů veřejného zadávání se odvíjí především od kvalitní přípravy VZ.

Seznam použité literatury

BAILEY, Stephen. 2004. *Veřejný sektor - teorie, politika a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-61-0.

BUČEK, Jiří. 2014. *SIAL - Městské lázně Liberec*. [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z: <http://www.liberec.cz/cz/magistrat-radnice/odbory-magistratu/odbor-sportu-cestovniho-ruchu/oddeleni-cest-ruchu-sportu-techn-spr-sport-zarizeni/aktuality/sial-mestske-lazne-liberec.html>

BUREŠ, Radim aj. 2015. *Jsou to i moje peníze*. [online]. Praha: Transparency International - Česká republika [cit. 2016-06-21]. ISBN 978-80-87123-25-6. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Jsou-to-i-moje-pen%C3%ADze-2015.pdf>

DOLEŽALOVÁ, Hana a Miroslav DOLEŽAL. 2011. *Stručný exkurz do problematiky veřejných zakázek*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5492-9.

EVROPSKÁ KOMISE. 2015. *Zadávání veřejných zakázek - praktická příručka* [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-11-03]. ISBN 978-92-79-51751-8. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_cs.pdf

FIDLER, Vlastimil. 2016. Srovnání staré a nové úpravy veřejných zakázek (I.) *Veřejné zakázky v praxi*. 4(3): 4-9. ISSN 1805-8523.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena aj. 2010. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-497-0.

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

HERMAN, Pavel, FIDLER Vlastimil aj. 2016. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-595-1.

HORNÍK, Karel. 2016. *Revitalizace městských lázní na galerijní objekt* [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z:

<http://www.liberec.cz/cz/radnice/strategie-projekty/iprm/iprm-rop-lidove-sady/projekty/revitalizace-mestskych-lazni-galerijni-objekt/>

JACKSON, P. M. a C. V. BROWN. 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: EUROLEX BOHEMIA. ISBN 80-86432-09-2.

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

JURČÍK, Radek. 2011. *Zákon o veřejných zakázkách - Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-329-5.

KLIKOVÁ, Christiana, KOTLÁN, Igor aj. 2012. *Hospodářská politika*. 3. vyd. Ostrava: SOKRATES. ISBN 978-80-86572-76-5.

KORYTÁŘ, Jan a Jaromír BAXA. 2011a. *Oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu* [online]. [cit. 2016-11-26]. Dostupné z:

http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/9_Trestni_oznameni_na_neznameho_pachatele-2011-04-11.pdf

KORYTÁŘ, Jan a Jaromír BAXA. 2011b. *Doplnění podání ze dne 11. 4. 2011* [online]. [cit. 2016-11-26]. Dostupné z:

http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/9a_Doplneni_TO_2011-04-11.pdf

KORYTÁŘ, Jan a Jaromír BAXA. 2011c. *Podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže - Přešetření postupu zadavatele Statutárního města Liberec* [online]. [cit. 2016-11-26]. Dostupné z:

http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/11_Podnt_UOHS.pdf

KPKP [Krajské protikorupční pracoviště]. 2014. *Oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin* [online]. [cit. 2016-11-28]. Dostupné z:

http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/TO_Lazn_2014-05-27a.pdf

KPKP [Krajské protikorupční pracoviště]. 2015. *Revitalizace městských lázní v Liberci* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z:

<http://www.kpkp.cz/kauly/detail-kauly/r/revitalizace-mestських-lazni-v-liberci>

KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. 2013. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. 2. vyd. Olomouc: ANAG. ISBN 978-80-7263-778-2.

MACHALA, Radek. 2012. *Znalecký posudek č. 218_08_2012* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: www.rada-severovychod.cz/file/4197_1_1/

MACHATÝ, Bořek. 2013. *Rozhodnutí o námitkách* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z:

http://docs.liberec.cz/Odb_KP/1%C3%A1zn%C4%9B%20kontroly/4/rozhodnut%C3%AD%20o%20n%C3%A1mitk%C3%A1ch/L%C3%A1zn%C4%9B_Rozhodnut%C3%AD%20o%20n%C3%A1mitk%C3%A1ch_final.pdf

MF [Ministerstvo financí]. 2016. *Hlavní činnosti Ministerstva financí* [online]. Praha: MF [cit. 2016-11-19]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/hlavni-cinnosti>

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. 2014. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-526-9.

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2012. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2011* [online]. Praha: MMR [cit. 2016-11-05]. Dostupné z:

<https://www.portal-vz.cz/getmedia/62cceb5e-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2013. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012* [online]. Praha: MMR [cit. 2016-11-05]. Dostupné z: <https://www.portal-vz.cz/getmedia/e9520b2c-62ff-47cc-85f4-a493081bf392/Navrh-Vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek.pdf>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2014. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2013* [online]. Praha: MMR [cit. 2016-10-29]. ISBN 978-80-87147-56-6. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/8965ea38-8a96-490b-ad0f-ce4e1c0a32c9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-za-rok-2013.pdf>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2015a. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014* [online]. Praha: MMR [cit. 2016-10-15]. ISBN 978-80-7538-012-8. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2015b. *Změny ve finančních limitech pro účely zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona* [online] [cit. 2016-07-20]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Zmeny-ve-financnich-limitech-pro-ucely-zakona-o-verejnych-zakazkach-a>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2016a. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015* [online]. Praha: MMR [cit. 2016-10-17]. ISBN 978-80-7538-093-7. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocní-zprava-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2016b. *Regiony regionální politiky* [online]. [cit. 2016-11-22]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

MMR [Ministerstvo pro místní rozvoj]. 2016c. *Informace o fondech Evropské unie* [online]. [cit. 2016-11-22]. Dostupné z:

<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>

MOHR, Jan, RANDÁČEK Jan, ČECH Jaroslav aj. 2014. *Lázně - Proměna libereckých lázní*. Liberec: Statutární město Liberec. ISBN 978-80-260-4967-8.

MUSGRAVE, Richard a Peggy MUSGRAVEOVÁ. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press. ISBN 80-85603-76-4.

NÁŠ LIBEREC. 2014. *Naše drahé Lázně dražší o 50 milionů korun* [online]. [cit. 2016-11-28]. Dostupné z: <http://www.cmelak.cz/images/PDF/nas-liberec-2014.pdf>

NEMEC, Juraj, OCHRANA František, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. 2010. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-558-8.

NĚMCOVÁ, Ingeborg a Milan ŽÁK. 1997. *Hospodářská politika*. Praha: Grada Publishing. ISBN 80-7169-462-2.

NKÚ [Nejvyšší kontrolní úřad]. 2016. *Výroční zpráva 2015* [online]. Praha: NKÚ [cit. 2016-10-17]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/publikace/vyrocní-zpravy.htm>

Nové finanční limity pro veřejné zakázky a koncese od 1. 1. 2016. 2015 [online]. [cit. 2016-07-20]. Dostupné z:

<http://www.portal-vz.cz/getmedia/ceb330b4-98a3-44c6-8547-eb0621961892/Nove-financni-limity-pro-verejne-zakazky-a-koncese-platne-od-1-1-2016.pdf>

OGL [Oblastní galerie v Liberci]. 2016. *Projekt* [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z: <http://www.ogl.cz/lazne/projekt.php>

OCHRANA, František. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.

OCHRANA, František. 2004. *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-79-3.

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

OCHRANA, František, PAVEL Jan, VÍTEK Leoš aj. 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance - Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3228-2.

OCHRANA, František. 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-644-8.

OCHRANA, František a Petr STEHLÍK. 2015. Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice. *Ekonomický časopis* [online]. 63(3): 227-238 [cit. 2016-11-25]. Dostupné z:

<https://www.sav.sk/journals/uploads/0620132003%2015%20Ochrana-Stehlik%20+%20RS.pdf>

PAVEL, Jan. 2009. *Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky - Veřejné zakázky v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky. ISBN 80-86729-47-8.

PAVEL, Jan. 2013. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-87865-04-0.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., přepracované vyd. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-351-5.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-936-4.

POLICIE ČR. 2014. *Vyrozumění* [online]. [cit. 2016-11-28]. Dostupné z:

liberecky-kraj.kraj-lbc.cz/getFile/case:show/id:255866

POREMSKÁ, Michaela. 2014. *Veřejné zakázky - Právní minimum pro jejich zadávání*. Olomouc: ANAG. ISBN 978-80-7263-908-3.

POSPÍŠIL, Richard. 2013. *Veřejná ekonomika současnost a perspektiva*. Praha: Kamil Mařík - Professional Publishing. ISBN 978-80-7431-112-3.

POTŮČEK, Martin. 1997. *Nejen trh – Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Praha: SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ. ISBN 80-85850-26-5.

REKONSTRUKCE STÁTU. 2016. *Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ - Senátoři těsně zamítli novelu Ústavy a tím de facto i prováděcí zákon. Vše se vrací na začátek*. [online]. [cit. 2016-11-18]. Dostupné z:
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>

RR [Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod]. 2007. *Regionální operační program NUTS II Severovýchod pro období 2007-2013*. Hradec Králové: RR regionu soudržnosti Severovýchod. [online]. [cit. 2016-11-22]. Dostupné z:
<http://www.rada-severovychod.cz/file/304/>

RR [Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod]. 2012. *Protokol z fyzické kontroly INTERIM* [online]. [cit. 2016-11-26]. Dostupné z:
http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazni/4-6-7-10_protokol_z_kontroly_-_koresp_-_posudky1a2.pdf

RR [Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod]. 2014. *Rozhodnutí o promíjení odvodu - projekt 1139, Statutární město Liberec* [online]. [cit. 2016-11-28]. Dostupné z:
www.rada-severovychod.cz/file/6077_1_1/

RR [Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod]. 2016. *Regionální rada* [online]. [cit. 2016-11-22]. Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/regionalni-rada>

RR [Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod]. 2016a. *Revitalizace městských lázní na galerijní objekt* [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z:
<http://www.rada-severovychod.cz/realizovane-projekty/revitalizace-mestських-lazni-na-galerijni-objekt>

ŘEHÁČEK, Marek. 2010. *Procházka do Lidových sadů*. Liberec: Pavel Akrman - epicentrum. ISBN 978-80-254-8645-0.

SAMUELSON, Paul a William NORDHAUS. 1991. *Ekonomie*. Praha: Nakladatelství Svoboda. ISBN 80-205-0192-4.

SAMUELSON, Paul a William NORDHAUS. 2013. *Ekonomie*. 19. vyd. Praha: NS Svoboda. ISBN 978-80-205-0629-0.

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

SMEJKAL, Pavel. 2012. *Expertní posudek* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: www.rada-severovychod.cz/file/4193_1_1/

SML [Statutární město Liberec]. 2010a. *Zadávací dokumentace k veřejné zakázce Revitalizace Městských lázní na galerijní objekt* [online]. [cit. 2016-11-28]. Dostupné z: http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/2_ZD_Lazne.pdf

SML [Statutární město Liberec]. 2010b. *Uzavření darovacích smluv mezi Statutárním městem Liberec a Libereckým krajem v rámci projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt* [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z: http://docs.liberec.cz/Odb_KT/podklady%20k%20projedn%C3%A1n%C3%AD%20na%20zastupitelstvu%20m%C4%9Bsta/2010/podklady%20k%207.%20zastupitelstvu%20-%2016.%209.%202010/26.%20Uzavreni%20darovacich%20smluv%20mezi%20SML%20a%20LK%20-%20Revitalizace%20lazni.pdf

SML [Statutární město Liberec]. 2016a. *Integrovaný plán rozvoje města ROP Lidové sady*. [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z: <http://www.liberec.cz/cz/prakticke-informace/iprm/iprm-rop-lidove-sady/>

SML [Statutární město Liberec]. 2016b. *Integrovaný plán rozvoje města - IPRM*. [online]. [cit. 2016-11-23]. Dostupné z: <http://www.liberec.cz/iprm/>

STIGLITZ, Joseph. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing. ISBN 80-7169-454-1.

STRECKOVÁ, Yvonne, MALÝ Ivan aj. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press. ISBN 80-7226-112-6.

TETŘEVOVÁ, Liběna. 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-79-5.

TETŘEVOVÁ, Liběna, aj. 2009. *Veřejný a podnikatelský sektor*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-90-0.

TI [Transparency International - Česká republika] 2005. *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?* [online]. Praha: TI [cit. 2016-11-15]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_studie_text.pdf

TI [Transparency International - Česká republika], ŠIKOLA Luděk a Hana MARVANOVÁ. 2011. *Stanovisko a posouzení dokumentace k veřejným zakázkám na "Bazén Liberec" a "Revitalizace Městských lázní"* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: <http://new.nasliberec.cz/docs/transparency-international-lazne.pdf>

TI [Transparency International - Česká republika] 2016. *Veřejné zakázky* [online]. Praha: TI [cit. 2016-10-23]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravni-poradna/verejne-zakazky/>

TRESCH, Richard W. 2008. *Public sector economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-52223-7.

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2011. *Výsledek šetření podnětu* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/Kauzy/dokumentace_lazn/11a_UOHS.pdf

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2012. *Výroční zpráva 2011* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-11-05]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2013. *Výroční zpráva 2012* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-11-05]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2014. *Výroční zpráva 2013* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-11-05]. Dostupné z:

<http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2015. *Výroční zpráva 2014* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-10-17]. Dostupné z:

<http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2016a. *Výroční zpráva 2015* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-10-16]. Dostupné z:

<http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2016b. *Informace o činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-10-16]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/uvodni-stranka.html>

ÚOHS [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže]. 2016c. *Bid rigging a výběrová řízení* [online]. Brno: ÚOHS [cit. 2016-11-17]. Dostupné z:

<http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging/bid-rigging-a-vyberova-rizeni.html>

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. 2016 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra [cit. 2016-06-23]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=51644&fulltext=&nr=320~2F2001&part=&name=&rpp=15>

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Ve znění k 15. 9. 2010. Ostrava: Sagit. ISBN 978-80-7208-815-7.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek [online]. Praha: Tiskárna ministerstva vnitra, 2016 [cit. 2016-07-18]. Dostupné z:

<http://www.portal-vz.cz/getmedia/13987a0b-9762-4ee4-94a2-2569ab004aec/sb0051-2016.pdf>