

MENDELOVA UNIVERZITA V BRNĚ
PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA
ÚSTAV PRÁVA A HUMANITNÍCH VĚD



**MALÉ A STŘEDNÍ PODNIKY NA TRHU VEŘEJNÝCH
ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICCE**

Disertační práce

Školitel
doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.

Vypracoval
Ing. Petr Man

Brno únor 2017

Poděkování

Chtěl bych tímto poděkovat své školitelce doc. JUDr. Ing. Radku Jurčíkovi, Ph.D. nejen za metodické vedení a odborné rady, ale zejména za velkou vstřícnost, trpělivost a podporu po celou dobu studia. Dále pak děkuji za spolupráci kolegům z Ústavu práva a humanitních věd PEF Mendelovy univerzity v Brně a všem svým konzultantům. V neposlední řadě bych na tomto místě ráda poděkovala také své rodině a nejbližším přátelům za jejich podporu při celém mém doktorském studiu.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto práci: Malé a střední podniky na trhu veřejných zakázek v České republice vypracoval samostatně a veškeré použité prameny a informace jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s platnou Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací.

Jsem si vědom, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 Autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity o tom, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne 20. února 2017

Obsah

1	Úvod	6
2	Současný stav řešené problematiky	10
2.1	Veřejné zakázky v ČR	10
2.1.1	Struktura zadávacích řízení zadaných dle ZVZ	12
2.1.2	Elektronické nástroje zadávání veřejných zakázek	14
2.1.3	Rámcové smlouvy	16
2.2	Malý a střední podnik	17
2.2.1	Výhody a nevýhody MSP v ekonomice	19
2.2.2	MSP jako zaměstnavatel	20
2.2.3	Podíl MSP na HDP v České republice	21
2.2.4	Úspěšnost MSP na trhu veřejných zakázek v České republice	22
2.3	Zadavatel jako aktér	24
2.3.1	Hodnotící kritéria	24
2.3.2	Faktory netransparentnosti zadávacího řízení	27
3	Cíle a hypotézy disertační práce	30
3.1	Hlavní a dílčí cíle	30
3.2	Hypotézy disertační práce	30
4	Metodika řešení	32
4.1	Statistická analýza	32
4.2	Obecně teoretické vědecké metody	33
5	Posuzované aspekty malých a středních podniků v oblasti veřejných zakázek	34
5.1	Vybrané faktory ovlivňující veřejné zakázky v České republice	35
5.1.1	Regresní analýza	39
5.1.2	Intenzita závislosti vybraných proměnných	42
5.2	Podmínky účasti MSP ve veřejných zakázkách v ČR	43

5.2.1	Hodnotící kritéria	45
5.2.2	Transakční náklady	50
5.3	Komparace právních úprav ve vztahu k MSP	60
5.3.1	Změna v prokazování ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů	60
5.3.2	Snížení limitů	61
5.3.3	Zrušení omezování počtu zájemců	61
5.3.4	Uveřejňování informací na profilu zadavatele	61
5.3.5	Zrušení zadávacího řízení při nedostatečném počtu hodnocených nabídek	62
5.3.6	Zvýšení transparentnosti při otevírání obálek s nabídkami uchazečů	62
6	Závěr	88
7	Literatura	94
8	Seznam tabulek	100
9	Seznam grafů	101
10	Seznam zkratk	102

1 Úvod

Proces zadávání veřejných zakázek je z hlediska subjektivního čistě formalizovaným postupem, prostřednictvím něhož zadavatelé (veřejní, sektoroví či dotovaní zadavatelé) vynakládají své prostředky za nákupy služeb, dodávek či stavebních prací.

Z hlediska objektivního jde ovšem o proces, který ve svém důsledku zcela zásadním způsobem ovlivňuje rozpočty zadavatelů, tedy veřejných peněz a rovněž uchazečů z hlediska vynaložených „transakčních nákladů“ na zadávací řízení. Je tedy zcela legitimní zkoumat, zda jsou tyto prostředky vynakládány hospodárně, tzn. úsporně k povaze předmětu plnění.

V současné právní úpravě zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „Zákon o veřejných zakázkách“ či „ZVZ“) není zásada hospodárnosti explicitně zmíněna. Z logiky samotné právní úpravy a jejího smyslu je ovšem tento aspekt „virtuálně“ obsažen.

Právní úprava veřejných zakázek de lege lata klade důraz především na zásady transparentnosti, rovného přístupu a zákazu diskriminace v zadávacím řízení (§6 Zákona o veřejných zakázkách).

Samotný proces zadávání veřejných zakázek je již dlouhou dobu předmětem kritiky. A to jak institucí, které ze zákona nad tímto procesem zajišťují dohled (Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), domácích soukromých subjektů, které se pro nedostatečně ošetřenou protikorupční politiku těchto zadávacích řízení neúčastní, dále dodavatelů, kteří již nějakou negativní zkušenost v této oblasti mají, ale rovněž mezinárodních organizací, jako je např. organizace Transparency International.

Zvláště v roce 2010 a 2011 probíhaly na různých úrovních odborné diskuze v souvislosti s vynakládáním veřejných prostředků, ať už orgány státní správy či municipalitami se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Národní Ekonomické Rady Vlády ČR, Transparency International, Americké hospodářské komory, odborných asociací odborné veřejnosti.

Na základě těchto diskuzí pak v roce 2010 byly Parlamentem České republiky schváleny dvě novely zákona o veřejných zakázkách.

V roce 2011 Vláda České republiky předložila do prvního čtení další novelu Zákona o veřejných zakázkách, která by měla být již z části zaměřena na omezení možností protikorupčního jednání při zadávacím řízení. Tato novela nabyла účinnosti od 1. 1. 2012. K určitému posunu a reflexi odborné diskuse na toto téma došlo k datu 1. dubna 2012, kdy vstoupila v účinnost tzv. „velká protikorupční novela“.

Jako výrazně protikorupční opatření se v novelizovaném znění Zákona o veřejných zakázkách jeví zvláště snížení spodní hranice pro zakázky malého rozsahu na polovinu jejich původní hodnoty¹. Dále dochází ke zpřísnění definice „dotovaného zadavatele“², snížení spodní hranice pro využití zjednodušeného podlimitního řízení³ a zrušení možnosti omezení počtu zájemců tzv. „losem“⁴.

Velmi důležitým bylo rovněž ustanovení §78, kde se v odstavci (4) zapovídají dílčí hodnotící kritéria typu smluvních podmínek, tedy pro zajištění povinností dodavatele plynoucích z plnění předmětu veřejné zakázky a definují jednotlivá dílčí hodnotící kritéria k dosažení optimální hodnoty mezi užitnou hodnotou a cenou při zachování podmínky vztahu k nabízenému plnění.

Protikorupčních opatření bylo v novele Zákona o veřejných zakázkách implementováno více, autor si zde neklade za cíl jejich taxativní výčet. Uvádí pouze ty, které se bezprostředně vztahují k dané problematice.

V praxi se přesto jevila některá ustanovení daná zákona o veřejných zakázkách jako nepraktická, výklad některých povinných úkonů v zadávacích řízeních zcela chybí. Stává se tak pro zadavatele i pro dodavatele (uchazeče) značně nepřehledná a tím neplnila svůj účel. Tím je bezesporu to, aby prostředky z veřejných rozpočtů byly vynakládány s ohledem na dodržování pravidel stanovených v zákoně č. č. 320/2000 Sb. o finanční kontrole, tedy aby byly vynakládány hospodárně, efektivně a účelně.

Vhledem ke skutečnosti, že tyto základní principy (označované jako zásady „3E“⁵) nebyly žádným způsobem propojeny v platném znění Zákona o veřejných zakázkách, byla jejich implementace nejasná a v praxi zcela opomíjená.

Zcela chybí v této oblasti příklady „best practice“, které by byly implementovány v podmínkách českého právního řádu a metodických doporučení ze zemí, kde je všeobecně velmi nízká úroveň korupce, a tedy i velmi vysoká efektivita, hospodárnost a účelnost veřejných prostředků.

Vhledem k „nákladnosti“ zadávacího procesu jak na straně zadavatele, tak i na straně uchazeče (hovoříme o tzv. „transakčních nákladech“) je legitimní zkoumat míru transparentnosti a sílu konkurence zadávacích řízení vzhledem k ochotě

¹ U zakázek na služby a dodávky je dle § 12 Zákona o veřejných zakázkách spodní hranice nastavena na 1 mil. Kč bez DPH a u veřejných zakázek na stavební práce na 3 mil. Kč bez DPH.

² Dle § 2 odst. (3) Zákona o veřejných zakázkách.

³ Dle § 25 Zákona o veřejných zakázkách, v platném znění je spodní hranice nově nastavena na 10% mil. Kč bez DPH.

⁴ Omezení počtu zájemců v užším řízení a v jednacím řízení s uveřejněním dle § 66 zákona o veřejných zakázkách.

⁵ Z anglického economy, efficiency, effectiveness

účasti uchazečů (jejich počtu) v zadávacích řízeních, a to dle jednotlivých forem zadávacích řízení, které jsou upraveny zákonem o veřejných zakázkách.

V souvislosti s nově zabudovanými instituty, jejichž účelem měla být co možná největší eliminace korupčního potenciálu ze strany zadavatelů i dodavatelů je již dnes, v době přijetí zcela nové zákonné úpravy⁶ po jednom jeho účinnosti „proti-korupční novely“ jasné, že některá tato opatření působily spíše jako brzdy zadávacího procesu a tento samotný neúměrně prodlužovali a prodražovali. Šlo především o ustanovení § 84 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, dle kterého je zadavatel povinen zadávací řízení zrušit, pakliže obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka (de facto tedy i v případech, kdy ostatní uchazeči vyjma jednoho nesplnili kvalifikaci).

Tento a další instituty negativně ovlivňovaly účast malých a středních podniků⁷ na trhu s veřejnými zakázkami⁸.

Podstatným se, z hlediska odpovědnosti ze strany zadavatelů, jeví přijetí zákona o státních úřednicích, kde by byla jasně definována, mimo jiné, rovněž odpovědnost úředníků z řad veřejných zadavatelů za porušení zákona o veřejných zakázkách.

ZVZ obsahuje komplexní úpravu zadávání veřejných zakázek v ČR. Tento zákon provádí transpozici evropských zadávacích směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek a 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES⁹.

Rada EU v únoru 2014 schválila tři nové směrnice: 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU, 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení

⁶ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁷ Definice je uvedena dále v textu.

⁸ Autor má na mysli soutěže v režimu zákona o veřejných zakázkách.

⁹ <http://www.indoc.cz/soubory/Duvodova-zprava-noveho-zakona-o-verejnych-zakazkach-ZVZ.pdf>

směrnice 2004/17/EU, a 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí. Tyto směrnice regulují oblast zadávání veřejných zakázek v EU⁹.

Dne 28. března 2014 byly v Úředním věstníku Evropské unie tyto směrnice publikovány.

S ohledem na skutečnost, že směrnice vstupují v platnost dvacátým dnem po jejich vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy dne 18. dubna 2014, byla Česká republika povinná, jakož i ostatní členské státy, do 18. dubna 2016 převzít nová pravidla do vnitrostátního právního řádu.

Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce, směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavatelů v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek, nebyly v roce 2014 měněny a právní řád České republiky je s nimi v souladu⁹.

S účinností od 1. 10. 2016 je tak, v souladu s výše uvedeným, oblast zadávání veřejných zakázek upravena zcela novým zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).

ZZVZ byl zákonodárci přijat v souladu s povinností harmonizace evropské legislativy v dané oblasti práva, nastavení takových pravidel a norem chování, které budou výrazně protikorupční a současně garantující hospodárné nakládání s veřejnými prostředky s akcentem na rychlost realizace plnění předmětů veřejných zakázek (především investičních akcí v oblasti infrastruktury) při zachování rovného a férového přístupu na straně dodavatelů. V neposlední řadě je třeba poznamenat nutnost snahy o zlevnění procesu zadávání veřejných zakázek (jak na straně zadavatelů, tak i dodavatelů).

ZZVZ v některých ohledech úplně mění dosavadní koncepci a přináší i řadu nových institutů. Podrobněji se bude autor věnovat dále v dotčených kapitolách práce.

2 Současný stav řešené problematiky

2.1 Veřejné zakázky v ČR

Velikost trhu veřejných zakázek kolísá v období let 2006 až 2011 od 13 % HDP v roce 2011 až po 16,4 % HDP v roce 2006.

Z hlediska veřejných zadavatelů byl maximální objem výdajů na nákupy dodávek, služeb a stavebních prací naměřen v roce 2009. Jednalo se o důsledek dozvuku hospodářské konjunktury z let 2005-2008, kdy v roce 2008 relativně dobrá situace veřejných rozpočtů a příliv prostředků z fondů EU vedl k zadání velkého množství zakázek, z nichž část byla realizována až v roce následujícím. Navíc také došlo v důsledku ekonomické recese k poklesu HDP, což vedlo k růstu sledovaného poměrového ukazatele. Pokles trhu veřejných zakázek v letech 2010 a 2011 pravděpodobně ovlivňuje a následně ovlivní chování dodavatelů. Nižší objem prostředků vynakládaných veřejnými zadavateli zvyšuje konkurenci na nabídkové straně a částečně tak může stát za nárůstem průměrného počtu nabídek v letech 2010 a 2011¹⁰.

Možným výsledkem je snaha některých dodavatelů získat zakázku i za cenu toho, že nabídnutá cena je nižší než skutečné náklady dodavatele. Tento postup může způsobit buď to, že neodůvodněným podfinancováním veřejné zakázky dojde k odvedení nekvalitní práce či použití méně kvalitních materiálů nebo, aby nedošlo k poklesu kvality prací ani materiálu, k navýšení ceny. Dodavatel se tak de facto dostane do pozice „monopolu“ a zadavatel pak nemá jinou možnost, než nejčastěji prostřednictvím JŘBU¹¹ navýšit hodnotu zakázky, aby bylo vůbec možné práce dodělat. V současné době (2013) se tento důsledek projevuje výrazným nárůstem používaného hodnotícího kritéria „nejnižší nabídková cena“, a to především v případech, kdy je vyloučení prvku posuzování kvalitativních parametrů předmětu plnění obzvláště významné, např. stavební práce či některé služby¹⁰.

¹⁰ <http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=8472>

¹¹ Jednací řízení bez uveřejnění

Tabulka 1

Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006 – 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Veřejní zadavatelé</i>						
mld. Kč	446	423	457	503	475	435
% HDP	13,3	11,5	11,9	13,5	12,6	11,4
<i>Sektoroví zadavatelé</i>						
mld. Kč	104	51	79	79	119	61
% HDP	3,1	1,4	2,0	2,1	3,2	1,6
Celkem						
mld. Kč	550	474	535	583	594	496
% HDP	16,4	12,9	13,9	15,6	15,7	13,0
HDP mld. Kč	3 353	3 663	3 848	3 739	3 775	3 809

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice 12, květen 2012

Prostředky veřejných zadavatelů vynakládané na nákupy dodávek, služeb a stavebních prací nejsou vždy vynakládány prostřednictvím zadávacích řízení dle zákona o veřejných zakázkách. Část je alokována prostřednictvím výjimek¹³ a VZMR¹⁴. Následující tabulka č. 2 ukazuje objem prostředků zachycený ve věstníku veřejných zakázek¹⁵ (dále též „ISVZ“) a porovnává ho s hodnotou celkového trhu. Vzhledem k tomu, že řada zakázek je realizována ve více letech¹⁶, je nutné sledovat spíše trendy než lokální výkyvy, např. prudký růst v roce 2008 je jednoznačně důsledek zvýšeného zadávání realizovaného pod dojmem dostatku finančních prostředků v období konjunktury, naopak poklesy v roce 2010 a 2011 jsou s největší pravděpodobností reakcí na úsporné chování vlády, které se následně projevují postupnou redukcí celkového rozsahu trhu veřejných zakázek¹⁷.

Na základě prezentovaných údajů lze konstatovat, že ve sledovaném období se ve věstníku veřejných zakázek objevují informace o cca 55 – 60 % prostředků vynaložených na nákupy dodávek, služeb a stavebních prací. Zbylých 40 – 45 % je tak alokováno mimo přímý režim zákona o veřejných zakázkách, tedy prostřednictvím výjimek a VZMR¹⁰.

¹² Dostupná na www.mmr.cz

¹³ Viz § 18 zákona o veřejných zakázkách

¹⁴ Veřejné zakázky malého rozsahu

¹⁵ IS VZ US = informační systém veřejných zakázek - uveřejňovací subsystém je v gesci MMR, technicky zabezpečuje NESS Czech s.r.o. Dostupná na <http://www.isvzus.cz/usisvz/>

¹⁶ Dle doby plnění dané veřejné zakázky

¹⁷ MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, květen 2012

Tabulka 2 Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006-2011 a objem zakázek zachycených v ISVZ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Trh veřejných zakázek (mld. Kč)	550	474	535	583	593	496
Evidováno v ISVZ (mld. Kč) ¹⁸	354	252	359	349	318	277
Podíl (%)	64,5	53,1	67,0	60,0	53,6	55,8

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice¹⁹, květen 2012

2.1.1 Struktura zadávacích řízení zadaných dle ZVZ

V ISVZ jsou evidovány veřejné zakázky, které byly zadány na základě jednoho z typů zadávacích řízení definovaných v zákoně o veřejných zakázkách. Z hlediska objemu prostředků převažuje druh otevřeného řízení, které zároveň představuje nejtransparentnější variantu zadávacího procesu. V letech 2007 až 2011 je však možné sledovat růst významu užších řízení. Z hlediska počtu vyhlášených zadávacích řízení můžeme vysledovat velmi vysoké zastoupení zjednodušených podlimitních řízení, která tvoří v průměru více než třetinu všech zadávacích řízení v tomto období. Z pohledu vynaložených prostředků se však jedná pouze o 14 % vynaložených prostředků. Domnívám se, že je to dáno především zjednodušenou procedurou zadávacího řízení, které je administrativně méně náročné, a to i z hlediska času.

¹⁸ Hodnota zakázek evidovaných v ISVZ byla navýšena o efektivní sazbu DPH.

¹⁹ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

Tabulka 3

Struktura zadávacích řízení veřejných zadavatelů evidovaných v ISVZ

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Otevřené</i>						
% zadávacích řízení	45,6	34,8	39,8	40,9	38,7	43,8
% prostředků	67,2	66,3	70,2	64,7	58,0	65,1
<i>Užší</i>						
% zadávacích řízení	12,8	3,2	2,4	2,8	3,3	4,9
% prostředků	14,9	6,7	7,0	8,3	13,5	14,3
<i>Jednací řízení s uveřejněním</i>						
% zadávacích řízení	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,6
% prostředků	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Jednací řízení bez uveřejnění</i>						
% zadávacích řízení	26,4	22,3	15,5	15,9	18,6	19,0
% prostředků	12,3	11,0	8,7	11,6	12,1	9,4
<i>Zjednodušené podlimitní řízení</i>						
% zadávacích řízení	14,6	39,0	41,3	39,5	36,0	28,8
% prostředků	5,5	15,7	13,8	14,9	14,2	8,4
<i>Soutěžní dialog</i>						
% zadávacích řízení	0,7	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2
% prostředků	0,1	0,2	0,1	0,3	0,0	0,1
<i>Neuvedeno nebo jiné</i>						
% zadávacích řízení	0,1	0,2	0,4	0,4	3,1	2,8
% prostředků	0,0	0,1	0,3	0,2	2,2	2,6

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice²⁰, květen 2012

Pozn. * vztahuje se pouze k zakázkám zadaným na základě ZVZ

Zvláštní pozornost je třeba věnovat zastoupení jednacího řízení bez uveřejnění, neboť představuje nejméně transparentní metodu, jejíž aplikace je možná pouze při splnění zákonem stanovených podmínek²¹. V zemích EU15 se lze s touto metodou setkat skutečně výjimečně, neboť v průměru tvoří pouze 2,9 % zadávacích řízení²². V České republice je však toto procento podstatně vyšší. V případě veřejných zadavatelů osciluje využití JŘBU na zadávacích řízeních mezi 15 a 22 %²³.

²⁰ Dostupná na www.mmr.cz

²¹ Viz § 23 zákona o veřejných zakázkách

²² Evropská komise (2011): Public procurement in Europe: Cost and Effectiveness. Brussels: European Commission.

²³ MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, květen 2012

Tabulka 4 Zastoupení JŘBU na celkovém počtu zadávacích řízení zveřejněných v ISVZ a na objemu prostředků zadáných v těchto řízeních

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Veřejní zadavatelé</i>						
% zadávacích řízení	31,8	22,3	15,5	15,9	19,0	15,9
% prostředků	15,9	11,0	8,7	11,6	12,4	8,1
<i>Sektoroví zadavatelé</i>						
% zadávacích řízení	34,6	30,6	35,2	37,7	35,2	27,8
% prostředků	33,3	13,6	15,5	24,5	16,1	5,3

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice²⁴, květen 2012

2.1.2 Elektronické nástroje zadávání veřejných zakázek

Elektronické nástroje představují významný institut pro zvýšení transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek. Důvodem jejich podpory je i předpoklad snížení nákladů spojených s procesem zadávání veřejných zakázek, a to na straně zadavatelů i dodavatelů (uchazečů).

Elektronickými nástroji jsou e-tržišťe, národní elektronický nástroj²⁵ (dále též „NEN“) či resortní systém centralizovaného zadávání²⁶. Všechny jmenované nástroje jsou součástí NIPEZ²⁷.

V současné době jsou e-tržišťe provozována na základě Usnesení vlády ze dne 26. června 2002 č. 683, o opatřeních ke koordinovanému vynakládání finančních prostředků na informační a komunikační technologie, a jsou primárně určena pro nákup dobře standardizovaných komodit. Umožňují plně elektronické zadávání veřejných zakázek na vybrané komodity ve vybraných zadávacích řízeních.

Objem realizovaných obchodů se po meziročním nárůstu v letech 2006 a 2007 ustálil, jak je patrné v níže uvedeném přehledu. I v této oblasti je patrný obdobný vývoj růstu, resp. poklesu objemu finančních prostředků v souvislosti s ekonomickými cykly, což je nejlépe patrné v letech 2008 a 2009 v důsledku dozvuku hospodářské konjunktury z let 2005 – 2008 a pokles v letech následujících²³.

²⁴ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

²⁵ Strategické nákupy obtížně standardizovatelných komodit, např. komplexní služby, stavební práce s podporou elektronických postupů s využitím u veřejných zakázek, u kterých není možné využít automatizovanou metodu hodnocení

²⁶ Představuje soustavu zadávacích postupů a pravidel v rámci jednoho resortu, jež jsou vymezeny zejména subjektem plnicím funkci centrálního zadavatele, výčtem pověřujících zadavatelů a výčtem komodit zadávaných centralizovaně v rámci resortního systému

²⁷ Projekt MMR nazvaný „Národní Infrastruktura Pro Elektronické Zadávání veřejných zakázek“

V posledních dvou letech však došlo, zejména v roce 2011, k výraznému propadu celkového objemu finančních prostředků. Rovněž se v průběhu používání stávajícího systému e-tržišť ukázalo, že Usnesení vlády ze dne 26. června 2002 č. 683 již nepředstavuje dostatečný právní základ pro zavedení povinnosti používání e-tržišť a neobsahuje jasné vymezení okruhu adresátů.

MMR proto připravilo koncept nového systému e-tržišť tak, aby regulace a výběr provozovatelů byly v souladu s platnými právními předpisy a zároveň došlo k významnému rozšíření možnosti využívání e-tržišť zadavateli.

Tabulka 5 Použití e-tržišť za sledované období

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Počet uzavřených obchodů	9 166	10 037	10 642	10 772	10 714	13 044
Celková výše uzavřených obchodů (mil. Kč)	908	1 209	1 763	1 830	1 686	1 305

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice²⁸, květen 2012

Velmi významným nástrojem v boji za efektivní zadávání veřejných zakázek a vynakládání veřejných prostředků jsou, v poslední době, stále více využívané elektronické aukce (a to převážně v oblasti energetiky). Jejich využití u zadávacích řízení byla v letech 2006 až 2011 spíše výjimečnou (s výjimkou let 2010 a 2011 nepřesahuje 1 % počtu zadávacích řízení i objemu prostředků) tak, jak ukazuje následující tabulka č. 6. I přes určitý nárůst je jejich využívání stále velmi nízké. Lze však předpokládat, že vzhledem k pozitivním reakcím zadavatelů a získaných benefitů z těchto soutěží (především v podobě nižších nabídkových cen ze strany dodavatelů) dojde postupně k jejich většímu rozšíření.

²⁸ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

Tabulka 6

Použití elektronických aukcí v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Dodávky</i>						
% zadávacích řízení	0,1	0,1	0,8	0,9	2,5	7,5
% prostředků	0,0	0,0	0,6	2,3	5,2	4,4
<i>Služby</i>						
% zadávacích řízení	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,6
% prostředků	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
<i>Stavební práce</i>						
% zadávacích řízení	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,4
% prostředků	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,9
<i>Celkem</i>						
% zadávacích řízení	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7	2,3
% prostředků	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	2,0

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice²⁹, květen 2012

Ani v rámci EU však nejsou elektronické aukce běžně využívány. Dle informací MMR je jediným členským státem, který plně využívá elektronické aukce, Švédsko³⁰.

2.1.3 Rámcové smlouvy

Rámcové smlouvy jako institut dle zákona o veřejných zakázkách³¹ představují relativně flexibilní nástroj pro nákupy charakterizované velkými objemy nakupovaných statků. Od roku 2011 můžeme pozorovat nárůst finančního objemu alokovaného do nákupu statků. Jde ovšem pouze o teoretickou hodnotu, neboť z povahy tohoto institutu předpokládána hodnota plynoucí z každé uzavřené rámcové smlouvy představuje pouze maximální možnou hodnotu, který nemusí být reálně účastníky rámcové smlouvy (jakož i zadavatelem) realizován (zadán). V budoucnu lze, v souvislosti s rozvojem institutu centrálního zadavatele, očekávat nárůst rozsahu prostředků alokovaných prostřednictvím rámcových smluv.

²⁹ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

³⁰ <http://www.portal-vz.cz/getmedia/62ccee-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocní-zpráva-o-stavu-veřejných-zakázek-v-Ce.pdf>, s.15.

³¹ Viz § 11 a 89 a násl. zákona o veřejných zakázkách

Tabulka 7

Rozsah aplikace rámcových smluv

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Veřejní zadavatelé</i>						
Počet zadávaných rámcových smluv	58	155	218	386	419	284
Celkový finanční objem zadávaných rámcových smluv (mil. Kč)	1 472	15 815	5 538	10 983	8 606	45 824
Objem realizovaných zakázek na základě uzavřených rámcových smluv (mil. Kč)	x	x	x	x	x	11 322
<i>Sektoroví zadavatelé</i>						
Počet zadávaných rámcových smluv	7	28	36	109	92	42
Celkový finanční objem zadávaných rámcových smluv (mil. Kč)	960	14 775	33 673	15 923	48 951	4 671
Objem realizovaných zakázek na základě uzavřených rámcových smluv (mil. Kč)	x	x	x	x	x	3 402

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice³², květen 2012

2.2 Malý a střední podnik³³

Definice drobného, malého a středního podnikatele, používaná v EU, vychází z přílohy č. 1 nařízení komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách).

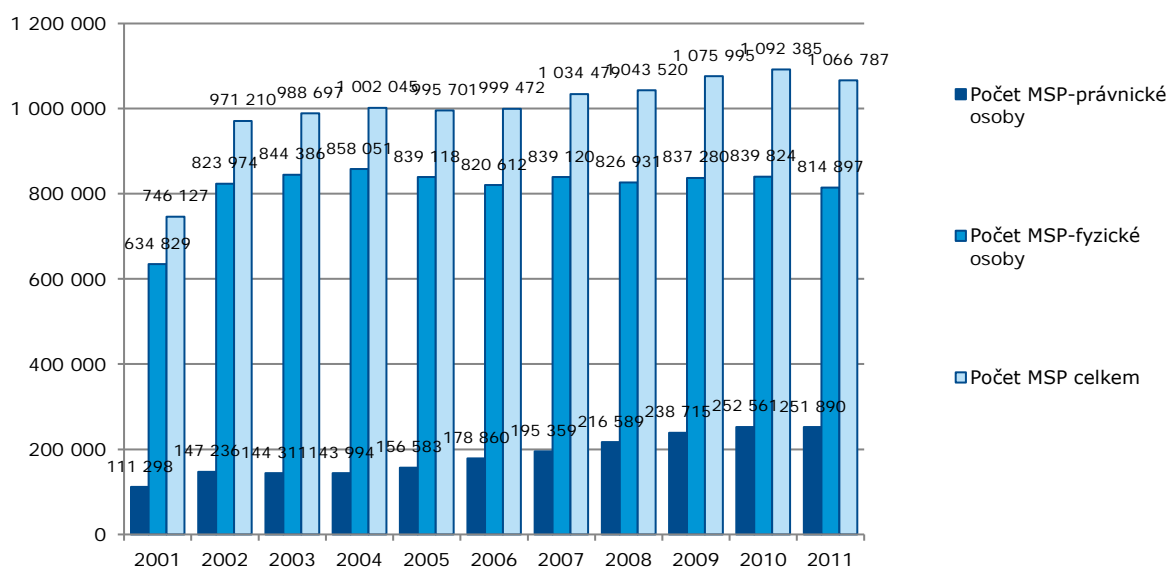
Mezi základní kritéria pro posouzení velikosti podnikatele patří počet zaměstnanců, velikost ročního obrátu a bilanční suma roční rozvahy (velikosti aktiv/majetku).

³² Dostupná na <http://www.mmr.cz>

³³ Vymezení pojmu drobný, malý a střední podnikatel (dále jen "Aplikační výklad MSP") je určeno pro aplikaci přílohy č. 1 Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 v podmínkách České republiky. Je zpracováno Ministerstvem průmyslu a obchodu a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Za drobného, malého a středního podnikatele MSP se považuje podnikatel, pokud: a) zaměstnává méně než 250 zaměstnanců, a b) jeho aktiva/majetek nepřesahují korunový ekvivalent částky 43 mil. EUR nebo má obrát/příjmy nepřesahující korunový ekvivalent 50 mil. EUR. Dostupné na <http://www.czechinvest.org/definice-msp>

- Za drobného, malého a středního podnikatele se považuje podnikatel, který zaměstnává méně než 250 zaměstnanců a jeho roční obrát/příjmy nepřesahuje 50 milionů EUR a jeho aktiva / majetek nepřesahují 43 milionů EUR.
- V rámci kategorie malých a středních podnikatelů jsou malí podnikatelé vymezeni jako podnikatelé, kteří zaměstnávají méně než 50 osob a jejichž roční obrát/příjmy nebo aktiva/majetek nepřesahují 10 milionů EUR.
- V rámci kategorie malých a středních podnikatelů jsou drobní podnikatelé vymezeni jako podnikatelé, kteří zaměstnávají méně než 10 osob a jejichž roční obrát/příjmy nebo aktiva/majetek nepřesahují 2 miliony EUR³⁴.

Graf 1 Vývoj počtu aktivních subjektů MSP v ČR v letech 2000–2010³⁵



Zdroj: ČSÚ, MPO, Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2011

Malé a střední podniky (dále jen „MSP“) jsou z hlediska počtu podnikatelských subjektů v České republice jednoznačně nejčetnější skupinou podnikatelů. Dle statistik ČSÚ vykazovalo k 31. prosinci 2011 v České republice podnikatelskou činnost celkem 1 068 492 právnických a fyzických osob, z toho bylo 1 066 787 malých a středních podniků (s počtem zaměstnanců 0-249). Z těchto dat vyplývá, že **podíl malých a středních podniků na celkovém počtu aktivních podnikatelských subjektů v roce 2011 byl 99,84 %**.

³⁴ Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, KONCEPCE PODPORY MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKATELŮ NA OBDOBÍ LET 2014–2020,

³⁵ Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, KONCEPCE PODPORY MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKATELŮ NA OBDOBÍ LET 2014–2020, p. 31

2.2.1 Výhody a nevýhody MSP v ekonomice

Z výše uvedeného poměru aktivních podnikatelských subjektů plyne, že jsou významným hospodářským aktérem, který má níže uvedené výhody a nevýhody:

Tabulka 8 Některé výhody a nevýhody MSP v ekonomice státu

Výhody	Nevýhody
relativní pružnost, rychlost odezvy (vč. vzniku a zániku firmy) na změny podmínek	Nedostatek vlastního kapitálu
relativně vysoká schopnost absorpce pracovní síly díky pružnosti	menší schopností eliminovat důsledky výkyvů vnějších vlivů v počátečním stadiu svého vývoje (startu)
schopnost vyplnit mezeru ve struktuře obchodních vztahů mezi velkými podniky (role subdodavatele).	horší přístup k investicím
snazší manažerské řízení a flexibilnější rozhodování	horší vyjednávací pozice vůči velkým podnikům
Pomalejší uvolňování nadbytečné pracovní síly	Větší vliv ekonomické recese

Zdroj: ČSÚ, Malé a střední podniky (jejich místo a role v české ekonomice), úpravy autor³⁶

³⁶ Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/ckta090307.doc>

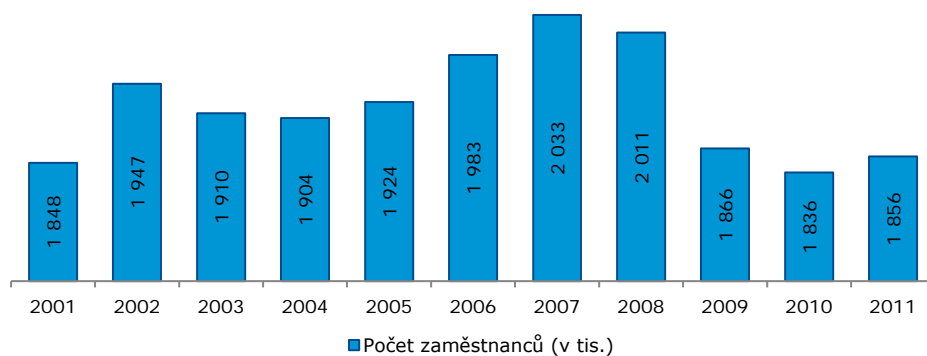
Význam MSP v jako ekonomických aktérů podtrhuje i aktivní politika EU směřující k jejich podpoře v oblasti konkurenceschopnosti. Jako jeden z nejvýznamnějších dokumentů lze zmínit Small Business Act for Europe (dále jen „SBA“), který je stěžejní iniciativou EU v oblasti politiky podpory malých a středních podniků. Cílem každoročně aktualizovaných přehledů údajů je zlepšit porozumění současným trendům vývoje a vnitrostátním politikám ovlivňujícím malé a střední podniky. Od roku 2011 má každý členský stát vysoce postaveného vládního úředníka jako svého státního zmocněnce pro MSP. Zmocněnci pro MSP stojí v čele zavádění programu SBA v jednotlivých zemích.

Podpora konkurenceschopnosti malých a středních podniků (MSP) je založena na významu, který sektor MSP již nyní má, a na jeho nezastupitelné úloze v rámci tržní ekonomiky.

2.2.2 MSP jako zaměstnavatel

MSP jsou rovněž významným zaměstnavatelem v ekonomice. Celkový počet zaměstnanců malých a středních podniků se v roce 2011 zvýšil oproti roku 2010 o 20 tis. (o 1,09 %) na celkových 1 856 tis. zaměstnanců. Podíl zaměstnanců malých a středních podniků na celkovém počtu zaměstnanců podnikatelské sféry v ČR činil 60,85 %. V době krize představují MSP daleko stabilnější prostředí z pohledu zaměstnanosti než velké firmy, které v čase poklesu poptávky propouštějí zaměstnance v mnohem větším počtu než MSP. MSP přistupuje k uvolnění pracovníků s daleko větší rozvážností a často i za cenu snížení mzdy se snaží příslušné místo udržet. Při pohledu na níže uvedený graf je možno dále zjistit, že počet zaměstnanců dosahoval maximálních hodnot v období let 2006 až 2008, kdy přesáhl hranici 2 mil. pracovníků zaměstnaných malými a středními podniky. Zajímavý je také fakt, že po následné hospodářské krizi se počet pracovníků vrátil na svou výchozí pozici ze začátku proběhlé dekády, tj. roku 2000 na výše uvedených 1 827 tis. zaměstnanců. Z dlouhodobého pohledu je tedy možno konstatovat, že počet pracovníků zaměstnaných malými a středními podniky osciluje kolem hodnoty 1 900 tis.

Graf 2 Vývoj počtu zaměstnanců MSP v ČR 2001–2011

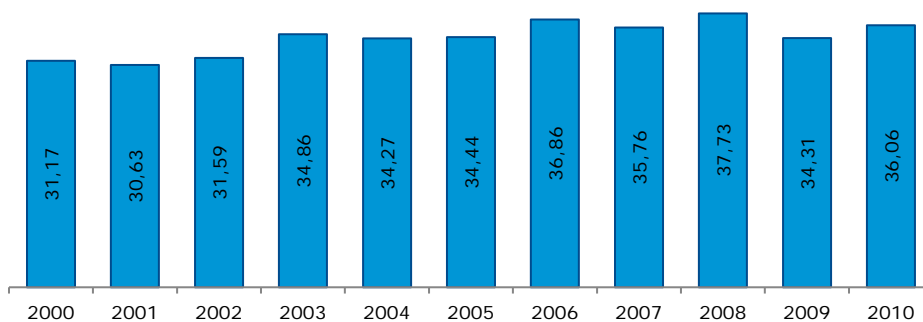


Zdroj: ČSÚ, MPO, Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2011

2.2.3 Podíl MSP na HDP v České republice

Velmi zajímavým úhlem pohledu na MSP je jejich podíl na hrubém domácím produktu³⁷. Malé a střední podniky se podílejí na hodnotě HDP v České republice cca z 1/3. Z dlouhodobého hlediska se podíl MSP na HDP mírně zvyšuje a v roce 2010 činil 36,06 %. Oproti roku 2009 posílily MSP meziročně o cca 2 procentní body. Nejvyšší procento podílu MSP na HDP lze vysledovat v obdobích konjunktury hospodářství.

Graf 3 Podíl MSP na tvorbě HDP v běžných cenách (%)



Zdroj: ČSÚ, MPO, Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2011

³⁷ Podíl MSP na HDP není v současné době ČSÚ sestavován ve velikostním členění, z tohoto důvodu uvádím data jen do roku 2010

2.2.4 Úspěšnost MSP na trhu veřejných zakázek v České republice

Malé a střední podniky představují významnou podnikatelskou skupinu na trhu v České republice. Ze statistiky, kterou si nechala zpracovat Evropská komise, vyplývá, že malé a střední podniky vytvářejí 58 % obrátu EU, ale dokáží se prosadit průměrně pouze ve 42 % veřejných zakázek. V grafu č. 4 je uveden přehled v této oblasti nejúspěšnějších států³⁸. Důvodů nevyužitého potenciálu malých a středních podniků ve veřejných zakázkách je více. Mezi hlavní problémové oblasti lze zařadit především tyto³⁹:

- potíže při získávání informací;
- nedostatečné znalosti postupů nabídkových řízení;
- nadměrná administrativní zátěž;
- velký rozsah zakázek;
- nedostatek času na přípravu nabídek;
- náklady na přípravu nabídek;
- nepřiměřené požadavky na úroveň způsobilosti a osvědčení;
- enormní požadavky kladené na finanční záruky;
- pozdní platby zadavatelů.

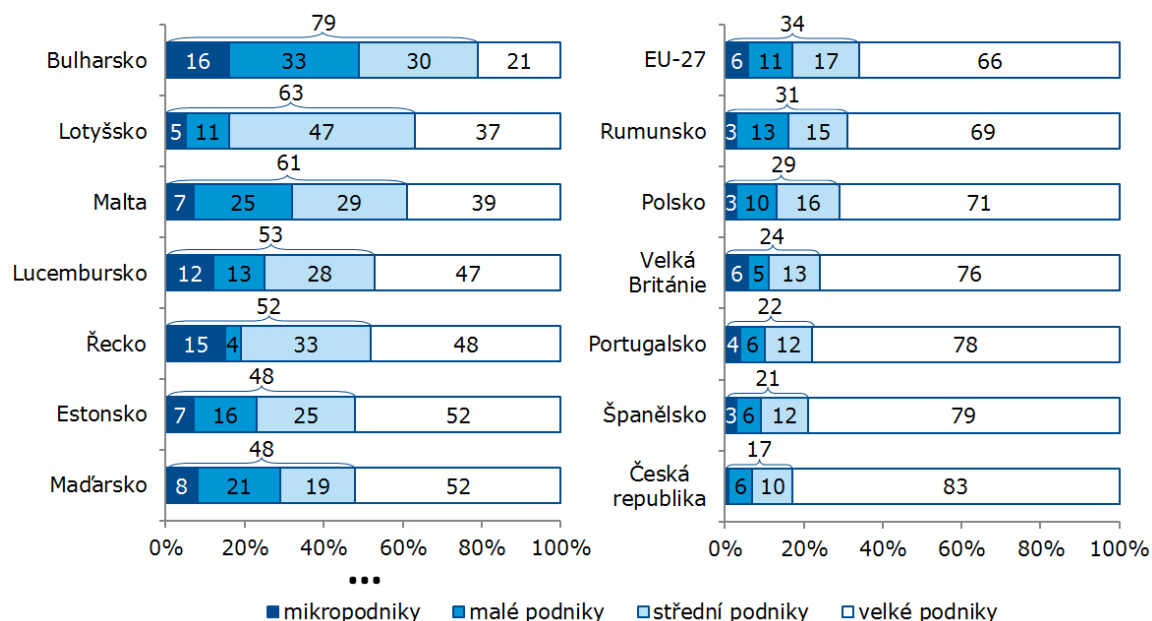
Z následujícího grafu je patrné, že nejvýznamnější podíl ve veřejných zakázkách mají malé a střední podniky v Bulharsku (79 %), Lotyšsku (62 %), Maltě (62 %) a Lucembursku (53 %). Z velkých států EU je možno uvést Francii se 44 % a Německo s 41 %.

České republice patří vůbec nejhorší postavení v celé Evropské unii s 17% ním podílem malých a středních podniků na veřejných zakázkách. Z tohoto čísla představují 7 % malé podniky a 10 % středně velké podniky.

³⁸ GHK: Evaluation of SMES' access to public procurement markets in the EU. DG Enterprise and Industry. Final Report. September 2010

³⁹ Evropský kodex osvědčených postupů pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám - SEC(2008)2193.

Graf 4 Procentuální podíl MSP na celkové hodnotě veřejných zakázek v členských státech EU – nejlépe a nejhůře umístěné země, průměr EU-27



Zdroj: Evaluation of SMES' access to public procurement markets in the EU, DG Enterprise and Industry

Veřejné zakázky představují značnou část trhu, která podle odhadů přesahuje 16 % HDP všech 27 členských států EU. Malé a střední podniky však dosud plně nevyužívají všech výhod, které plynou z těchto příležitostí. **Konkurenceschopnější a transparentnější postupy při zadávání veřejných zakázek navíc umožní malým a středním podnikům zvýšit jejich účast na veřejných zakázkách a umožní spustit jejich růst a jejich inovační potenciál, což bude mít pozitivní vliv na evropskou ekonomiku.**

Dále je předpoklad, že se zvýšená účast malých a středních podniků na veřejných zakázkách projeví vyšší konkurencí, což by mohlo znamenat dosažení lepšího poměru cena-výkon pro veřejné zadavatele.

Značným přínosem, který veřejné zakázky pro MSP představují je posílení jistoty úhrady za poskytnuté služby, dodávky či za stavební práce z povahy úhrad z veřejných rozpočtů a dále zkrácení splatnosti faktur do 30 dnů, v kontextu připravované směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek.

2.3 Zadavatel jako aktér

Zadavatelé se při samotném procesu zadávání veřejných zakázek soustředí výhradně na správný procedurální postup a aplikaci Zákona o veřejných zakázkách z hlediska formálního. Vzhledem k tomu, že principy „3E“ nejsou v samotné zákonné úpravě implementovány explicitně, hledisko hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (jakési základní kameny hospodaření s veřejnými rozpočty) jsou pomíjeny, což v důsledku znamená nevhodné vynakládání rozpočtových výdajů veřejného sektoru.

Problém může spočívat v absenci či nedostatečné primární analýze již při samotném vymezení předmětu veřejné zakázky. Tedy, zda předmět veřejné zakázky, který má být zadán v daném zadávacím řízení, odpovídá kritériu účelnosti.

2.3.1 Hodnotící kritéria

Jedním z klíčových faktorů zadávacího procesu z hlediska hospodárného vynakládání veřejných prostředků je stanovení (volba) hodnotících kritérií.

Zadavatel má při volbě hodnotícího kritéria na výběr pouze ze dvou základních možností, které jsou upraveny v § 78 zákona o veřejných zakázkách.

V prvé řadě jde o kritérium „nejnižší nabídkové ceny“. Elementárním předpokladem správného využití tohoto hodnotícího kritéria je jeho odpovídající vazba na vymezení hospodárnosti v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole⁴⁰.

Z hlediska ekonomického je tedy nevhodnější ta nabídka, která přináší nejlepší relaci z hlediska použitých nákladů a očekávaných užitků. Touto volbou tedy určujeme očekávanou hodnotu za peníze, tedy Value For Money.

⁴⁰ § 2 Zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, vymezení v §2 takto: „hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejmenším 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“.

Před samotným výběrem tohoto hodnotícího kritéria by měl zadavatel odpovědět kladně na otázky⁴¹:

1. *„Je kritérium nejnížší nabídkové ceny zcela v souladu s principem „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole (§ 2 písm. m)?“*
 - Tato otázka vymezuje vztah k definici hospodárnosti v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v § 2 písm. m). Z této definice vyplývá, že kritérium nejnížší nabídkové ceny lze při hodnocení veřejné zakázky využít jen a pouze tehdy, je-li naplněn požadavek hospodárného využití zdrojů. Viděno ekonomickým prizmatem, jde o dosažení účelu realizované veřejné zakázky za minimální cenu. Možným způsobem, jak tohoto výsledku dosáhnout je stanovení minimální a maximální hranice parametrů a jejich ukazatelů, které musí nejvhodnější nabídka (tedy ta nabídka, která je vybrána zadavatelem k realizaci) mít.

2. *„Je v principu reálně možné vyčerpávajícím způsobem zahrnout parametry (vlastnosti) předmětu veřejné zakázky a jejich ukazatele do zadávacích podmínek veřejné soutěže?“*
 - Zde je prověřován vztah hospodárného využití zdrojů a docílené kvality plnění veřejné zakázky. Řešením je stanovení prahových hodnot a jejich implementace do definice předmětu plnění veřejné zakázky.
 -

3. *„Je možné ve smlouvě mezi zadavatelem a realizátorem veřejné zakázky dostatečně garantovat splnění požadovaných předmětných vlastností veřejné zakázky?“*
 - Praktická možnost implementace prahových hodnot uvedených vítězným uchazečem do smlouvy.

Jedinou ekonomicky přípustnou podmínkou použití hodnotícího kritéria „nejnížší nabídková cena“ je situace, kdy si zadavatele veřejné zakázky odpoví předem na všechny výše uvedené otázky kladně.

Takto zadané hodnotící kritérium však v sobě skrývá úskalí, zvláště při realizaci veřejných investic, v podobě tzv. redukováného kritéria nejnížší nabídkové ceny⁴². Jde o zjednodušení ekonomického pojetí nejnížší nabídkové ceny, kdy vedle pořizovacích nákladů na investici dochází k opomenutí nákladů souvisejících s celoživotním cyklem investice (náklady na provoz, opravy, údržbu, atd.). Může tedy dojít k situaci, kdy bude jako nejvhodnější nabídka dle zvoleného hodnotícího

⁴¹ OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3E*. Veřejné zakázky a PPP projekty. Brno. 1-2/2011. s. 85 – 94. ISBN 1802-9553.

⁴² OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3E*. Veřejné zakázky a PPP projekty. Brno. 1-2/2011. s. 87. ISBN 1802-9553.

kritéria „nejnižší nabídková cena“ vybrána ta, která má sice náklady samotné pořízení investice nejnižší, avšak v konečném důsledku, po započítání nákladů na životní cyklus investice, bude z pohledu definice hospodárnosti méně výhodná než některá z ostatních nabídek uchazečů, a to právě z důvodů vysokých nákladů na životní cyklus investice.

Druhou, taxativně přípustnou možností hodnocení soutěže o veřejnou zakázku je využití institutu „ekonomicky nejvhodnější nabídka“. V § 78 odst. (4) zákona o veřejných zakázkách je výslovně uvedeno, že „Rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užité hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení.“⁴³

Pro splnění základní podmínky vztahu užité hodnoty a ceny. Zvolená kritéria musí v souhrnu komplexně pokrývat předmět veřejné zakázky, tedy splňovat ekonomickou racionalitu vynaložené investice. Jde tedy o naplnění očekávaného užítku z realizace veřejné zakázky, který je definován v samotném předmětu plnění a jeho parametrech. Příkladem může být:

- (a) Náklady na jednotku výstupu
- (b) Počet jednotek výstupu z jedné jednotky vstupu
- (c) Užítost nákladů
- (d) Návratnost nákladů
- (e) Efektivnost vynaložených nákladů měřená výnosovým procentem
- (f) Čistý přínos investice (NPV)

Prvkem, který může celý proces zobjektivizovat a z ekonomického hlediska dostat výše uvedeným zásadám je samotné přiřazení vah jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím. K zajištění určité „objektivity“ vah pak zadavatel může použít více metod a z nich stanovit konečnou podobu vah prostým aritmetickým průměrem.

⁴³ § 78 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

K zjištění základních vah dílčích hodnotících kritérií lze využít např. expertní stanovení vah či párové srovnání⁴⁴.

Z ekonomického hlediska jde tedy o výběr nejvhodnější nabídky daný řešením optimalizační úlohy. Při řešení přitom musíme brát v úvahu omezující podmínky spočívající především v omezení dostupnosti zdrojů. S ohledem na cílovou funkci pak hledáme nejlepší možné řešení vedoucí k výběru nejvhodnější nabídky.

Kruciální podmínkou se jeví v tomto případě definice jednotlivých dílčích hodnotících kritérií tak, aby v souhrnu pokrývala komplexně celý předmět plnění veřejné zakázky. Na tomto základě pak může dojít k analýze vztahu užitné hodnoty a ceny, za jakou je předmět plnění veřejné zakázky poskytován.

Ministerstvo pro místní rozvoj se snaží zajistit prosazování principů "3E" prostřednictvím jím zpracovaného návodu (metodiky⁴⁵) pro zadavatele. Tato je ovšem k praktickému užití značně komplikovaná a nepřehledná.

Efektivitě vynakládaných veřejných prostředků je poslední roky věnována stále stoupající pozornost. Je to mimo jiné způsobeno jak větší informovaností státních orgánů v této oblasti, tím i rostoucím zájmem odborné veřejnosti, dále existencí ekonomické krize mající silný dopad na rozpočtové hospodaření zadavatelů veřejných zakázek a sílící korupcí.

V souvislosti s analýzami provedenými organizací Transparency International Česká republika ⁴⁶ plyne, že celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti v roce 2004 tvoří 32,4 mld. Kč. Jde o součet ztrát na centrální a obecní úrovni⁴⁷.

2.3.2 Faktory netransparentnosti zadávacího řízení

Transakční náklady

Efektivnost vynakládaných prostředků na pořízení statků a služeb veřejným sektorem je do značné míry ovlivněna rovněž efektivností průběhu zadávacího řízení. V tomto procesu vznikají náklady v souvislosti s přípravou a realizací veřejné zakázky. Tyto náklady jsou nazývány ekonomickou vědou jako „transakční náklady“.

⁴⁴ OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3E*. Veřejné zakázky a PPP projekty. Brno. 1-2/2011. s. 92. ISBN 1802-9553.

[online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008 Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/Metodiky---stanoviska/Ruzne/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>

⁴⁶ Pavel, J. (2006): *Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice*, Transparency International – Česká republika, dostupné z http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf

⁴⁷ Blíže viz metodologie str. 10 publikace Transparency International Česká republika. *Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice 2004*

Jde o náklady, které jsou rozloženy do jednotlivých fází zadávacího procesu a nejsou je jak zadavatele veřejných zakázek, tak i uchazeči.

Podle odhadů dokumentu European Commission Public procurement in Europe, Cost and Effectiveness, March 2011, představují transakční náklady na veřejné zakázky cca 1,5% z celkové nabídkové ceny, přičemž na veřejný sektor (zadavatele) připadá asi ¼ těchto nákladů. V kontextu České republiky, kdy veřejné zakázky představují cca 600 mld. Kč (Pavel, 2009) jde o ekonomicky racionální úvahy vedoucí k identifikaci těchto nákladů a jejich vlivů na zefektivnění zadávacího řízení i ve vztahu k zvýšení jeho transparentnosti.

Lokace transakčních nákladů z pohledu fází veřejného zadávání⁴⁸:

1. Přípravná fáze
2. Fáze podávání nabídek a jejich hodnocení
3. Fáze zveřejnění výsledků
4. Fáze řešení sporů, stížností a odvolání

Pro vyjádření celkového počtu dní potřebných na veřejnou soutěž (TD) lze použít vztah⁴⁹

$TD = AD + FD * B$, kde

TD = celkový počet dnů na veřejnou soutěž

AD = počet dnů na veřejné zadávání na straně zadavatele

FD = počet dnů na veřejné zadávání na straně uchazeče

B = počet nabídek (měřeno mediánem)

Při srovnání s ostatními evropskými zeměmi zadavatelé věnují zadávacím procedurám pouze 68,8% průměrného času zadávací procedury evropských zemí.

⁴⁸ STRNAD, I. – RAMADA, P. – CANTON, E. (2011). *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness* (March 2011, p. 80)

⁴⁹ OCHRANA, F. *Transakční náklady veřejných zakázek a nové trendy veřejného zadávání. Veřejné zakázky a PPP projekty*. 2012., č. 2, s. 108 - 129. ISSN 1803-9553

Na základě takto provedených výpočtů a srovnání s parametry ostatních evropských zemí lze formulovat výzkumné hypotézy:

1. Zadávací procedury jsou natolik zjednodušené na úkor transparentnosti zadávacího procesu.
2. Zadávací procedury jsou natolik zracionalizovány, že mohou být realizovány právě v této podprůměrné lhůtě.

K ověření či vyvrácení výše uvedených hypotéz je nezbytné zadávací proceduru dekomponovat do jednotlivých fází s vazbou na alokaci nákladů. Z této analýzy jednotlivých činností a struktury bude možné prověřit účinnost zadávacího řízení a jednotlivých procedur s ohledem zákonné požadavky.

Při srovnání ukazatele TD je signifikantní nízký počet nabídek v zadávacích řízeních v ČR (průměrně 3,7 počtu nabídek oproti evropskému průměru ve výši 5,4 nabídky)⁵⁰.

⁵⁰ PWC, March 2011: *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation*. Prepared for the European Commission. March 2011. PWC, *London Economics and Ecorys*, p. 83 (figure 2.9).

3 Cíle a hypotézy disertační práce

Shrnutí současné situace a stavu řešené problematiky uvedlo základní východiska pro formulování cílů disertační práce a hypotéz.

3.1 Hlavní a dílčí cíle

Hlavním cílem disertační práce je identifikovat, zda malé a střední podniky mají rovné postavení na trhu veřejných zakázek v České republice.

Dílčím cílem disertační práce bude identifikace faktorů ovlivňujících veřejné zakázky v České republice, a to z pohledu efektivního vynakládání veřejných prostředků ze strany zadavatelů a dopad této efektivnosti na intenzitu konkurence. .

Druhým dílčím cílem je identifikace podmínek účasti MSP ve veřejných zakázkách, bariéry vstupu a úspěchu při získávání veřejných zakázek.

Třetím dílčím cílem je analýza volby hodnotících kritérií na straně zadavatele při zadávacích řízeních. a definice dopadů dle jejich konkrétní volby zadavatelem na úspěšnost MSP v soutěži

Čtvrtým cílem práce je komparace právních úprav upravujících oblast zadávání veřejných zakázek v České republice z hlediska zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a v návaznosti na to určitá doporučení pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek vedoucí k posílení účasti a úspěšnosti malých a středních podniků v zadávacích řízeních.

3.2 Hypotézy disertační práce

Hypotézy jsou, vzhledem k cílům disertační práce, formulovány takto:

- ❖ Lze identifikovat (vybrané) faktory ovlivňující veřejné zakázky v České republice
- ❖ Nižší transakční náklady na straně dodavatelů vedou ke zvýšení počtu nabídek v soutěži o veřejnou zakázku

Při formulaci první hypotézy vycházíme z předpokladu, že malé a střední podniky mají oproti velkým podnikům mnohem omezenější zdroje k účasti na veřejných zakázkách, je nezbytné dále zkoumat endogenní faktory jejich ochoty k samotné účasti v zadávacích řízeních. Určitou roli zde může sehrát i pozitivní či negativní očekávání vycházející ze samotných zadávacích podmínek a bariéry vstupu, které jsou mnohdy latentně v těchto podmínkách obsaženy. Tyto souvisejí především na stanovení způsobu hodnocení, tedy určení hodnotících kritérií, především se stanovením váhy nabídkové ceny a dalších subkritérií, ale rovněž se stanovením výše záruk, jistoty za nabídky, a v neposlední řadě, i s nastavením podmínek pro splnění kvalifikace.

Druhá hypotéza vychází ze současného pojetí legislativní úpravy veřejných zakázek. Je zde brána do úvahy skutečnost, že vyhledávání příležitostí na trhu veřejných zakázek, příprava nabídek i postkontraktační povinnosti s sebou nesou určitou výši transakčních nákladů, které mohou být pro MSP při jejich rozhodování, zda na tento trh vstoupit významné.

Zvýšení konkurence je v tomto případě vnímáno jako zvýšení počtu nabídek (měřeno průměrem a mediánem) na zadávací řízení. V rámci výzkumu bude předmětem zkoumání otevření a užší řízení.

4 Metodika řešení

4.1 Statistická analýza

Pro zkoumání závislostí kvantitativních znaků v rámci disertační práce autor použije metodu regresní analýzy.

V rámci regresní analýzy budou testovány tyto závislosti:

- Závislost vysoutěžené ceny na počtu podaných nabídek v zadávacím řízení⁵¹
- Závislost vysoutěžené ceny a předpokládané hodnoty stanovené ex ante zadavatelem⁵²

Y = vysvětlovaná (závisle proměnná): vysoutěžená cena v zadávacím řízení

X = vysvětlující (nezávisle proměnná) - regresory:

x₁ ... počet podaných nabídek v zadávacím řízení

x₂... předpokládaná hodnota veřejné zakázky

x₃... druh zadávacího řízení⁵¹

Data pro analýzu:

Sekundární data pro statistickou analýzu jsou zajištěna od provozovatele Věstníku veřejných zakázek⁵³, který na základě jednání poskytl autorovi disertační práce přístup do jeho testovacího prostředí.

Jde o data, která jsou obsahem podaných formulářů zadavateli v rámci zákonné uveřejňovací povinnosti dle zákona o veřejných zakázkách⁵⁴.

⁵¹ Otevřené a užší řízení dle ZVZ

⁵² V otevřeném a v užším řízení dle ZVZ

⁵³ NESS Czech s.r.o.

⁵⁴ Dle platného ZVZ

4.2 Obecně teoretické vědecké metody

K formulaci závěrů z provedených analýzy plynoucích bude užito metody syntézy a s její pomocí budou formulovány zjištěné souvislosti. Metodou indukce pak autor bude formulovat své závěry a doporučení směrem k zadavatelům veřejných zakázek.

Metodou komparace provede autor srovnání legislativních úprav trhu veřejných zakázek dle starého a nového zákon⁵⁵ a (zvláště pak z pohledu administrativní náročnosti ze strany nabídky, způsobů hodnocení.

Na základě metody komparace pak autor vysloví své závěry ve vztahu k „best practice“ postupů v rámci zadávacího řízení s ohledem na jeho transparentnost a zvýšení konkurence. Dále bude formulovat teoretické závěry a doporučení z hlediska zákona upravující oblast soutěže o veřejné zakázky v České republice de lege ferenda.

⁵⁵ ZVZ a ZZVZ

5 Posuzované aspekty malých a středních podniků v oblasti veřejných zakázek

Problematika MSP je velmi široká, jsou podporované v rámci EU v rámci různých politik, mimo jiné i v rámci zadávání veřejných zakázek. Důvodem je, že mají velký podíl na HDP jednotlivých států členských EU a podíl na zaměstnanosti, oproti tomu je mnohem menší podíl na VZ.

Malé a střední podniky představují majoritní podnikatelskou skupinu na trhu v České republice. Do této kategorie spadá přes 99 % podnikatelských subjektů.

Malé a střední podniky jsou naprosto nepostradatelnou součástí ekonomiky, neboť mají velmi významný podíl na HDP a zaměstnanosti a jsou rovněž motorem inovací. Není tedy překvapením, že jejich rozvoj patří mezi priority většiny národohospodářských strategických materiálů. Snaha o začlenění malých a středních podniků do veřejných soutěží je deklarována na evropské (Evropský kodex osvědčených postupů pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám) i národní úrovni (např. Ministerstvo průmyslu a obchodu - Koncepce podpory malých a středních podnikatelů na období let 2014-2020)⁵⁶.

Ze statistiky, kterou si nechala zpracovat Evropská komise, vyplývá, že i přestože malé a střední podniky vytvářejí 58 % obrátu EU, dokáží se prosadit průměrně pouze ve 42 % veřejných zakázek. Pokud pak jde o situaci v jednotlivých členských státech EU, pak nejvýznamnější podíl ve veřejných zakázkách mají malé a střední podniky v Bulharsku (79 %), Lotyšsku (62 %), Maltě (62 %) a Lucembursku (53 %). Z velkých států EU je možno uvést Francii se 44 % a Německo s 41 %. České republice pak patří vůbec nejhorší postavení v celé Evropské unii se 17 % podílem malých a středních podniků na veřejných zakázkách. Z tohoto čísla představují 7 % malé podniky a 10 % středně velké podniky.

Autor se ve své práci zabývá těmito vybranými aspekty:

- (a) Vybrané faktory ovlivňující veřejné zakázky v ČR
- (b) Podmínky účasti MSP ve veřejných zakázkách
- (c) Komparace právních úprav ve vztahu k MSP

⁵⁶ HAJDUŠEK, A. *V přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám stojí mnoho bariér*. Systém ASPI. s. 1.

5.1 Vybrané faktory ovlivňující veřejné zakázky v České republice

Autor uvádí své výsledky týkající se kvantitativní analýzy sekundárních dat získaných z Věstníku veřejných zakázek v České republice, který je jednotným místem pro uveřejňování základních informací o veřejných zakázkách, které jsou zadávány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách⁵⁷. Na vzorku výběrových dat provedl autor regresní analýzu za účelem zkoumání závislostí vysvětlované proměnné (vysoutěžené ceny veřejné zakázky) a vybraných nezávisle proměnných popsaného modelu. S využitím lineární regresní analýzy byl vypočten tvar regresní roviny popisující závislost vysoutěžené ceny na počtu podaných nabídek a druhu zadávacího řízení.

Za využití Pearsonova korelačního koeficientu byla zjištěna slabá pozitivní závislost mezi počtem nabídek podaných do zadávacího řízení a rozdílem ceny (definované jako rozdíl předpokládané hodnoty veřejné zakázky a nabízené ceny v soutěži o veřejnou zakázku).

Veřejné zakázky tvoří podstatnou část výdajů každého státního rozpočtu. Jen v České republice státními zakázkami „proteče“ odhadem kolem 500 až 600 mld. Kč ročně. Pro některé podniky jsou veřejné zakázky významným a často i jediným zdrojem příjmů. Problematika veřejných zakázek je v České republice odbornou veřejností často diskutovaným, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže jako orgánem dohledu nad zadáváním veřejných zakázek často rozhodovaným a soudy judikovaným tématem. Na území České republiky problematiku veřejného zadávání, v době vzniku této analýzy, upravoval zejména zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále v textu jen „zákon“). Hlavním důvodem k regulaci veřejného sektoru a veřejných zakázek je zajistit paralelní fungování trhů veřejných a trhů soukromých. Zákonodárci si konečně začali uvědomovat zvláštní ráz veřejných trhů a zaměřují se na vytváření takových podmínek, které budou podobné podmínkám, za kterých fungují trhy soukromé⁵⁸.

Někteří autoři spojují zvýšení efektivity zadávacích řízení s možností snadnějšího přístupu malých a středních podniků na trh veřejných zakázek (např.⁵⁹ a dále⁶⁰).

⁵⁷ Tato povinnost platí rovněž pro zákon č. 134/2001 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který je platný a účinný od 1.10.2017.

⁵⁸ BOVIS H. CHRISTOPHER, *EU Public Procurement Law*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007, 489 s. ISBN 978-1-84720-947-4.

⁵⁹ NAKABAYASHI, JUN A SOFIA LUNDBERG. *Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis*. *Journal of Public Economics*. 2013, vol. 100, issue 2, s. 28-44. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2013.01.003. Dostupné z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272713000169>

Důležitou roli v konečném výsledku zadávacího řízení hraje, podle některých autorů, také způsob hodnocení nabídek, který zvolí zadavatelé v rámci výběrových řízení, kdy je například doporučována metoda quality-to-price, při které je určitá hodnota peněz přiřazena určitému stupni kvality, která by jako taková měla být transparentnější a zaručovat větší míru porovnatelnosti nabídek v souvislosti s jejich kvalitou a cenou⁶¹.

Podle některých autorů je trh veřejných zakázek jako specifický socio-ekonomický systém možné analyzovat pomocí nástrojů standardně používaných ve statistické fyzice (například využitím Maxwell-Boltzmannovy distribuční funkce), přičemž dochází k zajímavým výsledkům (například aplikací exponenciální distribuční funkce na počet nabídek v jednotlivých zadávacích řízeních), které mohou být aplikovány na trh veřejných zakázek a vést ke změně politiky v oblasti veřejného zadávání⁶².

Z pohledu autora je důležité zmínit také to, že samotná efektivita veřejných zakázek vychází v neposlední řadě z „kvality“ legislativního rámce pro veřejné zadávání. Někteří autoři se zabývají právě kritikou například tzv. evropských zadávacích směrnic⁶³.

Významnou roli v oblasti veřejného zadávání hraje také míra korupce, která významným způsobem devaluje úroveň hospodářské soutěže v jednotlivých státech. Někteří autoři zkoumají právě vliv korupce ve veřejných zakázkách na hospodářskou soutěž⁶⁴.

Je možné dále odkázat na další autory zabývající se efektivitou ve veřejném zadávání, a to například v zadávání veřejných zakázek na opravy kulturních pamá-

⁶⁰ LOADER, KIM. *Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?*. Public Money. 2011, vol. 31, issue 4, s. 287-294. DOI: 10.1080/09540962.2011.586242. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2011.586242>

⁶¹ BERGMAN, MATS A. A SOFIA LUNDBERG. *Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement*. Journal of Purchasing and Supply Management. 2013, vol. 19, issue 2, s. 73-83. DOI: 10.1016/j.pursup.2013.02.003. Dostupné z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1478409213000198>

⁶² KRIŠTOUFEK, LADISLAV - SKUHROVEC, JIŘÍ. *Exponential and power laws in public procurement markets*. Europhysics Letters. 2012, roč. 99, č. 2, s. 28005_p1-28005_p6. ISSN 0295-5075.

⁶³ KORTHALS ALTES, WILLEM K. A TUNA TAŞAN-KOK. *The Impact of European Public Contract Law on Networks of Governance: A Relational Approach*. European Planning Studies. 2010, vol. 18, issue 6, s. 971-988. DOI: 10.1080/09654311003701522. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654311003701522>

⁶⁴ ATELJEVIC, JOVO A JELENA BUDAK. *Corruption and public procurement: example from Croatia*. Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 2010, vol. 12, issue 4, s. 375-397. DOI: 10.1080/19448953.2010.531202. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19448953.2010.531202>

tek v Itálii⁶⁵ nebo je možné mluvit v souvislosti s hodnocením efektivity veřejných zakázek také v kontextu tzv. elektronického zadávání veřejných zakázek, které z pohledu mnohých autorů zvyšují jeho efektivitu⁶⁶.

Předpokladem k provedené analýze je myšlenka, že efektivní vynakládání veřejných prostředků realizovaných prostřednictvím trhu veřejných zakázek závisí na dostatečné míře konkurence na nabídkové straně. Tuto intenzitu je možné aproximovat průměrným počtem nabídek podaných do zadávacích řízení. Dostatečný počet nabídek pak umožňuje, v důsledku existence konkurenčního efektu (nepřímo-úměrný vztah mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou), dosahování příznivých cen pro zadavatele⁶⁷.

Takto příznivou cenu pro zadavatele posuzujeme z hlediska předpokládané hodnoty veřejné zakázky, která byla dle ZZVZ stanovena zadavatelem před zahájením zadávacího řízení na základě průzkumu trhu. Obecně tedy vycházíme z jednoduché premisy toho, že čím bude zadávací řízení otevřenější (publikované, uveřejněné), tím více potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku se k této „informaci“ dostane, tím více bude podáno nabídek, které jako takové zintenzivní úroveň hospodářské soutěže v tomto zadávacím řízení. Tímto modelem se stanovenou závisle proměnnou a nezávisle proměnnými se dále zabývám v provedené regresní analýze.

Za důležité v této souvislosti autor považuje, aby odborná či výzkumná veřejnost podrobila konstruktivní kritice legislativní vymezení zadávacího procesu z pozice taxativně určených pravidel pro zadávání na straně zadavatelů a dodavatelů, a to s primárním cílem „zlevnit“ celý proces soutěže o veřejné zakázky jako na-

⁶⁵ GUCCIO, CALOGERO, GIACOMO PIGNATARO A ILDE RIZZO. Evaluating the efficiency of public procurement contracts for cultural heritage conservation works in Italy: examining the use of locality in public procurement. *Journal of Cultural Economics* [online]. 2014, vol. 38, issue 1, s. 43-70 [cit. 2014-05-03]. DOI: 10.1007/s10824-012-9194-2. Dostupné z: <http://link.springer.com/10.1007/s10824-012-9194-2>

⁶⁶ COSTA, ANTÓNIO AGUIAR, AMÍLCAR ARANTES A LUÍS VALADARES TAVARES. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management* [online]. 2013, vol. 19, issue 4, s. 238-246 [cit. 2014-04-29]. DOI: 10.1016/j.pursup.2013.07.004. Dostupné z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1478409213000757>

⁶⁷ OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3E*. Veřejné zakázky a PPP projekty. Brno. 1-2/2011. s. 85 – 94. ISBN 1802-9553

příklad v (Jurčík, 2012)⁶⁸, jakož i nastavit pravidla, která budou motivovat a který trhu veřejných zakázek, a to srovnatelně s relevantním trhem Evropské unie⁶⁹

V souvislosti se snahou státu o efektivní vynakládání veřejných prostředků na nákupy zboží, služeb a stavebních prací se jeví jako prospěšné provedení relevantní analýzy efektivnosti samotných zadávacích řízení, se snahou co nejlépe stanovit jednotlivé faktory ovlivňující míru konkurenčního prostředí na straně dodavatelů a jejich ochotu k účasti v soutěži.

K popisu možné závislosti vybraných parametrů ovlivňujících intenzitu soutěže jsem provedl kvantitativní analýzu sekundárních dat, získaných z Věstníku veřejných zakázek, a to na vzorku zahrnujícím zadané veřejné zakázky dle zákona o veřejných zakázkách. Autor tedy ponechal stranou veřejné zakázky, které se dle tohoto zákona nezadávají (zakázky malého rozsahu). Data byla vybrána systematickým výběrem a zahrnují pouze období roku 2013, tedy již dostatečně dlouhou dobu po nabytí účinnosti velké protikorupční novely zákona o veřejných zakázkách (novela zákona nabyla účinnosti dne 1. 4. 2012). Z důvodu vysoké chybovosti sekundárních dat (neuvedené hodnoty či dvě různé vysoutěžené ceny (vysoutěžená cena je cena, kterou nabídne vítězný uchazeč v rámci zadávacího řízení a jemuž je zakázka zadána) v rámci jedné veřejné zakázky) byl autor nucen tato chybná data, vzhledem k nemožnosti jejich opravy, odstranit. Celkem bylo vybráno a zvalidováno 1 000 záznamů.

V rámci analýzy byla využita pouze data týkající se podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek zadávaných veřejnými zadavateli a vybraných druhů zadávacích řízení. Konkrétně se jedná o otevřené řízení, zadávané dle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách a o užší řízení, zadávané dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

Důvodem zúžení tohoto výběru pouze na dva druhy zadávacích řízení je jejich vysoký podíl na celkovém počtu zadávacích řízení realizovaných v daném roce, jakož i vysoký podíl na celkové finanční hodnotě veřejných zakázek v České republice (Tabulka č. 9). Záměrně nebyla do analýzy použita data z jednacích řízení bez uveřejnění, byť je jejich podíl na celkovém počtu vyšší než v případě užšího řízení, neboť zde je, z povahy tohoto řízení, podána vždy pouze jedna nabídka.

⁶⁸ JURČÍK, R., 2012. *Discission about the economic and legal aspects of the transparency and anti-corruption amendment forced from April, 1st, 2012 and Proposals of new EC procurement directives. Projednání ekonomických a právních dopadů novelizací velké transparentní novely účinné od 1. 4. 2012 a návrhů nových zadávacích směrnic v Evropské unii. Ekonomický časopis, 60, č. 7, pp. 766-768. ISSN 0013-3035.*

⁶⁹ JURČÍK, R., 2007. *The economic impact of the EC procurement policy. Agricultural Economics-Zemedska ekonomika. č. 7, pp.. 333--337. ISSN 0139-570X.*

Tabulka 9 Struktura zadávacích řízení v České republice

2013	Počet zadávaných VZ	Podíl zadávaných VZ (%)	Hodnota VZ (mld. CZK)	Podíl hodnoty VZ (%)
otevřené řízení	4 825	30,5	113	58,1
užší řízení	333	2,1	22	11,4
Celkem	15 843	100,0	194	100,0

Zdroj: MMR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, květen 2014

V rámci zkoumání intenzity závislosti vybraných proměnných autor využili Pearsonův korelační koeficient (r).

5.1.1 Regresní analýza

Autor se pokusil pomocí regresní funkce odhadnout koeficienty regresní roviny vyjádřené lineární regresní funkcí (Marek, L. a kol. 2013)⁷⁰

$$Y = \beta_0 X_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon$$

kde

Y ... je hodnota vysvětlované (závislé proměnné)

X₁ ... X₃ jsou hodnoty vysvětlující proměnné (regresory)

ε ... je nesystematická (náhodná) složka

Jelikož nás zajímá možný vliv vysvětlujících proměnných, konkrétně druh zadávacího řízení (X₁ jako předpokládaná hodnota veřejné zakázky - PH), počet nabídek v zadávacím řízení (X₂) - PN a druh zadávacího řízení (otevřený a užší jako X₃ - DZŘ) na vysvětlovanou proměnnou definovanou jako vysoutěžená cena nabídnutá vítězným uchazečem (Y) - VC, zařadili jsme výše uvedené vysvětlující proměnné do níže uvedeného modelu. Po provedených výpočtech uvádíme tyto hodnoty (Tabulka 10):

⁷⁰ MAREK, L., PECÁKOVÁ, I., VRABEC, M., LÖSTER, T., ČABLA, A., 2013. *Statistika v příkladech*. Professional Publishing, pp. 221-277.

Tabulka 10 Regression statistics

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,89
Reliability value R	0,80
Given reliability R	0,80
Standard error	12802663,59
Observation	1000

Zdroj: Autor

Tabulka 11 Anova

	<i>Rozdíl</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Významnost F</i>
Regrese	3	6,69442E+17	2,23147E+17	1361,41683	0
Rezidua	996	1,63253E+17	1,63908E+14		
Celkem	999	8,3265E+17			

Zdroj: Autor

Z hodnoty upraveného koeficientu determinace $R^2 = 0,80$ (Table 2) vyplývá, že výše uvedeným regresním modelem lze vysvětlit 80 % variability hodnot vysvětlované proměnné. Tuto hodnotu považuje autor za přiměřenou a akceptovatelnou pro formulaci svých závěrů.

K celkovému zhodnocení modelu jsme využili celkový F-test vyjádřený takto:

$$F = \frac{\frac{ESS}{p-1}}{\frac{RSS}{n-p}},$$

kde

ESS odhadnutý součet čtverců,

RSS reziduální součet čtverců,

$p = k + 1$ počet parametrů regresní funkce,

a kde kritická hodnota je $F_c = F_{1-\alpha}(p-1, n-p)$.

Testovaná hypotéza obsahuje tvrzení, že všechny regresní parametry β_j ($j=1 \dots, k$) jsou, kromě konstanty β_0 rovny nule, tedy, že v modelu není ani jedna vysvětlující proměnná X_j , která je statisticky významná.

$H_0: \beta_0 = c; \beta_1 = \beta_2 = \dots \beta_k = 0$

$H_1: \text{non } H_0$

Z Tabulky 13 je zřejmé, že P-hodnota F-testu je $0 < \alpha = 0,05$, takže zamítáme nulovou hypotézu o nevhodnosti modelu.

Dále jsme provedli dílčí t-testy. Tyto umožňují testovat oprávněnost setrvání vysvětlující proměnné v regresním modelu. Testujeme postupně hypotézy o parametru β_0 a parametrů β_1 , β_2 a β_3 . Na základě vypočtených intervalů spolehlivosti zamítáme testované hypotézy pro β_0 , β_1 , β_2 a β_3 .

Po provedení dílčích t-testů, kdy jednotlivé testové statistiky t mají tvar:

$$t = R \sqrt{\frac{n-2}{1-R^2}}$$

a kde kritická hodnota je $\tau = t_{1-\alpha/2}(n-2)$.

Pro test hypotézy o parametru β_0 a parametrů β_1 , β_2 a β_3) lze již konstatovat, že jak konstanta, tak i všechny tři vysvětlující proměnné druh:

(X1 jako předpokládaná hodnota veřejné zakázky), počet nabídek v zadávacím řízení (X2) a druh zadávacího řízení (otevřené a užší jako X3) přispívají k vysvětlení modelu.

Výsledná regresní rovnice má tvar:

$$VC = 14759872,46 + 0,687842783 \times PH - 216810,0502 \times PN - 12796602,77 \times DZ\check{R}$$

Bude-li tedy druhem zadávacího řízení užší řízení, z rovnice vyplývá, že dojde ke zvýšení vysoutěžené ceny (v tomto případě má parametr β_3 hodnotu 0).

V rámci vhodnosti zařazení všech výše uvedených vysvětlujících proměnných, tedy vyloučení multikolinearity, byla sestavena korelační matice (Tabulka 12).

Tabulka 12 Korelační matice

	Předpokládaná hodnota	Počet nabídek	Druh zadávacího řízení (otevřené)
Předpokládaná hodnota	1		
Počet nabídek	0,120329469	1	
Druh zadávacího řízení (otevřené)	-0,303944149	0,014829867	1

Zdroj: Autor

Dle výše provedené korelační analýzy autor konstatuje, že ani jedna z vysvětlujících proměnných, zařazených do modelu, nemusí být vyřazena (nebyla prokázána vzájemná závislost mezi zařazenými vysvětlujícími proměnnými) a mají tak v modelu své opodstatnění.

5.1.2 Intenzita závislosti vybraných proměnných

Autor se rovněž zabýval určením míry závislosti vybraných proměnných. K určení míry intenzity vztahu byl použit Pearsonův korelační koeficient (r).

Ze získaného vzorku sekundárních dat byla naměřena kladná korelace $r = 0,061679315$ pro závislost mezi vysoutěženou cenou a počtem nabídek podaných v zadávacím řízení.

Vzhledem ke kladné hodnotě a výši r tedy můžeme hovořit o velmi slabé závislosti (r se pohybuje v intervalu $<-1,1>$ a nedosahuje v našem případě mezních hodnot). Možná interpretace by tedy mohla znít: zvýšení počtu nabídek má velmi slabý, ale přesto pozitivní vliv na výši vysoutěžené ceny.

Dále byla naměřena silná závislost mezi vysoutěženou cenou a předpokládanou hodnotou veřejné zakázky ($r = 0,889580495$). Pearsonův korelační koeficient se v tomto případě blíží kladné hodnotě svého intervalu, lze tedy konstatovat, že vysoutěžená cena silně záleží na předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Toto zjištění může posloužit jako silný argument na skutečně zodpovědné určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky zadavateli v rámci přípravy zadávacího řízení. Ukazuje se, že právě tento faktor může ovlivňovat samotnou efektivitu zadávacího řízení.

5.2 Podmínky účasti MSP ve veřejných zakázkách v ČR

Z hlediska objektivního jsou zadávací řízení procesy, které ve svém důsledku zcela zásadním způsobem ovlivňují rozpočty zadavatelů, tedy veřejných peněz a rovněž uchazečů z hlediska vynaložených „transakčních nákladů“ na zadávací řízení. Je tedy zcela legitimní zkoumat, zda jsou tyto prostředky vynakládány hospodárně, tzn. úsporně k povaze předmětu plnění.

Aktuální právní úprava veřejných zakázek⁷¹ de lege lata klade důraz především na zásady transparentnosti, přiměřenosti rovného přístupu a zákazu diskriminace v zadávacím řízení (§6 Zákona o zadávání veřejných zakázek).

V praxi se jevila některá ustanovení zakládající „protikorupční opatření“ daná zákonem o veřejných zakázkách⁷² jako nepraktická, výklad některých povinných úkonů v zadávacích řízeních zcela chybí. Stávala se tak pro zadavatele i pro dodavatele (uchazeče) značně nepřehledná a tím neplnila svůj účel. Tím je bezesporu to, aby prostředky z veřejných rozpočtů byly vynakládány s ohledem na dodržování pravidel stanovených v zákoně č. č. 320/2000 Sb. o finanční kontrole, tedy aby byly vynakládány hospodárně, efektivně a účelně.

Tyto základní principy (označované jako zásady „3E⁷³“) nebyly žádným způsobem propojeny zákoně o veřejných zakázkách, je jejich implementace v aktuální právní úpravě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek vítanou změnou.

⁷¹ Zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁷² Upravena rovněž v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

⁷³ Z anglického economy, efficiency, effectiveness

Vhledem k „nákladnosti“ zadávacího procesu jak na straně zadavatele, tak i na straně uchazeče (hovoříme o tzv. „transakčních nákladech“) je legitimní zkoumat míru transparentnosti a sílu konkurence zadávacích řízení vzhledem k ochotě účasti uchazečů (jejich počtu) v zadávacích řízeních, a to dle jednotlivých forem zadávacích řízení, které jsou upraveny zákonem o veřejných zakázkách.

V souvislosti s nově zabudovanými instituty, jejichž účelem měla být co možná největší eliminace korupčního potenciálu ze strany zadavatelů i dodavatelů je, po čtyřech letech účinnosti „protikorupční novely“ jasné, že některá tato opatření působila spíše jako brzdy zadávacího procesu a tento samotný neúměrně prodlužují a prodražují. Jde především o ustanovení § 84 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, dle kterého byl zadavatel povinen zadávací řízení zrušit, pakliže obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka⁷⁴ (de facto tedy i v případech, kdy ostatní uchazeči vyjma jednoho nesplnili kvalifikaci).

Tento a další instituty negativně ovlivňovali účast malých a středních podniků⁷⁵ na trhu s veřejnými zakázkami⁷⁶ právě z důvodu neúměrné ekonomické zátěže spojené se zadávacími řízeními.

V tomto kontextu hraje zásadní roli nejen samotná nákladovost zadávacího procesu na straně zadavatelů, ale i na straně dodavatelů. Lze se domnívat, že počet nabídek v rámci jednoho zadávacího řízení zvyšuje konkurenceschopnost prostředí s možným dopadem na efektivnější nákup⁷⁷.

Jak již bylo zmíněno dříve, v reálné české praxi zadávání veřejných zakázek se můžeme stále setkat s výraznými bariérami, které malým a středním podnikům přístup k veřejným zakázkám ztěžují. Důvodů nevyužitého potenciálu malých a středních podniků ve veřejných zakázkách je více. Jako hlavní problémové oblasti lze přitom zařadit především tyto:

- potíže při získávání informací;
- nedostatečné znalosti postupů nabídkových řízení;
- nadměrná administrativní zátěž; velký rozsah zakázek;

⁷⁴ Znění zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění zákona č. 303/2013. Sb., platného od 31.12.2013

⁷⁵ Definice je uvedena dále v textu.

⁷⁶ Autor má na mysli soutěže v režimu zákona o veřejných zakázkách.

⁷⁷ Tato hypotéza nebyla dosud ověřena.

- nedostatek času na přípravu nabídek; náklady na přípravu nabídek;
- nepřiměřené požadavky na úroveň způsobilosti a osvědčení;
- enormní požadavky kladené na finanční záruky;
- diskriminace zahraničních uchazečů /zvýhodňování místních nebo národních podniků;
- hledání partnerů ke spolupráci v zahraničí;
- pozdní platby zadavatelů.

Efektivnost vynakládaných prostředků na pořízení statků a služeb veřejným sektorem je do značné míry ovlivněna rovněž efektivností průběhu zadávacího řízení. V tomto procesu vznikají náklady v souvislosti s přípravou a realizací veřejné zakázky.

5.2.1 Hodnotící kritéria

Prvním klíčovým faktorem ovlivňující jeho efektivitu zadávacího řízení ve smyslu jeho efektivnosti co do intenzity konkurenčního prostředí je stanovení (volba) hodnotících kritérií (ZVZ).

Zadavatel má při volbě hodnotícího kritéria na výběr pouze ze dvou základních možností, které jsou upraveny v § 78 ZVZ (toto problematikou se podrobně zabývá např. Ochrana, 2011⁷⁸).

V prvé řadě jde o kritérium „nejnižší nabídkové ceny“. Elementárním předpokladem správného využití tohoto hodnotícího kritéria je jeho odpovídající vazba na vymezení hospodárnosti v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole⁷⁹. Ekonomickému pohledu prostřednictvím 3E se věnuje např. Ochrana⁸⁰, 2011.

⁷⁸ OCHRANA, F., 2011: Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky. Jejich tvorba, hodnocení a kontrola. *Wolters Kluwer ČR, a.s.* ISBN 978-80-7357-644-8, s. 173 a násl.

⁷⁹ § 2 Zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, vymezení v §2 takto: „hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejmenším 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“.

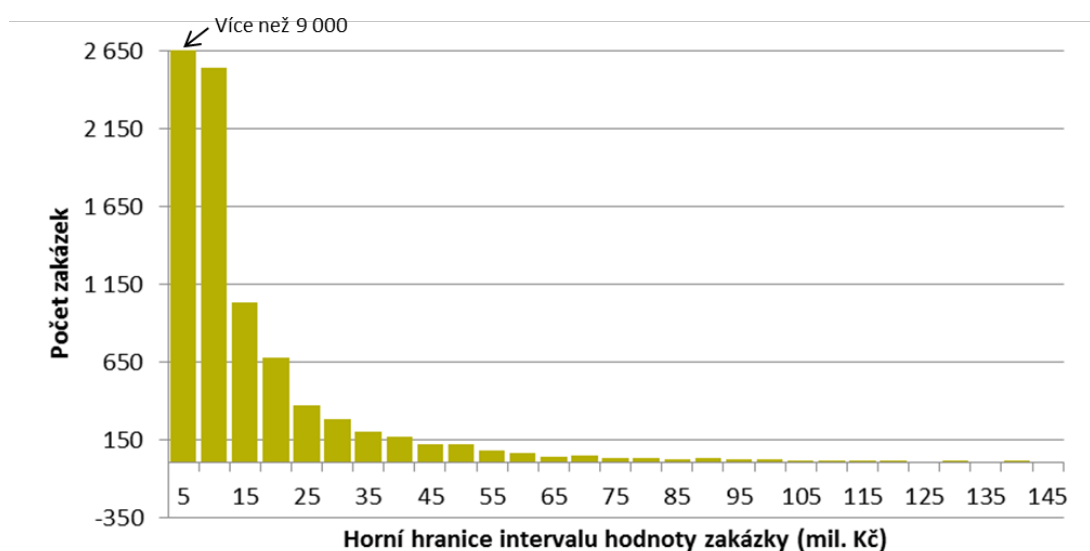
⁸⁰ OCHRANA, F., 2011: Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3 E. *Veřejné zakázky a PP projekty*. roč. 3, č. 1-2, ISSN 1803-9553. s. 85-94.

Jako druhá možnost je ve výše uvedeném paragrafu zakotvena možnost hodnocení dle „ekonomické výhodnosti nabídky“.

Právě však již samotný výběr způsobu hodnocení může indikovat určitou míru transparentnosti konkrétní soutěže o veřejnou zakázku a tím rovněž zvýšit či naopak snížit ochotu aktivní účasti dodavatelů jí samotné.

Podíváme-li se na četnost zakázek dle jejich počtu, pak největší podíl zakázek dle počtu dosahuje hodnoty do 5 mil. Kč. Z hlediska jejich hodnoty největší podíl zakázek spadá do hodnoty 10 mil. Kč. Tato data mohou být relevantní pro hodnocení případné přenastavení limitů pro zjednodušené podlimitní řízení⁸¹.

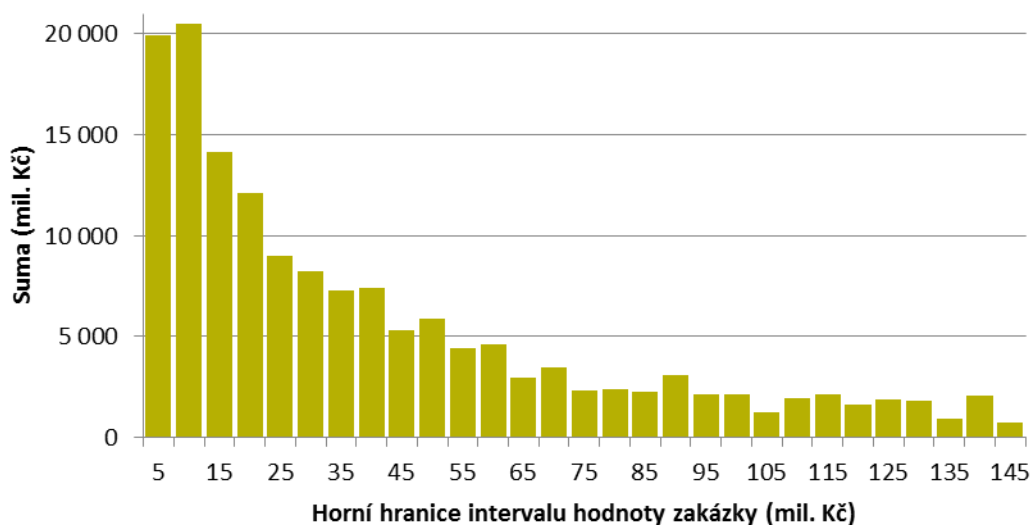
Graf 5 Četnost veřejných zakázek dle velikosti v roce 2014 - dle počtu zakázek



Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁸¹ Sněmovní tisk 637/0, část č. 1/4, VI. n. z. o zadávání veřejných zakázek - EU (Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>). s. 164.

Graf 6 Četnost veřejných zakázek dle velikosti v roce 2014 - dle hodnoty zakázek



Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Trendem posledních let je zadávání zakázek tak, že zadavatelé stále častěji využívají ceny jako jediného hodnotícího kritéria. Do roku 2010 dle počtu zakázek osciloval poměr kolem hodnoty 60:40 ve prospěch ekonomicky nejvýhodnější nabídky, v roce 2011 již byl tento poměr 1:1 a v roce 2012 už převládá cena jako jediné kritérium. Pokud se zadavatel rozhodne použít kritérium ekonomicky nejvýhodnější nabídky, pak jsou dílčí kritéria spojená s předmětem plnění nejčastěji záruční podmínky a termín dodání. Méně častými kritérii bývá hodnocení technických parametrů předmětu plnění, kvality, způsobu realizace projektu a servisních podmínek. Prakticky nevyužívaná jsou dílčí kritéria z oblasti udržitelného rozvoje a provozních nákladů – ta se využívala pouze před rokem 2011, poté došlo k vymizení těchto dílčích kritérií. Nastal tedy celkový posun zadavatelů směrem k hodnocení pouze na základě ceny.⁸²

Nová a aktuálně účinná právní úprava (ZZVZ) upravuje hodnocení ve svém § 116 takto:

Pro hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky podle kvality je zadavatel povinen stanovit kritéria, která vyjadřují kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky.

⁸² Jan Soudek, Jiří Skuhrovec. Vybrané aspekty odpovědného zadávání: analýza dat.

Kritériem kvality mohou být zejména

- (a) technická úroveň,
- (b) estetické nebo funkční vlastnosti,
- (c) uživatelská přístupnost,
- (d) sociální, environmentální nebo inovační aspekty,
- (e) organizace, kvalifikace nebo zkušenost osob, které se mají přímo podílet na plnění veřejné zakázky v případě, že na úroveň plnění má významný dopad kvalita těchto osob,
- (f) úroveň servisních služeb včetně technické pomoci, nebo
- (g) podmínky a lhůta dodání nebo dokončení plnění.

Kritéria kvality musí být vymezena tak, aby podle nich nabídky mohly být porovnatelné a naplnění kritérií ověřitelné. Kritériem kvality nesmí být smluvní podmínky, jejichž účelem je utvrzení povinností dodavatele, nebo platební podmínky.

Zadavatel může rovněž stanovit pevnou cenu a hodnotit pouze kvalitu nabízeného plnění.

Má se za to, že kritéria kvality souvisejí s předmětem veřejné zakázky, pokud se vztahují k jakékoli fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.

Pokud zadavatel v zadávací dokumentaci určí, že jednotlivé nabídky účastníků zadávacího řízení budou hodnoceny mj. dle kritéria kvality, musí takto zadavatelem nastavená kritéria vyjadřovat kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky. Zadavatel tak při stanovování kritérií kvality musí dbát na to, aby jím stanovená kritéria souvisela s předmětem plnění veřejné zakázky, přičemž tato souvislost by měla být dána z hlediska kvalitativního, environmentálního nebo sociálního. Zákon dále v odst. 2 předkládá demonstrativní výčet kritérií, která může zadavatel pro hodnocení veřejné zakázky využít, přičemž zadavatel je oprávněn použít i jiná, v zákoně neuvedená kritéria kvality, musí však opětovně vyjadřovat kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky.

Většina výše uvedených kritérií je kvalitativní povahy, tedy je nelze pro účely hodnocení nabídek jednoduše číselně vyjádřit. Kvalitativní povaze těchto kritérií

tak musí odpovídat především způsob jejich vymezení v zadávací dokumentaci i způsob jejich následného vyhodnocování ze strany zadavatele. Zadavatel má povinnost tato kritéria popsat a vymežit v zadávací dokumentaci a určit v ní metodu hodnocení těchto kritérií takovým způsobem, aby jednoznačně zaručil, že všechny nabídky budou v rámci těchto kritérií hodnocení vzájemně porovnatelné. Zadavatel má taktéž povinnost postupovat v zadávacím řízení zcela transparentně, z čehož vyplývá další požadavek na to, aby všichni potenciální dodavatelé měli zcela jasnou a určitou představu o tom, co a jak bude v rámci hodnocení nabídek podaných do veřejné zakázky hodnoceno.

Je nezbytné, aby kritéria kvality, dle kterých bude zadavatel nabídky hodnotit, byla zadavatelem vymezena tak, aby podle těchto kritérií mohly být jednotlivé nabídky mezi sebou vzájemně porovnatelné. Zákon dále stanoví požadavek na to, aby kritéria kvality byla současně zadavatelem vymezena takovým způsobem, že naplnění těchto kritérií, tedy přímo to, co dodavatelé uvedou pro účely hodnocení na základě vymezených kritérií hodnocení do svých nabídek, bylo objektivně ověřitelné.

Zadavatel má dále povinnost respektovat pravidlo, kdy kritériem hodnocení nesmí být smluvní podmínky, jejichž účelem je utvrzení povinností dodavatele (typicky smluvní pokuty či sankce), nebo platební podmínky. Důvodem právě uvedeného je dle názoru autora zejména skutečnost, že v těchto případech je poměrně sporné, jakým způsobem souvisí zajištění povinnosti dodavatele s vlastní ekonomickou výhodností nabízeného plnění, a dále to, že dodavatelé mnohdy předkládali a nabízeli nereálné hodnoty pouze za účelem vítězství v zadávacím řízení.

Zadavatel má nově možnost si vyhradit, že vůbec nebude provádět hodnocení jednotlivých nabídkových cen, které účastníci zadávacího řízení uváděli ve svých nabídkách za předmět plnění, nýbrž že bude v rámci zadávacího řízení hodnotit pouze kvalitu samotného nabízeného plnění. Tato metoda nalezne dle názoru autora využití převážně tam, kde zadavatel má již tržně a historicky ověřenu cenu za plnění předmětu veřejné zakázky, již akceptuje, a nemá potřebu tuto cenu za poskytování plnění uměle stlačovat pod její reálnou hodnotu. Takové konání by pak ve svém důsledku mohlo vést ke snížení kvality poskytnutých plnění ze strany účastníka zadávacího řízení (smluvní strany poskytující plnění vzešlé ze zadávacího řízení).

V takovém případě se může zadavatel rozhodnout, že v zadávací dokumentaci určí pevnou cenu a bude hodnotit pouze jejich kvalitu – např. komfort, rychlost, spolehlivost, environmentální aspekty přepravy apod.

Zadavatel by si měl tuto skutečnost vyhradit již v zadávací dokumentaci k veřejné zakázce. V takovém případě by měl zadavatel v zadávací dokumentaci uvést cenu za předmět plnění veřejné zakázky, která bude stanovena jako cena pevná a nepřekročitelná. Cena za předmět plnění tak nebude kritériem hodnocení, a i v

případě, že by některý z dodavatelů nabídl cenu nižší, než je pevně stanovená cena, neměla by být taková skutečnost ze strany zadavatele reflektována. Zadavatel v zadávací dokumentaci pro účely hodnocení uvede pouze kritéria kvality, dle kterých budou nabídky dále hodnoceny. Tato kritéria kvality zadavatel v zadávací dokumentaci musí jasně vymezit především v souladu s § 116 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Zákon dále po vzoru zadávacích směrnic zavádí právní domněnku, dle které souvisejí kritéria kvality s předmětem veřejné zakázky, pokud se tato kritéria vztahují k jakékoliv fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky. Dle názoru autora je za fáze životního cyklu předmětu veřejné zakázky třeba považovat všechny fáze, do kterých se předmět veřejné zakázky (produkt/služba/stavební práce) může za svou "životnost" dostat, tedy jak všechny fáze týkající se výrobní a uživatelské činnosti ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, tak i vztahující se ke konečné fázi předmětu veřejné zakázky, kdy může docházet k jeho likvidaci.

Zadavatel tak má, pokud hodlá hodnotit nabídky dle kritéria kvality, povinnost stanovit tato kritéria tak, aby vyjadřovala kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky, přičemž tato musí souviset a vztahovat se k určité fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.

5.2.2 Transakční náklady

Transakční náklady jsou náklady, které jsou rozloženy do jednotlivých fází zadávacího procesu a nesou je jak zadavatele veřejných zakázek, tak i uchazeči.

Podle odhadů dokumentu European Commission Public procurement in Europe, Cost and Effectiveness, March 2011, představují transakční náklady na veřejné zakázky cca 1,5% z celkové nabídkové ceny, přičemž na veřejný sektor (zadavatele) připadá asi ¼ těchto nákladů. V kontextu České republiky, kdy veřejné zakázky představovali v roce 2011 cca 500 mld. Kč (Pavel, 2013) jde o ekonomicky racionální úvahy vedoucí k identifikaci těchto nákladů a jejich vlivů na zefektivnění zadávacího řízení i ve vztahu k zvýšení jeho transparentnosti.

Při srovnání s ostatními evropskými zeměmi zadavatelé věnují zadávacím procedurám pouze 68,8 % průměrného času zadávací procedury evropských zemí.

Abychom byli schopni vyvodit dílčí závěry, je nezbytné zadávací proceduru dekomponovat do jednotlivých fází s vazbou na alokaci nákladů. Z této analýzy jednotlivých činností a struktury bude možné prověřit účinnost zadávacího řízení a jednotlivých procedur s ohledem zákonné požadavky.

Při srovnání ukazatele TD je signifikantní nízký počet nabídek v zadávacích řízeních v ČR (průměrně 3,7 počtu nabídek oproti evropskému průměru ve výši 5,4 nabídky) ⁸³.

Tabulka 13 Transakční náklady

Srovnávané subjekty	Počet dnů na straně zadavatele (AD)	Počet dnů na straně uchazeče (FD)	Počet nabídek (medián) B	Celkový počet dní potřebných na veřejnou soutěž
Průměr zemí EU	22	16	5,4	108
Česká republika	15	15	3,7	71

Zdroj: OCHRANA, F., 2012: Transakční náklady veřejných zakázek a nové trendy veřejného zadávání. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Č. 2. ISSN 1803-9553. s. 113

⁸³ PWC, March 2011: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. *A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission.. London Economics and Ecorys*, p. 83 (figure 2.9).

Provedeme-li toto srovnání dle sektorů, dostaneme následující údaje (tabulka č. 14).

Tabulka 14 Porovnání vybraných ukazatelů v rámci sektoru služeb

Kategorie služeb	Počet nabídek/zadávací řízení	Hodnota kontraktu (v mil. EUR)	Celkový čas (dny)
Hotely & Restaurace	3,0	2,6	120
Dráhy	2,6	22,7	183
Vodohospodářství	2,8	8,5	157
Doprava	3,3	3,1	123
Právní služby	5,2	1,2	153
Personální služby	5,9	6,4	142
Bezpečnost	6,1	1,4	131
Vzdělávání	3,3	1,6	144
Zdravotnictví/ Sociální služby	4,1	2,3	134
Volný čas	3,3	0,9	140
Ostatní	4,4	2,3	126

Zdroj: PWC, March 2011: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission. *London Economics and Ecorys*, p. 67 (figure 1.71), upraveno.

Jak je patrné z tabulky č. 14, počet nabídek může kolísat v návaznosti na sektor (zde kategorii služeb). Nabízí se tedy rovněž hypotéza:

Ovlivňuje velikost sektoru v ekonomice počet podaných nabídek v zadávacím řízení na jednu zakázku? Vzhledem k tomu, že dosud nebylo takové ověření seriózně učiněno, nelze s určitostí definovat faktor velikosti sektoru/kategorie služeb jako podstatný pro efektivnější zadávací řízení.

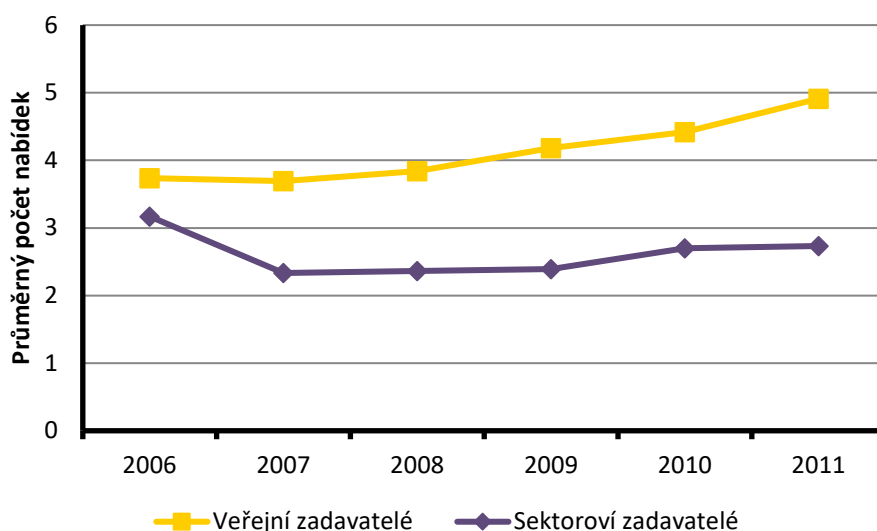
Předpokladem efektivního fungování trhu veřejných zakázek je dostatečná míra konkurence na nabídkové straně⁸⁴, kterou je možné aproximovat průměrným

⁸⁴ Strana dodavatelů

počtem nabídek podaných do zadávacích řízení. Dostatečný počet nabídek umožňuje v důsledku existence konkurenčního efektu (nepřímo-úměrný vztah mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou) dosahování příznivých cen pro zadavatele⁸⁵.

Následující graf č. 7 ukazuje vývoj průměrných počtů podaných nabídek v zadávacích řízeních veřejných a sektorových zadavatelů v České republice v letech 2006 až 2011⁸⁶. Vyšší průměrné počty podaných nabídek vykazují veřejní zadavatelé, kde tento ukazatel dosáhl v roce 2011 hodnoty 4,9, zatímco v případě sektorových to bylo pouze 2,7. Pozitivně lze zejména u veřejných zadavatelů hodnotit postupný růst tohoto ukazatele v letech 2007 až 2011; stále je však jeho hodnota pod průměrem EU15, kde se pohybuje kolem 5,8⁸⁷.

Graf 7 Průměrné počty nabídek v letech 2006 až 2011



Zdroj: MMR, květen 2012: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice.⁸⁸

⁸⁵ <http://www.portal-vz.cz/getmedia/62ccee-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocní-zpráva-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>, s. 9.

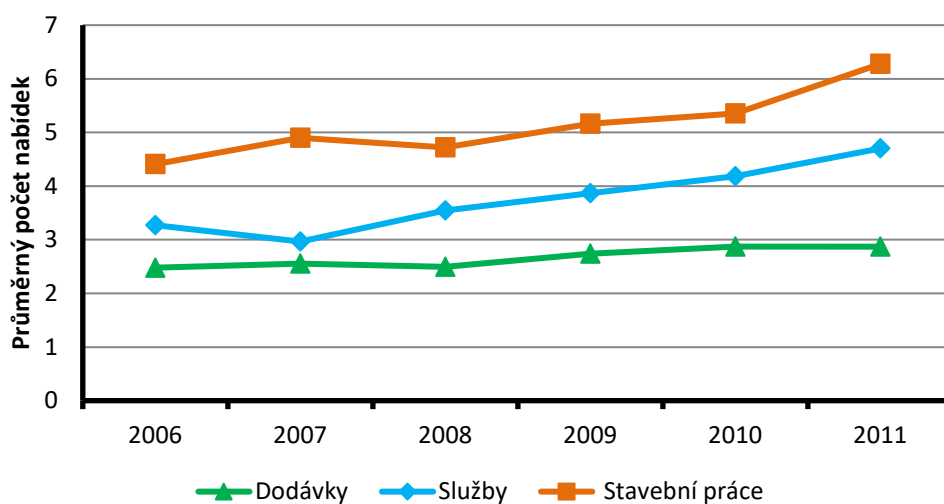
⁸⁶ V ISVZ se objevují i záznamy veřejných zakázek, u kterých není uveden počet podaných nabídek nebo je uvedena 0. Tyto zakázky byly z analýzy vyloučeny. Vzhledem k tomu, že se zastoupení těchto zakázek pohybuje v rozsahu 1-2 %, nedochází k významnějšímu zkreslení prezentovaných údajů.

⁸⁷ Evropská komise, 2011: *Public procurement in Europe: Cost and Effectiveness*. Brussels: European Commission.

⁸⁸ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

S ohledem na výše uvedené lze tedy konstatovat, že míra konkurence se podstatně liší v závislosti na typu předmětu plnění. Nejvíce konkurenční jsou stavební práce, a to jak u veřejných, tak i sektorových zadavatelů; naopak, nejméně konkurenční je trh u dodávek. Z hlediska trendů dochází u veřejných zadavatelů od roku 2008 k postupnému nárůstu konkurence u stavebních prací a služeb. V případě dodávek se jedná spíše o stagnaci.

Graf 8 Průměrné počty nabídek v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů v letech 2006-2011



Zdroj: MMR, květen 2012: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice⁸⁹.

K vyvození určitých dílčích závěrů ohledně efektivity zadávacího procesu, vzhledem k velmi obtížné uchopitelnosti tohoto samotného pojmu a jeho vydefinování a praktického měření, považuji za důležité provést srovnání alokované hodnoty veřejných zakázek realizovaných v České republice s jejich počty dle jednotlivých druhů zadávacích řízení.

⁸⁹ Dostupná na <http://www.mmr.cz>

Graf 9 Finanční podíl dle vybraného druhu zadávacího řízení⁹⁰

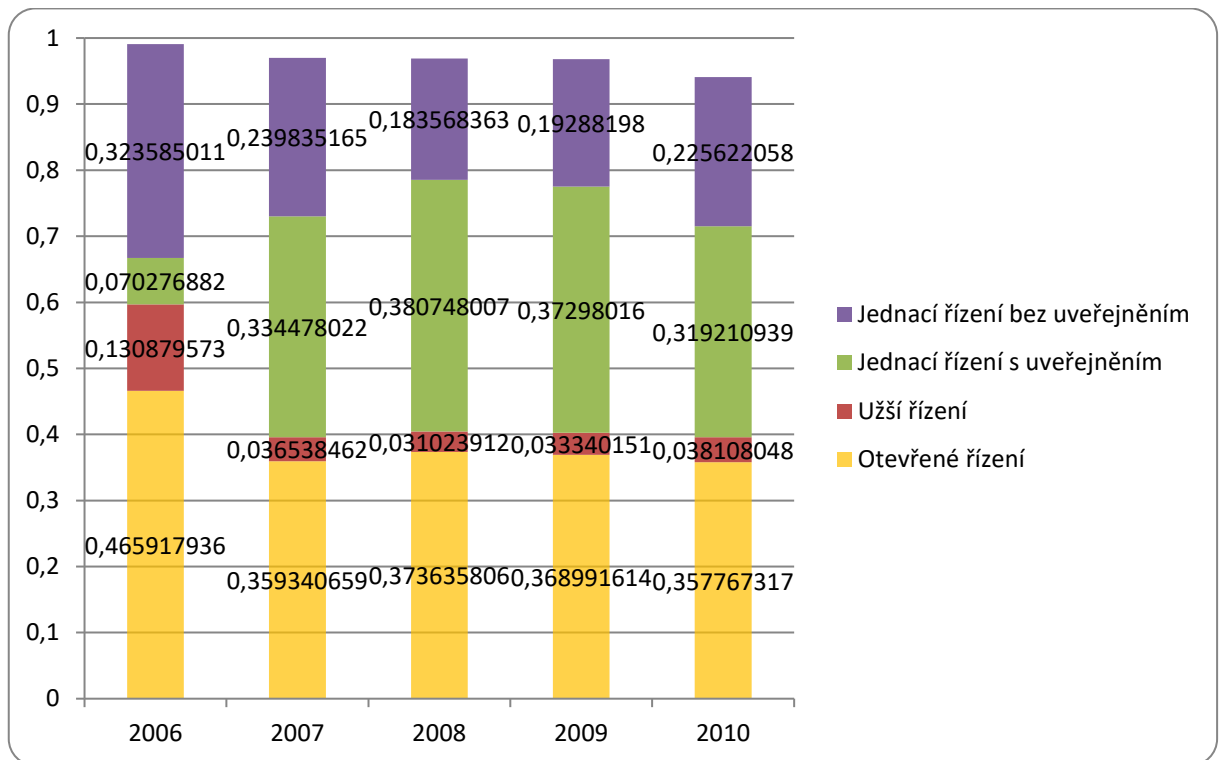


Zdroj: statistiky MMR⁹¹, vlastní výpočty a úprava

⁹⁰ Z grafu je pro přehlednost vypuštěn soutěžní dialog, položka nezveřejněno a předem neoznáměno

⁹¹ Internetové stránky MMR [on line], citováno z <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>

Graf 10 Finanční podíl dne druhu zadávacího řízení

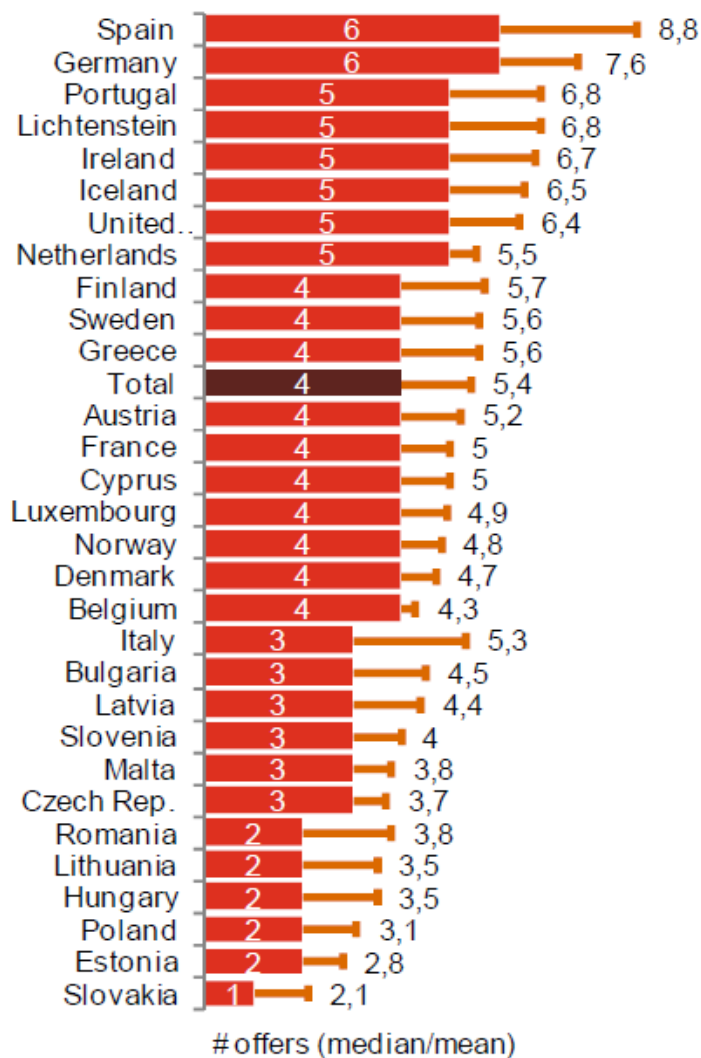


Zdroj: statistiky MMR⁹², vlastní výpočty a úprava

⁹² Internetové stránky MMR [on line]. Citováno z <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>

Pro srovnání uvádím počty nabídek (průměr a medián) v jednotlivých členských zemích EU.

Graf 11 Počty nabídek dle jednotlivých zemí (medián a průměr)



Zdroj: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission. March 2011. PWC, London Economics and Ecorys, p. 96 (figure 2.25)

Dle výše uvedených grafů je patrné, že finanční objem veřejných zakázek zadávaných v otevřeném řízení v období 2006 - 2010 klesá (v roce 2010 dosahuje pouze podílu 47% z celkových finančních prostředků podílejících se na trhu veřejných zakázek), přičemž podíl počtu takto zadávaných zakázek je od roku 2007 více méně konstantní (cca 35%).

V porovnání s čísly v rámci zemí EU tedy dle údajů uvedených v dokumentu Evropské komise⁹³ bylo v rámci zemí EU zveřejněno v roce 2010 celkem 106 000 oznámení o veřejné zakázce zadávané v otevřeném zadávacím. Tento počet tvoří 73 % všech zadávacích řízení v rámci zemí EU, ale představuje jen 52% hodnoty všech veřejných zakázek těchto zemí⁹⁴.

Z předloženého srovnání podílu realizované hodnoty trhu veřejných zakázek vyplývá, že prostřednictvím nejtransparentnějšího druhu zadávacího řízení – otevřeného řízení – je v ročním srovnání realizován stále menší podíl na celkovém finančním objemu.⁹⁵

Můžeme tedy vznést hypotézu, která zní:

Lze snížením transakčních nákladů dosáhnout efektivnějšího procesu zadávání veřejných zakázek (ve smyslu nižších transakčních nákladů)?

K potvrzení či vyvrácení hypotézy by bylo třeba jednoznačně definovat pojem „efektivní proces zadávání“ a jeho objektivní uchopitelnost. Autor tohoto textu jej chápe jako proces, prostřednictvím něž jsou dosaženy jak ekonomické cíle alokace veřejných prostředků (tedy převážně dodržení principů 3E), jakož i dosažení cílů společenských (snížení korupčního prostředí) a dává tímto svůj pohled k diskuzi odborné veřejnosti.

Dále je nutné dekomponovat jednotlivé transakční náklady a prostřednictvím těchto složek identifikovat možnosti pro jejich ovlivnění, resp. redukci. Autor si je současně vědom skutečnosti, že „nejlevnější“ zadávací řízení z pohledu zadavatele a uchazeče nemusí nutně znamenat nejefektivnější soutěž (byť jen v souvislosti s přípravou celé soutěže na straně zadavatele či přípravou nabídky na straně uchazeče a promítnutí člověkohodin do kvality na obou stranách.

Z hlediska konkrétního výzkumu jde však o velmi obtížně získatelná data, která lze jen obtížně verifikovat. K provedení analýzy by bylo třeba získat údaje jednotlivých dodavatelů stran nákladovosti procesu přípravy nabídek na nabídkové

⁹³ European Commission, March 2011: Public procurement in Europe. Cost and Effectiveness. p. 15

⁹⁴ Definice otevřeného řízení se částečně liší dle jednotlivých zemí EU v závislosti na národní legislativní úpravě.

⁹⁵ v rámci statistiky MMR nejsou uvedeny moderní nástroje elektronického zadávání, např. elektronická aukce.

straně a rovněž na straně poptávkové (strana zadavatelů). Získání těchto dat v požadovaném rozsahu a kvalitě není v současné době možné.

V souvislosti se snahou o efektivní vynakládání veřejných prostředků na nákupy zboží a služeb se jeví jako prospěšné provedení relevantní analýzy nákladovosti samotných zadávacích řízení dle jejich druhu, se snahou co nejlépe dekomponovat jednotlivé složky transakčních nákladů na straně zadavatelů a dodavatelů (uchazečů).

V závislosti na zjištěných skutečnostech podrobit konstruktivní kritice legislativní vymezení zadávacího procesu z pozice taxativně určených pravidel pro zadávání na straně zadavatelů a dodavatelů dle druhu zadávacího řízení, a to s primárním cílem „zlevnit“⁹⁶ celý proces soutěže o veřejné zakázky. Jednou z možných bariér vstupu do samotné soutěže o veřejné zakázky se může jevit jejich přílišná nákladnost způsobená požadavky zadavatelů na prokazování kvalifikačních předpokladů, tj. přípravou dokladů k prokázání kvalifikace (základních a profesních kvalifikačních předpokladů). Úpravou vybraných ustanovení upravujících způsob prokazování základních a profesních kvalifikačních předpokladů u nejtransparentnějších druhů zadávacích řízení by vedlo ke zlevnění účasti dodavatelů v soutěžích o veřejné zakázky a tím i ke zvýšení průměru počtu nabídek na jedno zadávací řízení.

Dalším možným řešením by mohl být nárůst počtu soutěží do oblasti elektronického zadávání, které vykazuje znaky efektivnějšího a pružnějšího modelu než klasická zadávací řízení⁹⁷.

⁹⁶ Autor zde má na mysli snížení transakčních nákladů v podobě člověkohodin, tedy i zkrácení soutěže z pohledu počtu dnů jejího trvání.

⁹⁷ JURČÍK, R. *Elektronické zadávání veřejných zakázek -- efektivnější a pružnější způsob zadávání veřejných zakázek -- realita či fikce?*. Veřejné zakázky a PPP projekty. 2009. sv. 1, č. 3-4, s. 54--63. ISSN 1803-9553

5.3 Komparace právních úprav ve vztahu k MSP

Dne 23. 5. 2011 předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen "Poslanecká sněmovna") vládní návrh novely zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZVZ"), označovanou odbornou veřejností jako "velkou protikorupční novelu". Návrh novely ZVZ byl projednán Výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj a Hospodářským výborem Poslanecké sněmovny. Tyto výbory doporučily předkladateli novely přijmout celou škálu pozměňovacích návrhů, které byly dále rozšířeny v rámci tzv. prvního čtení v Poslanecké sněmovně. Tato velká novela, která byla předkládána vládou jako výrazně protikorupční, měla ve své původní podobě naplnit rovněž programové prohlášení vlády v oblasti potírání korupce ve státní správě. Organizace Transparency International odhaduje, že se objem veřejných prostředků, které byly v rámci veřejných zakázek alokovány na 646 mld. Kč (údaj z roku 2008), což představuje 17,5% HDP. ZVZ nabyla účinnosti dne 1. dubna 2012.

Při posouzení reálného protikorupčního potenciálu novely ZVZ autor porovnal původní znění zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které nabylo účinnosti dne 7. prosince 2010 s výše uvedenou novelou a konfrontoval tato ustanovení s možným reálným dopadem do hospodářské soutěže.

5.3.1 Změna v prokazování ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů

Novela ZVZ v rámci posílení svého protikorupčního potenciálu výrazným způsobem mění způsob prokazování ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dle §55 ZVZ. V jejím rámci je zadavateli zapovězeno požadovat po dodavatelích v rámci zadávacího řízení doklady prokazující ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady doložené příslušnými doklady (dle výčtu §55), nýbrž jejich prokázání je možno pouze čestným prohlášením.

Na jedné straně je zřejmé, že se zákonodárce snažil co nejvíce ztížit využívání tohoto institutu k diskriminaci dodavatelů. Stalo se běžným, že zadavatelé omezovali hospodářskou soutěž prostřednictvím využívání maximálního výčtu požadavků uvedených v zákoně.

Na straně druhé ale paradoxně docházelo k situacím, kdy si zadavatel vybere v rámci svého zadávacího řízení dodavatele nekvalifikovaného. Neboť k čemu slouží prokazování ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů? Jejich hlavním účelem je výběr takového dodavatele, který je ekonomicky stabilní a má ekonomické předpoklady k plnění předmětu veřejné zakázky po celou její dobu. Asi nejvíce byl tento požadavek akcentován u složitějších předmětů plnění, např. u

realizace staveb, kdy ekonomicky slabý dodavatel nemusí „přežít“ realizaci plnění veřejné zakázky, což dodavateli způsobí značné časové, ale rovněž ekonomické potíže.

Vzhledem k výše uvedenému se domnívám, že ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady mají v ZVZ své opodstatnění a způsob jejich prokazování by měl zůstat touto novelou v podstatě nedotčen. K posílení transparentnosti a možné omezení hospodářské soutěže by tak spíše mohlo sloužit zavedení „best practice“, než rezignace na jejich faktické prokázání.

5.3.2 Snížení limitů

Snížením limitů u veřejných zakázek malého rozsahu o polovinu původní hodnoty (tedy ze 2 mil. Kč na pouhý jeden milión Kč u dodávek a služeb a na 3 milióny Kč u stavebních prací) dojde k nárůstu počtu zadávacích řízení dle ZVZ, což ale znamená rovněž zvýšení administrativní zátěže pro některé zadavatele a rovněž dopad pro orgán dohledu (ÚHOS), který se bude muset personálně vypořádat se zvýšením počtu podnětů k šetření.

Nově dochází k využití možnosti využít zjednodušené podlimitní řízení u stavebních prací při předpokládané hodnotě veřejné zakázky do 10 mil. Kč.

5.3.3 Zrušení omezování počtu zájemců

Zrušení možnosti omezování počtu zájemců v užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním a v soutěžním dialogu představuje rovněž jednoznačně pozitivní krok směrem k posílení konkurence a transparentnosti zadávacího řízení. Při aplikaci tohoto ustanovení v praxi je však třeba rozlišovat z hlediska možných negativních dopadů dopadu na zadavatele.

Zatímco v případě užšího řízení je možné hovořit o jednoznačně pozitivním přínosu, u složitějších zadávacích řízení, které probíhají formou jednacím řízení s uveřejněním či soutěžního dialogu spatřuji z povahy složitosti celého procesu i potenciální negativa spojená s administrací a průběhem jednání s uchazeči. Rovněž se domnívám, že praktické posuzování několika desítek nabídek, kdy jde např. o složitá technická řešení, bude činit zadavateli značné obtíže a v konečném důsledku prodlouží zadávací řízení na neúnosně dlouhou dobu.

5.3.4 Uveřejňování informací na profilu zadavatele

Krokem vpřed v oblasti posílení konkurence veřejných soutěží je plánovaná povinnost zadavatelů zveřejňovat textovou podobu zadávací dokumentace na svém

profilu na internetu. Takto všech potenciálním dodavatelům dostupné znění zadávací dokumentace povede dle názoru autora tohoto textu ke zvýšení počtu dodavatelů podávajících nabídku, kdy odpadnou administrativní nároky na její získávání. V praxi někteří zadavatelé administrativními obstrukcemi ztěžovali přístup k zadávací dokumentaci, kdy např. vyžadovali, aby se zájemce dostavil osobně s originálem žádosti v ruce.

5.3.5 Zrušení zadávacího řízení při nedostatečném počtu hodnocených nabídek

Velmi výraznou změnou oproti stávající právní úpravě je zavedení povinnosti zadavatele zrušit zadávací řízení, pakliže nebude mít k dispozici alespoň 3 nabídky k hodnocení. Z hlediska zákonodárce jde pokus zamezit zúžení hospodářské soutěže tím, že se zadání včetně kvalifikačních předpokladů tzv. „ušije na míru“ jednomu zájemci. Tento počin je jistě odůvodnitelný. Na druhé straně pak ale zcela realisticky může docházet k situacím, kdy zadavatel vyřadí některou z obdržených nabídek (např. pro nesplnění kvalifikace) a počet jím nabídek obdržených v rámci aktuálního zadávacího řízení klesne např. na dvě, ačkoliv původně obdržel např. nabídky čtyři. Nelze však vyloučit, že mezi zbylými dvěma nabídkami je i nabídka v rámci daného nejkvalitnější, tedy taková, že lepší nabídky by zadavatel nedosáhl ani tehdy, kdy bude muset zadávací řízení zopakovat. To může v konečném důsledku vést k nepřiměřenému prodražení celého procesu zadávacího řízení a k výrazným časovým ztrátám. Tato opatření tedy mohou paradoxně jít proti samotným základním principům zadávání veřejných zakázek z hlediska jejich hospodárnosti a efektivity.

5.3.6 Zvýšení transparentnosti při otevírání obálek s nabídkami uchazečů

K posílení transparentnosti směrem k uchazečům dojde, dle mého názoru, při aplikaci ustanovení ukládajícího zadavateli při otevírání obálek uvádět kromě ceny rovněž ostatní numericky vyjádřená hodnotící kritéria nabídky u všech uchazečů. Proti této změně nelze ničeho namítat a znamená jednoznačně pozitivní dopad k odstranění možné manipulace s nabídkami.

Vzhledem k výše uvedenému je dle mého názoru nepochybné, že řada těchto nástrojů, implementovaných protikorupční nove, je do jisté míry efektivních v boji proti korupci. Například úmysl zrušení možnosti omezení počtu zájemců v užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním a v soutěžním dialogu vede k posílení soutěže a transparentnosti (známé jsou případy jako „Karlovarská losovačka“).

Na druhé straně postup, který ukládá zadavateli zrušit celé zadávací řízení v případě, kdy zadavatel nebude moci hodnotit alespoň tři nabídky uchazečů (zadavatel tedy v konečném důsledku mohl obdržet více nabídek než tři, ale pro nesplnění kvalifikace může hodnotit méně než tři z nich), nemusí vyznívat vždy jednoznačně a ve prospěch posílení soutěže a efektivního vynakládání veřejných prostředků.

Obdobně lze polemizovat i nad dalšími jednotlivými ustanoveními paragrafovaného znění ZVZ. Jako lakmusový papírek při jejich posouzení je třeba vždy brát jejich faktický dopad k efektivnímu a ekonomickému hospodaření s veřejnými prostředky.

Velká novela ZVZ byla vládou České republiky avizována jako výrazně protikorupční a jako taková byla netrpělivě očekávána vládou České republiky, zástupcem navrhovatele, Ministerstvem pro místní rozvoj ČR, tak i odbornou veřejností, která se na jejím znění rovněž podílela. Dnes, již v období, kdy „protikorupční novela“ pozbyla své platnosti a účinnosti, dovoluje si autor tvrdit, že její aplikace měla spíše negativní dopad na celý zadávací proces, kdy se záměr zákonodárce zhmotnil do přenosu neúměrné administrativní zátěže na straně zadavatele, neboť požadavky v tomto směru na něj kladené výrazným způsobem komplikovaly celý zadávací proces, a to jak ze strany časové náročnosti, tak vynakládaných prostředků k zajištění souladu legislativních požadavků a úkonů zadavatele.

Dále se autor zabýval komparací „velké protikorupční novely“ s aktuální platnou a účinnou právní úpravou, zákonem č. 134/2016. Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění (ZZVZ).

Nejprve je nutno poznamenat, že ZZVZ je zcela novou právní úpravou, jejíž základ byl položen transpozicí transpozicí evropských zadávacích směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek a 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES⁹⁸.

⁹⁸ <http://www.ezak.cz/verejne-zakazky/smernice-a-normy-vztahujici-se-k-elektronizaci-zadavani-verejnych-zakazek>

Rada EU pak v únoru 2014 schválila tři nové směrnice:

- ❖ 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU,
- ❖ 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/EU,
- ❖ 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí⁹⁸.

Výše uvedené směrnice tedy přímo regulují oblast zadávání veřejných zakázek v EU.

Pojmosloví

Nutno předeslat, že v rámci procesu náhrady ZVZ zcela novou legislativní normou bylo implementováno do ZZVZ zcela nové pojmosloví, které zpočátku, dle názoru autora, bylo i pro odbornou veřejnost, působilo drobné nesnáze. N tabulce 15 uvádím alespoň ty nejvýraznější změny.

Tabulka 15 Změna pojmosloví

Uchazeč	Účastník
Základní kvalifikační předpoklady	Základná způsobilost
Profesní kvalifikační předpoklady	Profesní způsobilost
Subdodavatel	Poddodavatel

Zdroj: autor

Předběžná tržní konzultace

Předběžné tržní konzultace byly do zákona nově implementovány v souladu s klasickou (a rovněž sektorovou) zadávací směrnicí. Předběžné tržní konzultace představují možnost zadavatele, aby předtím, než zahájí zadávání veřejné zakázky, mohl komunikovat s dodavateli, případně odborníky na oblast, do níž věcně spadá předmět veřejné zakázky, zjišťovat možnosti a návrhy variantních řešení. Předběžné tržní konzultace se uplatní především v případě, že poptávaný předmět plnění je natolik specifické povahy, že zadavatel nedisponuje dostatečnými vlastními informacemi o jeho provádění, přičemž tyto informace nejsou v dostatečné míře ani veřejně dostupné. Cílem předběžných tržních konzultací je tak zvýšení informovanosti zadavatele o poptávaném plnění veřejné zakázky, popřípadě identifikace jiných způsobů řešení, kterými lze splnit jeho potřeby, ve fázi přípravy samotného zadávacího řízení.

Je třeba podotknout, že ačkoli legislativně předběžné tržní konzultace představují nový zákonný institut, v praxi k nim samozřejmě docházelo za účinnosti ZVZ i dříve. Smyslem začlenění institutu předběžných tržních konzultací je vyjádřit, že zákonodárce s nimi počítá a považuje je za přirozenou součást zadávacího procesu v širším smyslu slova. Zákonodárce tak reaguje na skutečnost, že ze strany dodavatelů byla mnohdy zpochybňována transparentnost zadávacího řízení právě z důvodu předchozích konzultací, aniž by reálně byla transparentnost zadávacího řízení jakkoli dotčena. Právě s ohledem na jmenovanou zásadu s cílem omezit případy účelového či nepodloženého napadání postupu zadavatele zákon v § 36 odst. 4 ukládá zadavatelům povinnost v případech, kdy část zadávací dokumentace byla formulována i na základě předběžných tržních konzultací, označit v zadávací dokumentaci části formulované na základě předběžné tržní konzultace, uvést osoby, které se na předběžné tržní konzultaci podílely, a rovněž uvést podstatné informace, které byly obsahem předběžné tržní konzultace. Dodržením této povinnosti zadavatelé ve značné míře omezí prostor, v jakém mohou dodavatelé (i účelově) spekulovat nad způsobem vymezení jednotlivých součástí zadávací dokumentace zejména v tom smyslu, zda zadávací podmínky mohou či nemohou poskytovat určitým dodavatelům konkurenční výhodu.

V rámci předběžných tržních konzultací lze představit záměr zadavatele, včetně navrhovaných detailů jak předmětu veřejné zakázky, tak zadávacího řízení. Dodavatelé či odborníci se pak budou moci k navrhovaným parametrům zakázky vyjádřit. Zadavatel tak může získat relevantní a objektivní informace o možnostech trhu tak, aby mohl co nejpřesněji specifikovat vhodné řešení svých potřeb a přizpůsobit mu vymezení předmětu veřejné zakázky.

Dle názoru autora je pouze možností zadavatele předběžné tržní konzultace vést. Záleží tak na jeho zvážení, zda je charakter zadávané veřejné zakázky natolik specifický, že je v zájmu jejího efektivního zadání uskutečnění předběžných tržních

konzultací vhodné či nutné. Zadavatel však nesmí vést předběžné tržní konzultace takovým způsobem, který by mohl narušovat hospodářskou soutěž, a to především v podobě diskriminace či naopak zvýhodnění takového dodavatele (či dodavatelů), se kterým byly konzultace vedeny. Tato skutečnost klade na zadavatele značnou míru odpovědnosti v tom smyslu, že by měl pečlivě zvážit a kriticky hodnotit veškeré informace, které se v rámci předběžných tržních konzultací dozví zejména z toho důvodu, aby nekritickým převzetím informací vzešlých z předběžných tržních konzultací nedošlo ke zvýhodnění dodavatele, který takové informace poskytl. V souvislosti s možnými důsledky vlivu dodavatele na přípravu zadávací dokumentace v případě, že zadavatel nesplní svou povinnost vést tržní konzultace tak, aby v jejich důsledku nedošlo k narušení hospodářské soutěže, je možno, na základě ustanovení § 48 odst. 5 písm. c) vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud jeho předchozí účastí na přípravě zadávacího řízení došlo k narušení hospodářské soutěže (resp. účastník neprokázal opak) a jiné opatření k nápravě již není možné.

ZZVZ dále v ust. § 211 odst. 1 upravuje komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem a stanoví, že komunikace v rámci předběžných tržních konzultací probíhá písemně, a tam, kde to zákon výslovně nevylučuje, rovněž ústně za předpokladu, že je obsah této ústní komunikace zachycen zejména zápisy, zvukovými nahrávkami nebo souhrny hlavních prvků komunikace. Účelem takového ustanovení je především zdokumentování předběžných tržních konzultací a zajištění jejich zpětné přezkoumatelnosti.

Podlimitní režim

V ustanovení části třetí ZZVZ je upraveno zadávací řízení v podlimitním režimu. Pakliže bude zadavatel zadávat veřejnou zakázku v tomto režimu, je oprávněn při svém postupu využít všechny druhy nadlimitních řízení (otevřené či užší řízení, jednací řízení s uveřejněním), ale především je oprávněn postupovat dle zjednodušeného podlimitního řízení v celém podlimitním režimu u dodávek nebo služeb a do výše 50 mil. Kč předpokládané hodnoty u stavebních prací. Použití zjednodušeného podlimitního řízení u stavebních prací nad zákonem stanovený finanční limit 50 mil. Kč již není zadavatel oprávněn využít a je nucen postupovat v souladu se zněním ZZVZ, tedy procedurálně postupovat dle ostatních druhů zde upravených.

Pokud jsou v nadlimitním režimu stanoveny podmínky pro použití řízení, může zadavatel toto řízení použít pouze za splnění těchto podmínek. To neplatí pro jednací řízení s uveřejněním, které v podlimitním režimu lze použít i bez naplnění předchozích podmínek.

Pokud však zadavatel zadává veřejnou zakázku dle zjednodušeného podlimitního řízení, je povinen postupovat dle části čtvrté, s výjimkou lhůt, které jsou sta-

noveny zvlášť v § 55 ZZVZ. Ostatní ustanovení, která upravují zvolený druh zadávacího řízení, musí být činěna v souladu se zákonem.

Kvalifikace dodavatele obecně

Kvalifikační předpoklady představují podmínky nebo vlastnosti, které musí splnit každý dodavatel, který se uchází o plnění veřejné zakázky. Jedná se tedy jakousi referenční schopnost dodavatele realizovat předmět veřejné zakázky, kdy prokázání kvalifikačních předpokladů potvrzuje zadavateli skutečnost, že vybraný dodavatel splní předmět veřejné zakázky řádně, tedy v čase, v kvalitě a dle požadavků zadavatele.

Kvalifikačními předpoklady zároveň zadavatel stanoví podmínky, které musí splňovat každý dodavatel, který se uchází o plnění veřejné zakázky. V případě nadlimitních veřejných zakázek ZZVZ zadavateli ukládá povinnost požadovat alespoň částečné prokázání splnění kvalifikace.

Zásadním ustanovením, které přináší ZZVZ, je možnost posouzení kvalifikace zadavatelem jen u nabídky, která bude zadavatelem vybrána na základě provedeného hodnocení nabídek. Posouzení kvalifikace je zadavatel povinen provést u vybraného uchazeče, který musí prokázat splnění kvalifikace, aby s ním zadavatel mohl uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky. Doklady v originále či úředně ověřených kopiích pak předkládá zadavateli před podpisem smlouvy toliko vybraný účastník.

ZZVZ rovněž rozlišuje kvalifikační kritéria, a to na kritéria způsobilosti (základní a profesní) a kritéria kvalifikace (ekonomické a technické).

Technická kvalifikace dodavatele

ZZVZ ve svém ustanovení § 79 taxativně uvádí možnosti zadavatele požadovat prokázání technické kvalifikace, která se prokazuje v oblasti lidských zdrojů, technických zdrojů či odborných schopností a zkušeností pro zajištění řádného plnění veřejné zakázky, tedy v parametrech požadovaných zadavatelem. Na rozdíl od úpravy ZVZ zde již není kvalifikace dělena podle druhů veřejných zakázek (na dodávky, služby a stavební práce). Specifická technická kvalifikace (pro určitý druh veřejné zakázky) je vymezena přímo v textu zákonného ustanovení.

Zadavatel může považovat technickou kvalifikaci za neprokázanou, pokud prokáže, že dodavatel má protichůdné zájmy, které by mohly negativně ovlivnit plnění veřejné zakázky. Za protichůdné zájmy lze považovat například hospodářské zájmy konkurenta zadavatele, pokud zadavatel působí na trhu (například městské společnosti, státní podniky, zadavatelé sektorových veřejných zakázek).

Obdobně lze uvažovat situaci, kdy nabídku na veřejnou zakázku na stavební práce podá dodavatel, který má pro zadavatele vykonávat funkci technického dozoru.

Zadavatel je oprávněn požadovat po dodavateli seznam stavebních prací provedených za posledních 5 let. Tato délka může být prodloužena, pokud je předpoklad, že obdobných stavebních zakázek v posledních 5 letech bylo velmi málo, což by nezajistilo odpovídající úroveň hospodářské soutěže v zadávacím řízení. Součástí seznamu musí být osvědčení o řádném provedení a dokončení nejvýznamnějších stavebních prací, které dodavatel předloží zadavateli k prokázání splnění kvalifikace.

Analogicky je zadavatel oprávněn požadovat seznam významných dodávek či významných služeb poskytnutých za poslední 3 roky. Zadavatel může tuto lhůtu ve výjimečných případech rovněž prodloužit. U dodávek a služeb však již zadavatel není oprávněn (je mu zapovězeno) požadovat osvědčení o řádném provedení a dokončení nejvýznamnějších dodávek a služeb. Zde lze spatřovat určité zjednodušení a zefektivnění zadávacího řízení, a to z pohledu dodavatelů.

Dále je zadavatel oprávněn požadovat seznam techniků či technických útvarů, kteří se budou podílet na plnění veřejné zakázky. Ustanovení uvádí návodně, že může jít o osoby zajišťující kontrolu jakosti. Není dále rozhodující, zda jde o zaměstnance dodavatele nebo osoby, které mají k dodavateli jiný vztah. ZZVZ tedy nevyžaduje konkrétní právní formu takového vztahu. Ustanovení umožňuje zvláštního požadavek u veřejné zakázky na stavební práce. Je možno vyžádat seznam techniků či technických útvarů, které budou přímo plnit veřejnou zakázku.

Zadavatel může v zadávacích podmínkách rovněž vymezit požadavek na osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným dodávkám, službám nebo stavebním pracem, a to jak ve vztahu k fyzickým osobám, které mohou dodávky, služby nebo stavební práce poskytovat, tak ve vztahu k jejich vedoucím pracovníkům⁹⁹. Mezi tyto doklady mohou patřit doklady vydané na všech úrovních vzdělávacího systému, včetně osvědčení o profesní kvalifikaci podle zákona č. 179/2006 Sb., o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Zadavatel může také požadovat popis technického vybavení a opatření dodavatele k zajištění kvality a popis zařízení pro výzkum, dále přehled o tom, jak hodlá dodavatel řídit a sledovat dodavatelské vztahy.

Zadavatel je oprávněn také provést kontrolu technické kapacity dodavatele. Tu může provést přímo sám nebo prostřednictvím jakéhokoli příslušného úředního orgánu země, kde má dodavatel sídlo.

⁹⁹ § 79 odst. 2 písm. c) ZZVZ

Zavádí se pravidlo pro posuzování doby prokazování odborných zkušeností. Doby podle odstavce 2 písm. a) a b) se považují za splněné, pokud byla dodávka, služba nebo stavební práce uvedené v příslušném seznamu v průběhu této doby dokončena. Pro plnění pravidelné povahy se však odchýlně stanoví, že rozhodným je rozsah zakázky, který byl v požadované době realizován.

Zadavatel může rovněž stanovit bližší pravidla pro společné prokazování referenčních zakázek. Pokud nestanoví jinak, může dodavatel použít referenční zakázky realizované společně s jinými dodavateli, a to v plném rozsahu zakázky. Pokud referenční zakázku dodavatel prováděl v postavení poddodavatele, může ji použít v rozsahu, v jakém se na plnění dodávky, služby nebo stavební práce podílel.

Ustanovení uvedené v § 80 ZZVZ pak specifikuje možnosti využití norem pro zajištění jakosti, a to včetně norem týkajících se přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením. Ustanovení vymezuje, že v případě, že zadavatel tyto normy hodlá pro technickou kvalifikaci využít, odkáže na příslušné na systémy zajišťování jakosti, přičemž tyto systémy jakosti se musejí zakládat na odpovídajících evropských normách a tyto evropské normy musejí být osvědčeny akreditovanými subjekty. Ustanovení tedy nestanovuje konkrétní normy, vymezuje pouze charakteristiku, které tyto normy musejí naplnit ve vztahu k evropským normám. Pro využití norem ale platí i obecná pravidla pro stanovení technické kvalifikace.

Ustanovení ale pro případ požadavku na splnění systému nebo norem environmentálního řízení přímo stanovuje povinnost odkazu systém environmentálního řízení a auditu Evropské unie (EMAS) nebo na jiné systémy environmentálního řízení uznané v souladu s článkem 45 nařízení (ES) č. 1221/2009, to však nevylučuje použití odkazu na další normy environmentálního řízení založené na příslušných evropských nebo mezinárodních normách přijatých akreditovanými subjekty.

Na základě úpravy v § 45 odst. 2 a 3 může dodavatel předkládat rovnocenná osvědčení od osob usazených v jiných členských státech. V případě, že dodavatel neměl přístup k těmto osvědčením, nebo neměl možnost získat je z důvodu, který mu nelze přičítat, musí zadavatel akceptovat jiné doklady o rovnocenných opatřeních pro zajištění jakosti nebo environmentálního řízení. V tomto případě ale leží důkazní břemeno prokázání rovnocennosti dokladů na straně dodavatele.

Ekonomická kvalifikace dodavatele

Ekonomickou kvalifikací je obecně prokazována ekonomická síla a stabilita dodavatele. Dodavatel, který prokáže zadavatelem požadovanou ekonomickou kvalifikaci, by tak měl být potenciálně ekonomicky způsobilý splnit budoucí předmět zakázky, a to po celou dobu trvání zakázky.

Kritérium ekonomické kvalifikace je staronově zavedeno do zákona o zadávání veřejných zakázek poté, co bylo prokazování ekonomických a finančních předpokladů odstraněno ze zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. tzv. transparentní novelou (provedena zákonem č. 55/2012 Sb.). Zadavateli po této novele muselo postačovat k prokázání ekonomické a finanční způsobilosti pouze předložení čestného prohlášení ze strany dodavatele o skutečnosti, že tento dodavatel je ekonomicky a finančně způsobilý splnit veřejnou zakázku. V praxi toto čestné prohlášení nemělo žádný hlubší ani relevantní význam pro plnění veřejné zakázky, jelikož neexistovala žádná sankce či jiné opatření pro případy, kdy by zadavatel sice v průběhu zadávacího řízení čestně prohlásil, že je ekonomicky a finančně způsobilý plnit veřejnou zakázku, nicméně při samotné realizaci veřejné zakázky by se ukázalo, že tomu tak není. Dodavatelé tak automaticky podepisovali čestná prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti plnit veřejnou zakázku bez ohledu na to, zda se tato skutečnost zakládala na pravdě. Pro účely splnění prokazování kvalifikace tak toto čestné prohlášení nemělo valného významu.

ZZVZ vymezuje podmínky pro ekonomickou kvalifikaci podstatně úžeji, než tomu bylo v zákoně o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. před již zmíněnou transparentní novelou. Zadavateli tak nyní není umožněno volit z více kritérií (podmínek), jejichž prokázání bude po jednotlivých dodavatelích požadovat, jelikož zákon o zadávání veřejných zakázek zavádí pouze kritérium určité minimální úrovně obratu pro prokázání ekonomické kvalifikace.

Zadavatel je oprávněn v nadlimitním režimu požadovat prokázání ekonomické kvalifikace [§ 73 odst. 3 písm. a)]. Zadavatel nicméně není povinen prokázání ekonomické kvalifikace požadovat. Prokazování ekonomické kvalifikace je tak fakultativní, a je tedy pouze na samotném rozhodnutí zadavatele, zda prokazování ekonomické kvalifikace bude po jednotlivých dodavatelích požadovat, či nikoliv. Pokud se zadavatel rozhodne, že v zadávacím řízení bude požadovat prokázání ekonomické kvalifikace, má povinnost postupovat dle ustanovení tohoto zákona.

Zákon umožňuje zadavatelům, aby pro prokázání ekonomické kvalifikace po dodavatelích požadovali, aby tito dodavatelé, kteří mají zájem na plnění veřejné zakázky, dosahovali za předchozí účetní období určité minimální úrovně obratu, kterou stanoví zadavatel s ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Zadavatel není oprávněn požadovat prokázání jiných skutečností než právě určitou minimální úroveň ročního obratu dodavatele, jelikož výčet možností pro prokazování ekonomické kvalifikace je taxativní. Zadavatel má nicméně možnost se rozhodnout, zda po dodavatelích bude požadovat předložení jejich celkového obratu (tedy obratu za všechny tržby a výnosy dodavatele v daném účetním období) nebo obratu, který byl dosažen pouze ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky. Zadavatel je oprávněn požadovat předložení dokumentů, které prokazují požadovanou minimální úroveň obratu (dle odst. 5 výkaz zisku a ztrát), pouze ve vztahu ke třem bezprostředně předcházejícím účetním obdobím dodavatele.

Zadavatel tak má možnost po jednotlivých dodavatelích požadovat, aby pro účely splnění kvalifikace prokázali, že jejich roční obrat (celkový nebo ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky) dosahuje určité zadavatelem stanovené minimální úrovně. Zadavatel je však limitován tím, že prokazování určité minimální úrovně obratu může po dodavatelích požadovat maximálně za tři bezprostředně předcházející účetní období. Zadavatel tedy může požadovat, aby dodavatelé prokázali určitou výši obratu například pouze za jedno bezprostředně předcházející účetní období, nikdy však nesmí požadovat více než tři předcházející účetní období.

Pojmem "obrat" se v ekonomii obecně rozumí určité množství finančních prostředků přijatých ekonomickým subjektem za konkrétní období (účetní období). Pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek je tak možné uvést, že obratem se míní souhrn výnosů dodavatele v daném období. Bude se jednat o výnosy z prodeje zboží, výrobků a služeb v rámci běžné činnosti dodavatele, snížené o reklamace a slevy, přičemž do obratu se nezahrnuje DPH. Český právní řád vymezuje pojem "obrat" ve dvou právních předpisech. V § 20 odst. 1 písm. a) bod 2. zák. o účetnictví je uvedeno, že tzv. čistým obratem se rozumí výše výnosů snížená o prodejní slevy. Dále je obrat vymezen v § 4a zák. č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, který stanoví, že obratem pro účely tohoto zákona (zákona o DPH) se rozumí souhrn úplat bez daně, včetně dotace k ceně, které osobě povinné k dani náleží za uskutečnitelná plnění, kterými jsou dodání zboží a poskytnutí služby, s místem plnění v tuzemsku, jde-li o úplaty za:

- (a) zdanitelná plnění,
- (b) plnění osvobozené od daně s nárokem na odpočet daně, nebo
- (c) plnění osvobozené od daně bez nároku na odpočet daně podle § 54 až 56a zák. o DPH, jestliže nejsou doplňkovou činností uskutečňovanou příležitostně.

Pro účely prokázání ekonomické kvalifikace předkládají dodavatelé zadavateli údaje o svém celkovém obratu, nebo obratu, který byl dodavateli dosažen u zakázek, které jsou obdobné předmětu plnění veřejné zakázky tak, jak to bylo upraveno již v zákoně o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. před tzv. transparentní novelou (zákonem č. 55/2012 Sb.), kdy zadavatelé pravidelně požadovali určitou minimální úroveň obratu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Zadavatelé tak mohou požadovat prokázání buď celkového obratu, nebo mohou požadovat i obrat specializovaný, který je navázaný na předmět veřejné zakázky. Zadavatel tak je oprávněn požadovat po dodavatelích, aby předkládali svůj obrat pouze ve vztahu k plnění, které je obdobné předmětu veřejné zakázky.

Maximální délkou, za kterou je zadavatel oprávněn po dodavatelích požadovat, aby dosahovali určité minimální úrovně obratu, jsou tři bezprostředně předcházející účetní období. Zadavatel může požadovat dosažení jím stanovené minimální úrovně obratu za období kratší, než jsou bezprostředně předcházející tři účetní období (tedy například jen za poslední účetní období, pokud to má pro předmět zadávané veřejné zakázky největší vypovídací hodnotu), nikoliv však za období delší.

Pokud dodavatel objektivně nemůže prokázat výši ročního obratu za poslední tři účetní období, jelikož v tomto období ještě neexistoval, je takový dodavatel oprávněn předložit údaje o svém obratu za ta účetní období, která předcházejí jeho vzniku. Dodavatel však i v takovém případě musí prokázat, že splňuje zadavatelem stanovenou hodnotu na minimální výši obratu (byť jen za jedno nebo dvě účetní období).

Zákon dále výslovně vymezuje maximální úroveň ekonomické kvalifikace, kterou je zadavatel oprávněn pro účely prokázání ekonomické kvalifikace požadovat. Zadavatel tak sice může stanovit výši ročního obratu požadovanou po dodavatelích relativně dle svého uvážení, je však limitován tím, že tato maximální úroveň nesmí přesahovat dvojnásobek předpokládané hodnoty zadávané veřejné zakázky. Požadavek zadavatele na určitou minimální výši ročního obratu je tak nově výslovně vztažen k předpokládané hodnotě veřejné zakázky, která se stanoví dle pravidel uvedených v komentovaném zákoně (pro stanovené předpokládané hodnoty veřejné zakázky blíže viz komentář k § 16 a násl.). Dle názoru autora je toto pravidlo ve svém důsledku nevyvážené, jelikož předpokládaná hodnota veřejné zakázky ve valné většině případů není vztažena k určitému časovému období.

Pokud by zadavatel stanovil minimální roční úroveň obratu u zakázky, jejíž předpokládaná hodnota je stanovena s ohledem na skutečnost, že je uzavírána na 4 roky, neměl by takový požadavek zadavatele dle názoru autora žádné opodstatnění, jelikož by takový požadavek mohl být nepřiměřený a diskriminační pro menší dodavatele, kteří by, pokud by byla minimální úroveň obratu vztažena k předpokládané hodnotě veřejné zakázky přepočtené za 1 rok plnění, takovou ekonomickou kvalifikaci splňovali. Zadavatel tak musí při stanovování minimální výše požadovaného obratu vycházet ze zásady přiměřenosti podle § 6 odst. 1 ZZVZ.

Zákon dále konkrétně vymezuje minimální úroveň ekonomické kvalifikace pro zvláštní postupy, ve kterých je uzavírána buď rámcová dohoda, nebo v případě řízení, v němž má být zaveden dynamický nákupní systém. Při uzavírání rámcové dohody s obnovením soutěže podle § 135 je zadavatel povinen stanovit minimální úroveň ekonomické kvalifikace tak, aby tato nepřesáhla dvojnásobek průměrné předpokládané hodnoty veřejných zakázek, které budou prováděny na základě rámcové dohody současně, nebo za předpokladu, že tato hodnota není známa, nesmí tato podmínka přesáhnout dvojnásobek předpokládané hodnoty rámcové do-

hody. I zde platí výše uvedené, tedy že zadavatel musí při stanovení výše požadovaného minimálního obratu dodavatelů respektovat především zásadu přiměřenosti. Pokud je rámcová dohoda uzavírána na 4 roky, tedy její předpokládaná hodnota taktéž odpovídá čtyřleté době trvání rámcové dohody, bylo by v nesouladu se zásadou přiměřenosti, pokud by zadavatel stanovil minimální požadovanou úroveň ekonomické kvalifikace jako dvojnásobek předpokládané hodnoty rámcové dohody za 4 roky, který by byl prokazován dodavatelům jejich ročním obratem. I v tomto případě by tak měl zadavatel ideálně vycházet při stanovování minimální výše ročního obratu dodavatele z předpokládané hodnoty veřejné zakázky vztahené k 1 roku trvání takové rámcové dohody, aby požadavek na minimální úroveň obratu měl vypovídající hodnotu.

V případě, kdy zadavatel hodlá zavést dynamický nákupní systém ve smyslu § 138 a násl., je opětovně oprávněn stanovit ekonomickou kvalifikaci pro jednotlivé dodavatele, kteří mají zájem účastnit se tohoto dynamického nákupního systému, a to tak, aby tato podmínka odpovídala maximálně dvojnásobku maximální předpokládané hodnoty veřejných zakázek, které mají být v rámci tohoto systému zadány.

Zákon sice limituje zadavatele ve stanovení maximální výše požadovaného obratu pro účely prokázání ekonomické kvalifikace jednotlivými dodavateli, nicméně i z této limitace jsou možné určité výjimky, a to za předpokladu, že nastanou okolnosti uvedené v odstavci 3 (uvedeného § 78 ZZVZ).

Těmito okolnostmi zákon především rozumí určitá zvláštní rizika vyplývající z povahy dodávek, služeb nebo stavebních prací. Zákon však již dále neupřesňuje, co přesně rozumí pod výrazem zvláštní rizika. V důvodové zprávě k zákonu je uvedeno, že se bude jednat především o případy, kdy existuje rizikovost zakázky z důvodu hrozby značných škod hrozících v případě nesplnění veřejné zakázky, nebo nutnost řádného plnění, které je pro zadavatele zcela nezbytné pro řádné plnění stěžejních úkolů. Podle názoru autora bude však až na rozhodovací praxi, aby specifikovala, co se má rozumět pod pojmy "zvláštní rizika vyplývající z povahy dodávek, služeb nebo stavebních prací", jelikož v obecné rovině všichni zadavatelé pokládají řádné plnění jimi zadávané veřejné zakázky za nutné pro řádné plnění jejich stěžejních úkolů.

Pokud zadavatel rozdělil veřejnou zakázku na části, má povinnost podmínky ekonomické kvalifikace, tedy určitou minimální úroveň obratu požadovanou po dodavatelích, vztáhnout k jednotlivým částem takto rozdělené veřejné zakázky. Zadavatel tak stanoví podmínky ekonomické kvalifikace ve vztahu k předpokládaným hodnotám částí veřejné zakázky. Jednotliví dodavatelé tak musí prokázat splnění ekonomické kvalifikace ve vztahu k té části veřejné zakázky, o kterou se zajímají.

Za předpokladu, že vybranému dodavateli má být zadáno více částí veřejné zakázky, může zadavatel stanovit, že v takovém případě musí ekonomická kvalifikace vybraného dodavatele odpovídat kritériím ekonomické kvalifikace, která bude určena jako souhrn jednotlivých zadavatelem požadovaných minimálních úrovní obratu pro všechny části veřejné zakázky, které mají být zadány vybranému dodavateli. Vybraný dodavatel tak bude muset zadavateli doložit, že jeho roční obrat za poslední 3 roky dosahoval minimálně úrovně rovnající se součtu všech požadavků zadavatele na minimální úroveň obratu uvedenou v zadávací dokumentaci pro jednotlivé části veřejné zakázky, které mají být vybranému zadavateli zadány.

Zadavatel by měl být rovněž oprávněn stanovit i jiný mechanismus pro určení obratu v případě zadávání více částí veřejné zakázky. Zadavatel by tak například mohl stanovit, že vybraný dodavatel musí prokázat určenou minimální úroveň ročního obratu podle těch částí veřejné zakázky, které mu mají být zadány, na základě zadavatelem stanovené minimální úrovně obratu a určitého koeficientu. Například dodavatel ucházející se o jednu část veřejné zakázky musí mít minimální úroveň obratu 50 mil. Kč. Pokud se dodavatel uchází i o další část veřejné zakázky, musí být jeho minimální úroveň obratu 50 mil. Kč x 1,5. Tímto způsobem by to mohlo pokračovat až do situace, kdy by dodavatel hodlal podat svou nabídku do všech částí veřejné zakázky.

Pokud zadavatel rozdělil veřejnou zakázku na části, je oprávněn stanovit ekonomickou kvalifikaci pouze u těch částí, u kterých je to opodstatněno jejich předmětem. Zadavatel tedy nemá povinnost u všech částí zadávané veřejné zakázky stanovit ekonomickou kvalifikaci, pokud tomu neodpovídá jejich předmět.

Na rozdíl od předchozí právní ZVZ, kdy dodavatelé v praxi standardně prokazovali svou ekonomickou kvalifikaci prostřednictvím podepsaného čestného prohlášení, dle zákona o zadávání veřejných zakázek ekonomickou kvalifikaci prokazuje dodavatel předložením svého výkazu zisku a ztrát. Výkaz zisku a ztrát mají dodavatelé, kteří jsou obchodní korporací, povinnost zveřejňovat v obchodním rejstříku. Zahraniční dodavatel má taktéž možnost prokázat obrat dokumentem, který je obdobný českému výkazu zisku a ztrát, dle právního řádu země sídla tohoto zahraničního dodavatele. Je však nezbytné, aby z předloženého dokumentu byl obrat dodavatele za zadavatelem požadované období dostatečně a určitě zjištělný.

Dle § 86 odst. 2 může dodavatel v žádosti o účast, předběžné nabídce nebo nabídce nahradit předložení dokladů čestným prohlášením, nestanoví-li zadavatel v zadávací dokumentaci jinak. Pokud zadavatel hodlá posuzovat splnění ekonomické kvalifikace jednotlivých účastníků zadávacího řízení prostřednictvím předkládaných výkazů zisků a ztrát od účastníků zadávacího řízení, musí si tuto skutečnost výslovně vyhradit v zadávací dokumentaci.

Zadavatel je obecně oprávněn požadovat prokázání ekonomické kvalifikace po jednotlivých dodavatelích u veřejných zakázek na dodávky, služby i u veřejných zakázek na stavební práce. Zákon však stanoví výjimku, že prokazování ekonomické kvalifikace nesmí být ze strany zadavatele požadováno u veřejných zakázek na služby, které jsou uvedeny v oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému¹⁰⁰. Jinými slovy, zadavatel není oprávněn požadovat prokázání ekonomické kvalifikace u těch veřejných zakázek na služby, jejichž kód CPV počíná číslicí 71.

Jedná se tak o veřejné zakázky na služby, jejichž kód CPV je vymezen jako Architektonické, stavební, technické a inspekční služby, pod které spadají tyto služby:

- Architektonické a související služby,
- Technicko-inženýrské služby,
- Územní plánování a architektura krajiny,
- Služby ve stavebnictví,
- Technické testování, analýza a poradenství,
- Monitorování a kontrola,
- Poradenství v oblasti dodávek vody a odpadu,
- Laboratorní služby.

V případě výše uvedených služeb není požadavek na vysoký obrat vhodný a mohl by slovy důvodové zprávy k zákonu vést k nepřiměřenému omezování soutěže, přičemž odkaz na celý oddíl slovníku CPV byl zvolen z důvodu právní jistoty.

Kvalifikace u podlimitních veřejných zakázek

ZZVZ nyní umožňuje zadavateli, aby si, ve zjednodušeném podlimitním řízení, případně zvolil z nadlimitních postupů upravených v tomto zákone, takové, které sám považuje za důležité pro řádný průběh řízení či následného plnění smlouvy. Zadavatel může odkazovat na jednotlivá pravidla, jejich skupiny či na komplexní instituty. Zadavatel tak může například požadovat kvalifikaci či jakoukoli její část, pokud

¹⁰⁰ Viz nařízení komise č. 213/2008 ze dne 28. 11. 2007, jenž mění společný slovník pro veřejné zakázky (CPV 2003).

si tento postup vyhradí v zadávacích podmínkách. Le tak vyloučit účastníka zadávacího řízení i z jiných, ovšem objektivních důvodů, např. kritéria kvalifikace (pakliže lze u těchto uvést jejich objektivní charakter). Takovým příkladem kritéria může být neexistence závazku po splatnosti vůči zadavateli nebo stanovení jiných kritérií ekonomické kvalifikace, než je obrat dodavatele.¹⁰¹ Účastník zadávacího řízení může vždy nahradit požadované doklady o kvalifikaci čestným prohlášením. Tuto volbu dodavatele nesmí zadavatel v zadávací dokumentaci nikterak omezovat či podmiňovat.

Dělení zakázek

Právní úprava dle ZVZ umožňovala rozdělit veřejné zakázky na její dílčí části (zadávací částí veřejné zakázky dle § 98 ZVZ). V takovém případě byl zadavatel povinen o tomto rozdělení dopředu informovat potenciální uchazeče v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení společně s vymezením, zda je dodavatel oprávněn podat nabídku na všechny či některé části veřejné zakázky nebo jen na jednu její část.

Dělením zakázky je myšleno rozdělení předmětu plnění na části (v rámci jednoho zadávání veřejných zakázek) tak, aby se o každou (logicky stanovenou část z pohledu předmětu plnění) část zakázky mohl ucházet maximální počet dodavatelů, a přitom byly dodrženy ostatní zákonné povinnosti.

Evropská komise v Kodexu dobré praxe pro usnadnění přístupu malých a středních podniků do VZ¹⁰² uvádí, že dělení zakázek na části nejen otevře zakázky menším dodavatelům, ale také zvýší konkurenci, z čehož ve svém důsledku znamená výhody i pro stranu zadavatelskou. Tato praxe umožňuje účast malých a středních podniků v soutěži, a to i v případě zadávání veřejných zakázek s větším rozsahem požadovaného plnění (dodávky větších celků atd.) a celkovou velkou předpokládanou hodnotou. Menší dodavatelé se tak mohou účastnit jednotlivých dílčích částí veřejné zakázky, smysl a účel veřejné zakázky takovým postupem není narušen. Tato úprava zadavatele zároveň opravňuje poptat v rámci jednoho zadávání veřejných zakázek více druhů plnění, které mohou být po věcné stránce odlišné, ale které spolu určitým způsobem souvisí.

¹⁰¹ De lege lata zadavatel takové doklady požadovat nelze a pokud tak zadavatel učinil, vystavuje se tomu, že jeho postup bude posouzen jako rozporný se zákonem.

¹⁰² Evropská komise: European Code of Best Practices Facilitating Access by SME's to Public Procurement Contracts, 2008, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf.

Tímto směrem se vydává i úprava obsažená v Nových směrnících¹⁰³ a tedy i v ZZVZ. V duchu této úpravy je akcentován princip, dle něhož je primárním cílem zadavatele rozdělení veřejné zakázky na části. Pokud to z objektivních důvodů povaha veřejné zakázky nepřipouští, zadavatel musí vždy uvést konkrétní důvody, které jej vedly k nerozdělení zakázky na menší části, a to buď v zadávací dokumentaci, nebo v písemné zprávě zadavatele.

Přímá úhrada poddodavatelů

Zadavatel má nově možnost převádět již splatné částky úhrady za plnění předmětu veřejné zakázky na poddodavatele. Aby bylo možné splatné částky převést, je nezbytné, aby byly splněny tyto podmínky:

- (a) Zadavatel si tato práva vyhradil již v zadávací dokumentaci, přičemž pro tento případ v zadávací dokumentaci taktéž stanovil k takovému převodu podmínky. Zadavatel by tak měl v zadávací dokumentaci stanovit pravidla, na základě kterých budou tyto žádosti ze strany zadavatele posuzovány, přičemž by měl taktéž vymežit mechanismus, jak budou případně schválené platby žádajícím poddodavatelům převáděny. Zadavatel případně může v těchto pravidlech rovněž stanovit podmínky pro postup hlavního dodavatele, který by chtěl rozporovat přímou platbu poddodavatelům;
- (b) Poddodavatel podá zadavateli žádost k převodu těchto splatných částek, tato žádost by měla odpovídat podmínkám zadavatele uvedeným v zadávací dokumentaci, v žádosti by tak mělo být minimálně uvedeno, z jakého titulu poddodavatel podává svou žádost o poskytnutí přímé platby a jak naplnil podmínky stanovené pro tento případ v zadávací dokumentaci.
- (c) Zadavatel provádí platby poddodavatelům pouze již splatných částek úhrady veřejné zakázky;
- (d) Tyto platby zadavatel zasílá přímo poddodavatelům (lze předpokládat, že se bude jednat o převod splatné částky poddodavatelům, který zadavateli odeslal svou žádost).

Z důvodové zprávy k zákonu plyne, že připuštění přímých plateb poddodavatelům směřuje primárně k podpoře malých a středních podniků.

¹⁰³ <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Evropska-legislativa/Novely-puvodnich-evropskych-zadavacich-smernic>

Jak je zřejmé z textace výše uvedených ustanovení, není zde upravena konkrétní forma podmínek či pravidel, kterými by měly být platby poddodavatelům realizovány. Je pouze na rozhodnutí zadavatele, aby v případě, že hodlá postupovat dle tohoto ustanovení, nastavil tyto podmínky na realizaci přímých plateb pro poddodavatele v souladu s právními předpisy. Zadavatel tak vždy posoudí konkrétní žádost poddodavatele o poskytnutí přímé platby, zadavatel si následně může, pokud si to stanoví v zadávací dokumentaci, vyžádat vyjádření hlavního dodavatele k této žádosti. Zadavatel následně posoudí jak samotnou žádost, tak vyjádření, přičemž rozhodne dle svého nejlepšího vědomí a svědomí, přičemž posoudí tuto žádost i s ohledem na jím stanovené další požadavky v zadávací dokumentaci. Při převodu samotné platby na poddodavatele musí zadavatel pochopitelně brát v potaz, aby takovému převodu nebránily jiné právní předpisy.

Dodatečné stavební práce, služby a dodávky

ZZVZ upravuje režim pro možnost změny smlouvy v případě dodatečných dodávek, služeb či stavebních prací. ZVZ umožňovala zadat veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby v případě, že jejich potřeba vznikla v důsledku **objektivně nepředvídatelných** okolností a jsou **nezbytné pro provedení** původních stavebních prací nebo poskytnutí služeb a dodatečné stavební zakázky a služby jsou neoddělitelné od těch původních. Rozsah dodatečných stavebních prací či služeb zadaných v jednacím řízení bez uveřejnění (JŘBÚ) však nesmí překročit 20% ceny původní veřejné zakázky.¹⁰⁴

ZZVZ již nyní umožňuje zadání dodatečných stavebních prací, dodávek a služeb v jednacím řízení bez uveřejnění v případě, že jsou neoddělitelné od původní veřejné zakázky a jsou nepředvídatelné. Dochází zde rovněž k úpravě, kdy není nezbytné, aby tato nepředvídatelnost byla objektivní, nýbrž postačuje nepředvídatelnost potřeby dodatečných prací služeb či dodávek, a to s náležitou péčí.

Znění § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ přinášelo komplikace při posuzování konkrétní situace, kdy zákon vyžadoval takřka absolutní míru objektivní nepředvídatelnosti. To např. u dodatečných stavebních prací znamenalo, že přípustný důvod pro dodatečné stavební práce existuje pouze v tom případě, že zadavatel nemohl v žádném případě předvídat situaci zapříčiněnou např. jinou strukturou podloží, než napovídaly provedené průzkumy. Předmětem zkoumání pak bylo právě hledání naplnění míry objektivnosti. V praxi to znamenalo spor, zda zadavatel mohl předvídat tuto skutečnost a do jaké míry provedl důkladný průzkum, či zejména, zda neměl provést průzkum podrobnější. Obdobná situace nastala v případě, kdy

¹⁰⁴ V tomto je ČR de lege lata přísnější než současná směrnice, neboť ta stanoví 50% limit. V § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ je stanoven limit 20 %.

zadavatel použije projektovou dokumentaci zpracovanou externí autorizovanou osobou a u dokumentace předpokládá její věcnou správnost. V průběhu stavebních prací se ale zjistil, že v projektu je věcná chyba, která vyžaduje změnu rozsahu prací provedenou prostřednictvím dodatečné práce. Předmětem sporu pak byla skutečnost, zda se zadavatel měl na správnost projektové dokumentace spoléhat, či zda ji měl podrobit oponentnímu zkoumání či toto zkoumání měl provést vícekrát pro zajištění objektivního názoru.

ZVZ de lege lata neupravoval postup, jak realizovat veřejné zakázky na vícepřáce v případě nenaplnění podmínky objektivní nepředvídatelnosti (např. chyb v projektu) a de iure je nepovažoval za vícepřáce ale za novou veřejnou zakázku, která v praxi nešla realizovat.¹⁰⁵

Nová právní úprava pak v § 198 odst. 5 písm. c) obsahuje ustanovení, dle kterého nemůže, v případě veřejného zadavatele, celkový rozsah dodatečných stavebních prací nebo dodatečných služeb nepřekročit 50 % ceny původní veřejné zakázky.

Vyhrazení změn závazku

Zákon upravuje tři možné způsoby změny závazku, který vznikl na základě uzavřené smlouvy (rámcové dohody) mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, a které si může zadavatel předem vyhradit při přípravě zadávací dokumentace.

Vyhrazenou změnou závazku zákon rozumí takovou změnu závazku po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky, příp. rámcové dohody, kterou si zadavatel již předem vyhradil v zadávací dokumentaci.

Z logiky věci se tak bude jednat o takové změny, které zadavatel již mohl předvídat při přípravě zadávací dokumentace. Podmínky, které musí být všechny kumulativně naplněny, aby byla taková vyhrazená změna závazku platná, jsou tyto:

- (a) zadavatel si musel změnu závazku vyhradit již v zadávací dokumentaci,
- (b) v zadávací dokumentaci musí být podmínky pro tuto změnu a obsah této změny závazku vymezeny jednoznačně,
- (c) tato změna nesmí měnit celkovou povahu veřejné zakázky.

¹⁰⁵ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19.1.2012 - 62 Af 72/2010.

Zákon následně demonstrativně uvádí, čeho se může taková změna například týkat. Jedná se tedy zejména o změnu:

- rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací,
- ceny,
- jiných obchodních nebo technických podmínek.

přičemž je nezbytné, aby tato změna nemodifikovala celkovou povahu veřejné zakázky.

Zadavatel, který si hodlá již v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku, má tak povinnost stanovit podmínky pro tuto změnu, které musí být vymezeny jednoznačně. Jednoznačné vymezení podmínek případné budoucí změny závazku by mělo spočívat v konkrétním uvedení podmínek, které když nastanou, dojde ke změně závazku. Tyto podmínky tak musí být stanoveny určitě a jednoznačně, přičemž s ohledem na textaci daného ustanovení by mělo platit, že pokud si zadavatel provedení takové změny vyhradí jako povinnost mezi smluvními stranami (tedy nikoliv jako právo na změnu závazku) v zadávací dokumentaci, již by neměl být oprávněn takovou změnu neprovést za předpokladu, že dojde k naplnění podmínek pro takovou změnu. Právě uvedené vyplývá mj. i ze skutečnosti, že dodavatelé, kteří se účastnili zadávacího řízení na veřejnou zakázku, s takovou změnou počítali, a nelze vyloučit, že právě z důvodu možnosti změny závazku (při splnění podmínek uvedených v zadávací dokumentaci) se zadávacího řízení účastnili, resp. takové možnosti uzpůsobili podanou nabídku.

Pokud dojde ke změně ve výše uvedeném smyslu, měla by být taková změna stvrzena dodatkem, příp. jinou vhodnou formou, a to především z důvodu zachování právní jistoty a transparentnosti. Na tuto skutečnost potom nemá vliv ani ustanovení § 222 odst. 1, které zakazuje jakoukoliv podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení. Ustanovení § 222 odst. 2 totiž stanoví, že za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek.

Jako příklady výše uvedené vyhrazené změny je možné uvést valorizační doložku, inflační doložku apod. V takovém případě by měl zadavatel v zadávací dokumentaci (ve smlouvě na plnění veřejné zakázky) stanovit, že pokud dojde např. ke změně určitého indexu stanovovaného pravidelně Českým statistickým úřadem, může se nabídková cena (cena uvedená ve smlouvě na plnění veřejné zakázky) změnit v rozsahu odpovídajícím této změně. V takovém případě by mělo dojít k vyhrazené změně, za předpokladu, že:

- (a) je tato změna uvedena v zadávacích podmínkách (v zadávací dokumentaci nebo ve smlouvě);
- (b) je jednoznačně vymezena podmínka, na základě které dojde k této změně (změna určitého indexu vyhlášená Českým statistickým úřadem);
- (c) je jednoznačně stanoven obsah této změny (cena předmětu plnění / dřívější nabídková cena / bude každoročně upravena dle tohoto konkrétního indexu vyhlášeného Českým statistickým úřadem);
- (d) tato změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky, jelikož předmět plnění zůstává nezměněn, stejně tak všechny ostatní podstatné náležitosti smlouvy a předchozího zadávacího řízení.

Zadavatel je rovněž oprávněn si v zadávací dokumentaci taktéž vyhradit změnu dodavatele. Zadavatel je v takovém případě povinen:

- tuto výhradu (výhradu změny dodavatele) uvést již v zadávací dokumentaci, přičemž se musí jednat o změnu dodavatele v průběhu plnění veřejné zakázky;
- v zadávací dokumentaci zcela jednoznačně vymežit podmínky pro tuto změnu dodavatele; a současně
- v zadávací dokumentaci jednoznačně vymežit způsob určení nového dodavatele.

Realizace takto vyhrazené změny závazku rovněž není považována za podstatnou změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 222, jelikož dle § 222 odst. 10 je nahrazení dodavatele jiným dodavatelem možné v případě uplatnění vyhrazených změn sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek.

Příkladem změny dodavatele v průběhu plnění veřejné zakázky by mohl být převod práv a povinností ze smlouvy na plnění veřejné zakázky po jejím uzavření na účelově vzniklou společnost (obecně se takové společnosti říká SPV - special purpose vehicle) při zadávání zakázek, jejichž účelem je realizace PPP projektů (public-private partnership). V takovém případě se obvykle zadávacího řízení účastní stavební společnost a subjekt financující PPP projekt (banka), případně více stavebních společností dohromady, a následně, po ukončení zadávacího řízení, je smlouva na plnění veřejné zakázky převedena na takto účelově založenou provozní společnost. Musí však být splněny všechny výše uvedené podmínky.

Třetím typem, kdy je zadavatel oprávněn si vyhradit změnu závazku vyplývajícího ze smlouvy na plnění veřejné zakázky, je možnost zadavatele vyhradit si v zadávací dokumentaci použití jednacího řízení bez uveřejnění, a to pro poskytnutí nových služeb nebo nových stavebních prací.

Tato výhrada de facto představuje opční právo ve smyslu § 99 ZVZ v roce 2006¹⁰⁶. Je však třeba zdůraznit, že tento komentovaný odstavec se, oproti § 99 ZVZ 2006, již nevztahuje na poskytnutí nových dodávek, což bylo možné za účinnosti předchozí úpravy při uplatnění opce na dodávky dle § 99 ZVZ 2006 na základě rámcové smlouvy uzavřené s jedním dodavatelem.

Tato výhrada tedy spočívá v možnosti zadat dodavateli v jednacím řízení bez uveřejnění realizaci dalších služeb či stavebních prací nad rámec původně zadané veřejné zakázky, a to, pokud si tak vyhradí zadavatel v zadávací dokumentaci. Tuto výhradu tak využije zadavatel, pokud předpokládá, že v budoucnu bude zadávat plnění navazující na původní zadávanou veřejnou zakázku, a současně nemá úplnou jistotu, zda je bude (resp. bude moci) skutečně realizovat.

Toto ustanovení tak ve svém důsledku zčásti realizuje § 66, který stanoví podmínky použití jednacího řízení bez uveřejnění na služby nebo stavební práce, když toto ustanovení jako jednu z podmínek použití jednacího řízení bez uveřejnění na poskytnutí těchto opakujících se obdobných služeb nebo stavebních prací předpokládá právě výhradu zadavatele v zadávací dokumentaci. Zadavatel vyhra-

¹⁰⁶ Zákon o veřejných zakázkách platný k 1.7.2006

zující si možnost použití jednacého řízení bez uveřejnění má dále povinnost uvést současně s touto výhradou i předpokládanou hodnotu vyhrazeného plnění ve smyslu § 16 odst. 3.

Samotná skutečnost, že si zadavatel v zadávacích podmínkách vyhradil možnost využití jednacého řízení bez uveřejnění na dodatečné služby nebo stavební práce navazující na původní veřejnou zakázku, nezakládá ještě jeho povinnost této výhrady využít. I v případě, že si zadavatel v zadávacích podmínkách vyhradí tuto skutečnost zahrnující určité plnění, může zadavatel na toto plnění zahájit nové samostatné zadávací řízení.

Aby zadavatel mohl tuto výhradu uplatnit, musí ji uvést již v zadávací dokumentaci na plnění veřejné zakázky. Zároveň aby vůbec byla taková výhrada platná a bylo možné v souladu s ní provést jednací řízení bez uveřejnění, je nezbytné, aby byly splněny kumulativně tyto předpoklady: podmínky pro nové služby nebo nové stavební práce odpovídají podmínkám pro použití jednacého řízení bez uveřejnění podle § 66 [odst. 3 písm. a) ZZVZ], předpokládaná hodnota nových služeb nebo nových stavebních prací nepřevyšuje 30% předpokládané hodnoty veřejné zakázky [odst. 3 písm. b) ZZVZ], v zadávací dokumentaci uvede předpokládanou dobu a rozsah poskytnutí nových služeb nebo nových stavebních prací [odst. 3 písm. c) ZZVZ].

Musí se tak jednat o nové služby nebo nové stavební práce spočívající v opakování obdobných služeb nebo stavebních prací jako v původní veřejné zakázce a odpovídající původní veřejné zakázce, a to za splnění těchto podmínek:

- nové služby nebo nové stavební práce budou zadány témuž dodavateli,
- zadavatel si v zadávací dokumentaci vyhradil možnost použití jednacého řízení bez uveřejnění, přičemž součástí této výhrady muselo být i uvedení rozsahu nových služeb nebo nových stavebních prací,
- předpokládaná hodnota veřejné zakázky na nové služby nebo nové stavební práce byla zahrnuta podle § 16 odst. 3 do předpokládané hodnoty původní veřejné zakázky,
- jednací řízení bez uveřejnění bude zahájeno do 3 let ode dne uzavření smlouvy na původní veřejnou zakázku a

- skutečná cena bez daně z přidané hodnoty veřejné zakázky za nové služby nebo nové stavební práce nepřesáhne o více než 30% jejich předpokládanou hodnotu ani nepřesahuje 30% ceny původní veřejné zakázky.

Tato podmínka opakuje podmínku uvedenou již v § 66 písm. e), přičemž s ohledem na skutečnost, že se tato výhrada uskutečňuje již v zadávací dokumentaci, je logické, že se vztahuje pouze k předpokládané hodnotě nových služeb nebo nových stavebních prací, na rozdíl od ustanovení § 66 písm. e), které stanoví, že skutečná cena dodatečných nových služeb nebo nových stavebních prací nesmí přesáhnout 30% předpokládané hodnoty nových služeb ani nových stavebních prací, které mají být realizovány na základě této výhrady, ani 30% ceny původní zakázky (tedy realizované původní zakázky, ke které se vztahuje výhrada nových služeb nebo stavebních prací).

Zadavatel tak pro možnost zadání nových služeb nebo nových stavebních prací musí naplnit obě požadované podmínky, tedy jak podmínku, že předpokládaná hodnota těchto nových služeb nebo stavebních prací nepřekročí 30% předpokládané hodnoty veřejné zakázky, tak podmínku, že cena za tyto práce nepřesáhne 30% ceny skutečně uhrazené za původní veřejnou zakázku. Tato skutečnost vyplývá z požadavku na naplnění všech podmínek, tak naplnění podmínek pro postup v rámci jednacního řízení bez uveřejnění uvedených v § 66. Cena za poskytnutí nových služeb nebo nových stavebních prací tak nesmí ve svém konečném důsledku převyšovat jak 30% předpokládané hodnoty veřejné zakázky stanovené zadavatelem v rámci zadávací dokumentace, tak ani 30% ceny původní veřejné zakázky.

Tato omezení reflektují skutečnost, že tato výhrada je pouze doplňkovým institutem zadávání veřejných zakázek a zadavatel by na jejím základě neměl zadávat větší části veřejné zakázky. Účelem je tak zamezit situacím, kdy by zadavatelé zadávali malé části veřejných zakázek v zadávacím řízení a podstatně větší části plnění by pak zadávali na základě využití této výhrady v jednacím řízení bez uveřejnění. Základním účelem limitace hodnoty služeb nebo stavebních prací, které mohou být zadány na základě této výhrady, je tedy ochrana hospodářské soutěže mezi dodavateli.

Zadavatel musí již v zadávací dokumentaci uvést rozsah těchto nových (dodatečných) služeb nebo stavebních prací. Stejně tak má zadavatel povinnost uvést i předpokládanou dobu poskytnutí těchto nových služeb nebo stavebních prací. Zadavatel je v tomto případě limitován dobou 3 let ode dne uzavření smlouvy na původní veřejnou zakázku, jak vyplývá z § 66 písm. d).

Vyloučení účastníka zadávacího řízení

Zadavatel nemohl vyloučit dodavatele, který se v minulosti neosvědčil, neboli s nímž měl konkrétní zadavatel špatné zkušenosti v souvislosti s plněním zakázky.

Podle nového zákona může zadavatel vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud se dopustil v posledních 3 letech závažných nebo trvalých pochybení při plnění veřejné zakázky. Otázkou samozřejmě zůstává praktická aplikace dotčeného ustanovení, kdy je třeba vycházet z relevantních „důkazů“ pro takové jednání zadavatele, nikoliv pouze z nepodložených domněnek. Důvodem je zneužití tohoto institutu např. k osobním zájmům zadavatele či v konkurenčním boji.

Určení mimořádně nízké nabídkové ceny

Zadavatel dle ZVZ nebyl schopen určit, co přesně je mimořádně nízká nabídková cena, za kterou by případně vybraný uchazeč nebyl schopen řádně realizovat předmět plnění veřejné zakázky.

Dle nové právní úpravy může zadavatel dopředu v zadávacích podmínkách stanovit:

- (a) konkrétní cenu nebo náklady, které bude považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu nebo
- (b) vzorec určení mimořádně nízké nabídkové ceny

Není také vyloučeno, aby zadavatel posoudil nabídkovou cenu nebo náklady jako mimořádně nízké i v jiných případech, a je na něm, jak bude nakonec tuto zakázku řešit.

Posouzení kvalifikace a nabídek v zadávacím řízení

Zadavatel musel dle minulé právní úpravy posoudit kvalifikaci a nabídky všech uchazečů, kteří podali své nabídky řádně (tedy včas), a to bez ohledu na splnění podmínek zadání, což byl v mnoha případech časově velmi náročný proces, zejména pak u velkých zakázek, kde bylo podáno velké množství nabídek.

Zadavatel dle ZZVZ je nyní oprávněn posoudit splnění podmínek účasti (splnění kvalifikace a požadavků zadavatele) ještě před hodnocením řádně podaných nabídek, nebo posoudit splnění podmínek účasti až po hodnocení nabídek – zde bude mít možnost volby. Tento postup je však reálně možný pouze v zadávacím řízení, kde hodnotící kritéria (i dílčí) jsou počítatelná.

U vybraného uchazeče bude muset provést posouzení splnění podmínek účasti a hodnocení jeho nabídky vždy.

Vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení

Zadavatel musel dle ZVZ vyloučit nejvýhodnější nabídku kvůli chybějícímu dokladu nebo překlepu ve výkazu výměr. Nyní však lze tuto nabídku doplnit na základě výzvy zadavatele, o údaje, dokumenty, vzorky, které však nejsou hodnotícími kritérii. V případě veřejných zakázek na stavební práce lze za objasnění nabídky považovat také opravu položkového rozpočtu, pokud však touto opravou není dotčena celková nabídková cena a tím i celkové hodnocení nabídek.

Hodnotící komise

Dle ZVZ musel zadavatel vždy svolat hodnotící komisi a pozvat členy alespoň 5 pracovních dnů dopředu.

Zadavatel dle ZZVZ stále může (ale již nebude muset) k provádění úkonů podle tohoto zákona pověřit komisi k malým, tzv. podlimitním zakázkám. V takovém případě se úkony komise považují za úkony zadavatele.

Zrušení zadávacího řízení

Zadavatel dle ZVZ nebyl oprávněn zrušit zadávací řízení, i když si tento postu předem vyhradil v zadávacích podmínkách.

Zadavatel dle ZZVZ může zadávací řízení zrušit na základě výhrady v zadávacích podmínkách, avšak, v takovém případě účastníkům zadávacího řízení uhradí na jejich žádost účelně vynaložené náklady, spojené s účastí v zadávacím řízení.

Dílčí závěr:

Jak již vyplývá z výše uvedeného, ve vztahu k dodavatelům veřejných zakázek je nová právní úprava (ZZVZ) příznivější, neboť klade větší důraz na to, aby dodavatel doložil v nabídce vše formou čestného prohlášení a zadavatel následně požadoval doklady o kvalifikaci a o další doklady až po vítězném uchazeči, což by mělo snížit náklady na podávání nabídek na straně dodavatelů. Pokud to zadavatel výslovně nevyloučí, lze totiž prokázat kvalifikaci prohlášením dodavatele. Zadavatel může v zadávací dokumentaci požadovat od vybraného dodavatele jako další podmínky pro uzavření smlouvy, až v rámci součinnosti s uzavřením smlouvy. Jako celek je návrh složitější a rozsáhlejší než právní úprava de lege lata.

ZZVZ rovněž znamená, dle názoru autora, efektivnější možnost postupu na straně zadavatelů. Posílení odpovědnosti jednotlivých osob podílejících se na zadávacím řízení (vč. členů hodnotící komise) a v neposlední řadě podpora Minister-

stva pro místní rozvoj ČR jednotlivým druhům zadavatelů v oblasti profesionalizace zadávání veřejných zakázek v oblasti metodické, kontrolní a poradenské lze kvitovat pouze kladně.

ZZVZ dává širokou škálu možností, jak dosáhnout řádného plnění veřejné zakázky. Je nástrojem pro zadavatele, a to primárně pro poctivé zadavatele, kteří chtějí kvalitně zadávat veřejné soutěže. Není psán pro ty, kdo ho chtějí tak jako tak porušovat.

Nekalým postupům ať již ze strany dodavatelů či zadavatelů ani „přeregulovaná“ složitá pravidla ustavená ZVZ, která paradoxně ve své složitosti často chránila i ty, kteří to myslí nepoctivě a komplikovali život těm poctivým.

6 Závěr

Cílem disertační práce bylo identifikovat, zda malé a střední podniky mají rovné postavení na trhu veřejných zakázek v České republice.

Autor v rámci provedené analýzy faktorů ovlivňujících trh veřejných zakázek vyslovuje závěr, že MSP se musejí potýkat s celou řadou problémů, které jim aktivní účast v soutěži o veřejné zakázky ztěžují. Jde jak o přirozené bariéry vstupu (např. menší ekonomická síla, menší počet pracovníků, kteří by byli specialisty na veřejné zakázky), tak i legislativní úprava, která umožňuje zadavatelům nastavení podmínek nevýhodných pro MSP. Lze však do budoucna předpokládat, že vzhledem k významnosti role, jakou MSP v české ekonomice sehrávají, dojde k jejich významnějšímu zapojení i v oblasti veřejného zadávání.

Disertační práce a výzkum se zabývá obdobím tak, jak je uvedeno v jednotlivých statích.

Prvním z dílčích cílů disertační práce byla identifikace faktorů ovlivňujících veřejné zakázky v České republice, a to z pohledu efektivního vynakládání veřejných prostředků ze strany zadavatelů a dopad této efektivity na intenzitu konkurence. Tento dílčí cíl je naplněn v kapitole 5.1.

S ohledem na provedené výpočty autor vyjádřil závěr, že zvýšení počtu podaných nabídek v zadávacím řízení kladně ovlivňuje výši nabídkové (vysoutěžené) ceny.

Dále lze z výsledků analýzy usuzovat na silnou závislost mezi nabídkovou (vysoutěženou) cenou a předpokládanou hodnotou veřejné zakázky.

Autor, na základě výsledku statistické analýzy, vyslovuje závěr, že shora uvedená závislost může determinovat efektivitu zadávacího procesu.

Druhým dílčím cílem disertační práce byla identifikace podmínek účasti MSP ve veřejných zakázkách, bariéry vstupu a úspěchu při získávání veřejných zakázek. Řešením tohoto dílčího cíle se zabývá kapitola 5.2.

Autor této práce si na tomto místě dovoluje, jako podnět ke zlepšení přístupu MSP na trh veřejných zakázek, uvést několik svých doporučení, která jsou adresována zadavatelům, kteří dle názoru autora již v současné době mají ve svých rukou efektivní nástroje ke zjednodušení zadávacího procesu a k vytvoření soutěžního prostředí příznivého pro aktivní účast MSP v boji o atraktivní trh veřejných zakázek.

Ačkoliv stále existují bariéry k přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám, existují na druhé straně i různá opatření k podpoře přístupu MSP k veřejným zakázkám.

Nový zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), například jakožto iniciativu k podpoře přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám, zavádí mimo jiné oproti dosavadní právní úpravě povinnost zadavatele odůvodnit, z jakého důvodu nerozdělil předmět veřejné zakázky na části. Zákonodárce tak vyslal jasný signál zadavatelům, aby se vždy zabývali možností rozdělit veřejnou zakázku na jednotlivé části, pokud to povaha zakázky umožňuje. V případě, že to možné není, zadavatelé musí tyto své důvody transparentně uvést v zadávací dokumentaci nebo v písemné zprávě.

Že se jedná o krok správným směrem, vyplývá ostatně i z provedeného výzkumu,¹⁰⁷ dle kterého malé a mikro podniky vyhrávají zakázky o sedm procentních bodů častěji, pokud je zakázka rozdělena na části a tento výsledek je statisticky významný na 99 % hladině významnosti. Tato studie tak potvrzuje tvrzení Evropské komise, že dělení zakázek otevírá veřejné zakázky malým a středním podnikům, neboť například umožňuje snížit kvalifikační požadavky, či vyčlenit jednodušší práce realizovatelné více uchazeči. Tyto faktory se následně skutečně projevují ve vyšší úspěšnosti malých a středních podniků ve veřejných zakázkách¹⁰⁵.

Uvedený výzkum ostatně přinesl i další zajímavé postřehy. Z analýzy například vyplynulo, že průměrný počet uchazečů v zakázce rozdělené na části je o 1,25 uchazeče vyšší než v mediánové zakázce dané CPV skupiny. Výsledky tedy ukazují, že v zakázkách členěných na části obecně panuje větší konkurence než v zakázkách soutěžených v jednom bloku¹⁰⁵. Důvodem je, dle názoru autora, větší dostupnost jednotlivých částí širšímu spektru dodavatelů (účastníků zadávacích řízení) - typicky skrze méně náročné požadavky na prokázání kvalifikačních předpokladů, kdy některá dílčí plnění mají nižší požadavky, než by měla veřejná zakázka jako celek.

V důsledku tohoto dělení zakázek je tedy soutěž kvalitnější (s větší mírou konkurenčního tlaku), což znamená i efektivnější zadání veřejné zakázky. Zvýšené administrativní náklady spojené s takovým postupem tak mohou být vykompenzovány dosaženými úsporami plynoucími vyšší koncentrací konkurence na straně dodavatelů a tedy dosažení výhodnější nabídky pro zadavatele.

Další změnou, kterou nový zákon o zadávání veřejných zakázek přináší a která se dle mého názoru pozitivně promítne ve snadnějším přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám, je odstranění dosavadní praxe spočívající v nemožnosti doplnit nabídku po lhůtě pro podání nabídek.

¹⁰⁷ Jan Soudek, Jiří Skuhrovec. Vybrané aspekty odpovědného zadávání: analýza dat

Minulá úprava zákona o veřejných zakázkách (ZVZ) umožňovala zadavateli v ustanovení § 59 odst. 4 požadovat po dodavatelích písemné objasnění předložených informací či dokladů nebo předložení dalších informací či dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Toto ustanovení v zásadě prolamuje obecný zákaz doplňovat nabídku dodavatele poté, co byla ve lhůtě pro podání nabídek řádně podána. Toto prolomení se však vztahuje toliko k dokladům a informacím vztahujícím se k prokázání kvalifikace dodavatele. Pokud tak chtěl dát zadavatel dodavatelům možnost doplnit nabídku o jiné doklady než ty, které se vztahují k prokázání dodavatelovy kvalifikace, nebylo to v souladu s právní úpravou možné a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže tuto zásadu prosazuje.¹⁰⁸ Výjimku z výše uvedeného představuje pouze doplnění dokladů dle § 68 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.

Uplatňování výše zmíněné zásady „neměnnosti nabídky“ často dopadalo na bedra malých a středních podniků, neboť ty často v důsledku nedostatečné či snížené znalosti zákonné úpravy, popřípadě z důvodu značné složitosti zadávacích podmínek, nedoložily veškeré doklady a dokumenty vyžadované zákonem či zadávacími podmínkami. V takovém případě tedy neměl zadavatel jinou možnost než konstatovat neúplnost nabídky a takového dodavatele z dalšího průběhu zadávacího řízení vyloučit. Vyloučena ze soutěže tak byla velmi často nejvýhodnější nabídka pro zadavatele.

Nový zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ) však uvedenou zásadu spočívající v nemožnosti doplnit nabídku po lhůtě pro podání nabídky zcela prolamuje a v ustanovení § 46 umožňuje zadavateli požadovat doplnění dalších nebo chybějících údajů a dokladů. A to tedy nejen ve vztahu k prokázání kvalifikace dodavatele, ale i takových dokladů, které se k prokázání kvalifikace nevážou¹⁰⁹.

Zadavatel tedy může podpořit malé a střední podniky tím, že i v případě, že jejich nabídka nebude úplná, bude těmto účastníkům zadávacího řízení umožněno jejich nabídku doplnit a tím mimo jiné i malé a střední podniky v zadávacím řízení udržet.

¹⁰⁸ Předseda ÚOHS v rámci rozhodnutí o rozkladu č. j.: ÚOHS-R156,157/2014/VZ15743/2014/323/PMo ze dne 25. července 2014 uvádí:

„Ve smyslu ustanovení § 76 odst. 3 zákona hodnotící komise může v případě nejasností uchazeče vyzvat k „písemnému vysvětlení nabídky“, nikoliv k doložení dokladů, které v nabídce dle zjištění zadavatele chybí s tím, že zákon takový postup neumožňuje. Institutem vysvětlení nejasností lze zhojit pouze zřejmý omyl v nabídkách uchazečů, nikoliv to, co v nabídce není obsaženo. Tento institut je tedy koncipován jako nástroj zadavatele sloužící k pochopení nabídek v případě formální chyby, zřejmých nesprávností a překlepů s tím, že prostřednictvím vysvětlení nejasností v nabídce nelze tu kterou nabídku doplňovat. Je proto zřejmé, že pod pojem „písemné vysvětlení nabídky“ nelze podřadit možnost změny nebo doplnění předložených nabídek, jelikož předmětný institut není prostředkem umožňujícím opravu či změnu nabídky.“

¹⁰⁹ S výjimkou údajů, které slouží k hodnocení nabídky

Autor spatřuje vážný problém v přístupu k informacím o aktuálně zahájených zadávacích řízeních. V tomto případě se samozřejmě nejedná o problém, který by měly pouze malé a střední podniky, nicméně lze konstatovat, že na malé a střední podniky dopadá nejvíce, neboť řada z nich nemá specializované zaměstnance, kteří by se zabývali pouze problematikou veřejných zakázek, a tak je účast v těchto řízeních pro ně spíše přítěží.

Neexistuje ucelený, jednotný a volně přístupný informační systém, který by shromažďoval data o těch veřejných zakázkách, jejichž zahájení není povinně uveřejňováno ve Věstníku veřejných zakázek. Pokud tedy má malý či střední podnik zájem o informace týkající se například aktuálně zahájených veřejných zakázek malého rozsahu či veřejných zakázek zadávaných například ve zjednodušeném podlimitním řízení, je takovýto subjekt vystaven buď zdlouhavému vyhledávání na nejrůznějších profilech zadavatelů, popřípadě je nucen se spolehnout na placené informační systémy třetích stran (např. ceskezakazky.cz, aaapoptavka.cz, najdivz.cz apod.). Tyto databáze však svým rozsahem jistě nepokrývají veškerý objem aktuálně zahájených veřejných zakázek a kvalita jimi poskytovaného monitoringu je mnohdy nevalná.

Uvedený nedostatek jde, dle názoru autora, na vrub aktuální právní úpravy veřejného zadávání. Přitom pouhé rozšíření povinnosti zadavatelů uveřejňovat ve Věstníku veřejných zakázek oznámení o zahájení zadávacího řízení u více druhů zadávacích řízení, než je tomu doposud, by problém spočívající v informačním nedostatku o zahájených veřejných zakázkách mohl pomoci vyřešit. Je rovněž pravděpodobné, že větší míra informací o aktuálně zahájených veřejných zakázkách malého rozsahu či veřejných zakázkách zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení by výrazně zvýšila transparentnost procesu zadávání těchto veřejných zakázek. V tomto ohledu však ani nová úprava, zhmotněná do ZZVZ, shora uvedený problém neřeší.

Mezi další významný problém pro malé a střední podniky pak dále osobně řadím jakousi, někdy podvědomou, a někdy naopak zcela vědomou, snahu zadavatelů veřejných zakázek, nastavit požadavky na prokázání zejména technických kvalifikačních předpokladů takovým způsobem, aby byl přístup malých a středních firem k dané veřejné zakázce, pokud možno, co nejkomplicovanější. Jde zejména o požadavky na počet realizovaných zakázek, popřípadě na finanční objem realizovaných zakázek. Zde by celému trhu veřejných zakázek výrazně prospělo nastavení „best practice“ vydaného MMR, jakožto garantem na tomto poli. Vše ostatní požadované zadavatelem nad tento standard by pak mohlo být považováno za diskriminační podmínky a mohlo by automaticky zakládat neplatnost takového požadavku.

Lze rovněž vyzorovat, že zadavatelé mají tendenci zadat veřejnou zakázku pokud možno tomu nejsilnějšímu hráči na trhu, což má v jejich očích zajistit, že veřejná zakázka bude realizována řádně, odborně a včas – tedy pokud možno bez-

problémově. V této snaze pak jdou často i tak daleko, že jsou ve své honbě za svatým grálem s to obětovat i zvýšené náklady na realizaci veřejné zakázky. Tento jev pak samozřejmě způsobuje, že malé a střední podniky, které by objektivně byly schopny veřejnou zakázku realizovat ve stejné kvalitě a často za nižší cenu, jako velké podniky, jsou z účasti na veřejné zakázce de facto vyloučeny. Zde však nezbyvá, než aby se MMR prostřednictvím osvěty a seminářů cílených za „velké“ zadavatele pokusila přesvědčit a na MSP pak leží tíha pozitivní zkušenosti s bezvadným a bezproblémovým plněním již vysoutěžených a MSP zadaných veřejných zakázek ve fázi jejich realizace.

Proti těmto nešvarům lze bojovat také některými legislativními úpravami, např. omezením max. přípustné hodnoty referenční zakázky u stavebních prací (jednotlivé reference mají stanovenou hodnotu pouze do výše max. 50 % z předpokládané hodnoty dané veřejné zakázky). Aktuální ZZVZ však ani tento požadavek nepřebíral, a tak nelze v tomto ohledu v brzké budoucnosti čekat nějaká účinnější zlepšení.

Třetím dílčím cílem, kterému se autor této práce věnoval v kapitole 5.2.1, je analýza volby hodnotících kritérií na straně zadavatele při zadávacích řízeních. A definice dopadů dle jejich konkrétní volby zadavatelem na úspěšnost MSP v soutěži.

Autor na základě zjištění konstatuje, že kritérium nejnižší nabídkové ceny může být, za jistých okolností, pro MSP nepříznivé, a to z důvodů menší ekonomické stability oproti velkým podnikům. V praxi může docházet často k situacím, kdy účastníci zadávacích řízení nabídnou cenu, která je na hranici úrovně nákladů spojených s realizací předmětu veřejné zakázky, a tím de facto eliminují konkurenci „slabších“, tedy i těch dodavatelů z řad MSP.

Je tedy převážně na zadavatelích, aby nastavili hodnotící kritéria takovým způsobem, aby (a) nabídková cena odrážela rovněž ostatní náklady související s plněním, např. s celoživotním cyklem investice (náklady na provoz, opravy, údržbu atd.) a (b) aby důsledně aplikovala zákonem dané možnosti týkající se uvádění a posuzování mimořádně nízkých nabídkových cen. Tím budou podmínky alespoň ve výše zmíněné oblasti srovnatelné s podmínkami, které si mohou dovolit velké podniky.

Čtvrtým cílem práce je komparace právních úprav upravujících oblast zadávání veřejných zakázek v České republice z hlediska zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a v návaznosti na to určitá doporučení pro zadavatele při zadávání veřejných zakázek vedoucí k posílení účasti a úspěšnosti malých a středních podniků v zadávacích řízeních.

Autor učinil závěr, že nová pravidla, která byla do našeho právního řádu implementována prostřednictvím směrnic EU, s cílem sjednotit úpravu zadávání ve-

řejných zakázek s ostatními státy EU, jsou přínosem pro všechny aktéry na trhu veřejných zakázek. Znamenají menší tlak na formální postupy na straně zadavatelů a prostřednictvím vybraných ustanovení, jimiž se autor detailněji zabývá v kapitole 5.3, umožňují efektivnější přístup k zadávacímu procesu.

Jelikož je tento zákon účinný teprve od 1. 10. 2016, nelze činit definitivní závěry ohledně jeho působnosti. Rovněž je pravděpodobné, že v aplikační praxi se budou muset jak zadavatelé, dodavatelé, ale i orgán dohledu (ÚOHS) vypořádat s celou řadou výkladových problémů, které si tento zákon jistě nese. Autor předpokládá, vzhledem k rozsahu a značné obtížnosti, z počátku pomalejší vstřebání laickou veřejností. V budoucnu jistě pomůže rozhodovací praxe ÚOHS i rozhodnutí správního soudu ke konkrétním výkladovým a aplikačním nejasnostem.

Disertační práce je spojena s celou řadou poznatků významných z praktického hlediska v oblasti zadávání veřejných zakázek. Identifikace faktorů majících podstatný vliv na netransparentnost zadávacího procesu může mít výrazný motivační efekt ve vztahu k soukromé sféře, tedy i k malým a středním podnikům, jež byly součástí výzkumu. Jejich výraznějším zapojením do soutěží o zakázky veřejných zadavatelů je posílen konkurenční efekt soutěže, což vede k podstatnému vlivu na efektivitu zadávacího řízení, posílení jeho transparentnosti s dopadem na efektivní alokaci veřejných prostředků, která budou v souladu s „3E“ zásadami a která souvisí s řádně fungující ekonomickou každého státu. Tato skutečnost bude znamenat i tlak na úsporu veřejných prostředků. Ve shora uvedeném spatřuje autor praktický význam své disertační práce.

7 Literatura

- ARROWSMITH, S. *The Revised Agreement on Government Procurement: Changes to the Procedural Rules and Other Transparency Provisions*. In: ARROWSMITH, S and ANDERSON, R.D., *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform* Cambridge: CUP. 2011.
- ARROWSMITH, S. *Government Procurement in the WTO*. The Hague/ London/New York: Kluwer Law International. 2003.
- ARROWSMITH, S. - TRYBUS, M. (Eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. New York: Kluwer Law International. 2003.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ – BEBLAVÁ, E. *Institucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb* Bratislava: Transparency Internacional. Adin, s.r.o. 2006, 151 stran. ISBN 978-80-86929-46-0
- BOVIS H. CHRISTOPHER, *EU Public Procurement Law*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007, 489 s. ISBN 978-1-84720-947-4.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to public procurement contracts*. Brussels, 25.6.2008. SEC(2008) 2193. Dostupné z < http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf>.
- COOPER, D.R., EMORY, C.W. *Business Research Methods*. 5th ed. London, McGraw-Hill, 1995
- DVOŘÁKOVÁ, J. – DVOŘÁK, B. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Český a moravský účetní dvůr, 2003 – 261 stran. ISBN 80-903246-0-6.
- ENGELBECK, R. Marshall. *Using Metrics to Manage Contractor Performance*. Graduate School of Business & Public Policy at the Naval Postgraduate School. 2004. Dostupné z http://www.acquisitionresearch.org/_files/FY2004/NPS-CM-04-011.pdf.
- Evropský kodex osvědčených postupů pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám - SEC(2008)2193.
- GHK: *Evaluation of SMES' access to public procurement markets in the EU. DG Enterprise and Industry. Final Report*. September 2010
- Hajdušek, A. *V přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám stojí mnoho bariér*. Systém ASPI. s. 1.
- JURČÍK, R., 2007. *The economic impact of the EC procurement policy*. *Agricultural Economics-Zemedelska ekonomika*. č. 7, pp.. 333--337. ISSN 0139-570X.

- JURČÍK, R. *Elektronické zadávání veřejných zakázek -- efektivnější a pružnější způsob zadávání veřejných zakázek -- realita či fikce?*. Veřejné zakázky a PPP projekty. 2009. sv. 1, č. 3-4, s. 54 - 63. ISSN 1803-9553
- JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách (Komentář)* 2. vydání C.H. BECK 2011. 700 stran. ISBN 978-80-7400-329-5
- JURČÍK, R, 2012. *Discission about the economic and legal aspects of the transparency and anti-corruption amendment forced from April, 1st, 2012 and Proposals of new EC procurement directives. Projednání ekonomických a právních dopadů novelizací velké transparentní novely účinné od 1. 4. 2012 a návrhů nových zadávacích směrnic v Evropské unii*. Ekonomický časopis, 60, č. 7, pp. 766-768. ISSN 0013-3035.
- JURČÍK R., 2014. *Územní vymezení regionů v České republice ve vztahu k reformě veřejné správy. Územní vymezení regionů v České republice ve vztahu k reformě veřejné správy. In XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 526-531. ISBN 978-80-210-6840-7.
- KOZEL R, MYNÁŘOVÁ L, SVOBODOVÁ H. *Moderní metody a techniky marketingového výzkumu*. 1. vydání Grada Publishing, a.s. Praha 2011. 304 stran. ISBN 978-80-247-3527-6
- KRČ, R – MAREK, K. – PETR, M. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. Linde Praha. 2008. 703 stran. ISBN 978-80-7201-711-9.
- KUBÍČEK, J. - VÍTEK, L. *Hodnocení veřejných projektů z hlediska společenské míry diskontance*. Politická ekonomie, 3/2010. s. 291 – 304. ISSN 0032-3233
- KRIŠTOUFEK, LADISLAV - SKUHROVEC, JIŘÍ. *Exponential and power laws in public procurement markets*. *Europhysics Letters*. 2012, roč. 99, č. 2, s. 28005_p1-28005_p6. ISSN 0295-5075.
- MAREK, L., PECÁKOVÁ, I, VRABEC, M., LÖSTER, T., ČABLA, A., 2013. *Statistika v příkladech*. Professional Publishing, pp. 221-277.
- MERÍČKOVÁ, B. - ŠEBO, J. – VIDLIČKOVÁ, K. *Finančný manažment vo verejnom sektore – teória a prax v krajinách EÚ*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzita Mateje Bela.
- MMR, *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, květen 2012*. Dostupné z www.mmr.cz
- MMR, Internetové stránky MMR [on line] <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>

- OCHRANA, F. *Metodologie vědy (Úvod do problému)* Karolinum 2010 158 stran. ISBN 9788024616094
- OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3 E. Veřejné zakázky a PP projekty.* 2011, roč. 3, č. 1-2, s. 85-94. ISSN 1803-9553.
- OCHRANA, F. *VEŘEJNÉ ZAKÁZKY [Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru]* Ekopress Nakladatelství 2004. 173 stran. ISBN 80-86119-79-3.
- OCHRANA, F. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek – Ekonomická analýza* 1. vydání. Praha: Ekopress, s.r.o. 2008, 151 stran. ISBN 978-80-86929-46-0
- OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení, kontrola).* Praha: Wolters Kluwer, 2011, 219 stran. ISBN 978-80-7357-644-8
- OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných zakázek z pohledu kritérií 3E. Veřejné zakázky a PPP projekty.* Brno. 1-2/2011. s. 85 – 94. ISBN 1802-9553
- OCHRANA, F. *Transakční náklady veřejných zakázek a nové trendy veřejného zadávání.* Veřejné zakázky a PPP projekty. 2012., č. 2, s. 108 - 129. ISSN 1803-9553
- PAVEL, J. *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice.* Transparency International Česká republika, 2009 12 stran. ISBN 978-80-87123-10-2
- PAVEL, J. *Veřejné zakázky v České republice.* 1. vyd. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2009. 105 stran. ISBN 80-86729-47-8.
- PAVEL, J. *Metódy zabezpečovania vybraného okruhu služieb obcami na Slovensku a vzťah k nákladovej efektívnosti.* Slovensko, 2006. Transparency International Slovakia. Dostupné z <http://www.transparency.sk/PPP/docs/metody.pdf>
- DOC. ING. JAN PAVEL PH.D. „*Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice*“, 2009, ISBN 978-80-87123-10-2
- PAVLICA A KOL. *Sociální výzkum, podnik a management: průvodce manažera v oblasti výzkumu hospodářských organizací.* Praha, Ekopress, 2000. 160 stran. ISBN 80-86119-25-4
- PWC, March 2011: *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. A study on procurement regulation.* Prepared for the European Commission..London *Economics and Ecorys*, p. 83 (figure 2.9).
- REKTOŘÍK, J. – ŠELEŠOVSKÝ, J. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru* ISBN 80-86119-72-6
- SBORNÍK AUTORSKÝCH TEXTŮ, J. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek.* Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. 2008.

- STRNAD, I. – RAMADA, P. – CANTON, E. (2011). *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness* (March 2011, p. 80)
- VLČEK P. *K problematike hodnotenia efektívnosti zabezpečovania verejných služieb na báze syntetického ukazovateľa*. *Ekonomika a spoločnosť*, roč. 5, 2004, č. 1, s. 74 – 81. Banská Bystrica: EF UMB.
- WILLIAMSON, O. *Heiarchie, markets and power in the economy. An Economic Perspective. Industrial and Corporate Change*. 1995. Vol. 4, No. 1, pp. 21 - 49
- Zákon č. 137/2006 Sb., o verejných zakázkách
- Zákon č. 137/2006 Sb., o verejných zakázkách, v platnom znení zákona č. 179/2010 Sb.
- Znení zákona č. 137/2006 Sb., o verejných zakázkách ve znení zákona č. 303/2013. Sb., platného od 31. 12. 2013
- Důvodová zpráva nového zákona o veřejných zakázkách ZZVZ, dostupná na <http://www.indoc.cz/soubory/Duvodova-zprava-noveho-zakona-o-verejnych-zakazkach-ZVZ.pdf>
- Zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- Sbírka zákonů č. 423/2010
- Sněmovní tisk č. 370
- Sněmovní tisk 637/0, část č. 1/4, VI. n. z. o zadávání veřejných zakázek - EU (Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>).
- ATELJEVIC, JOVO A JELENA BUDAK. *Corruption and public procurement: example from Croatia*. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 2010, vol. 12, issue 4, s. 375-397. DOI: 10.1080/19448953.2010.531202. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19448953.2010.531202>
- BEATA MIKUSOVA MERICKOVA, DOC. ING. PHD., Faculty of Economics, Matej Bel University Banská Bystrica, Slovakia, Juraj Nemec, prof. Ing. CSc., Faculty of Economics and Administration, Masaryk University Brno, Czech Republic, Zuzana Vožarova, Ing., Faculty of Economics, Matej Bel University Banská Bystrica, Slovakia. 2006. Dostupný z: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:OfLkZzjGcyUJ:www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Efficiency%20of%20contracting%20out%20local%20public%20services.doc+BEBLAV%3%9D,+M.+%E2%80%93+SI%4%8C%3%81KOV%3%81+%E2%80%93+BEBLAV%3%81,+E.+Institucion%3%A1+ne+dilemy+p%5%99i+zabezpe%4%8Dovan%3%AD+verejn%3%BDch+slu%5%BEi+Bratislava:+Transparency+Internacional.+Adin,+s.r.o.+2006&hl=sk&gl=cz&pid=bl&srcid=ADGEEsjvTMajpL2gGaty0XW4CsLtYUISfg3WPwZPt7uN6V6j5gW1n1N6is33fHPMzclUu_7tvIhTtCwMqRxxkhGMSmnlNE_yA3Fxd1gTKK-

[WxxeM9RHFNjhQ-cpJh Az4TszkNVFpgcwV&sig=AHIEtbQtndDuX0BukURwgnHAYmUU2U3k5g](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409213000198)

BERGMAN, MATS A. A SOFIA LUNDBERG. *Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement*. Journal of Purchasing and Supply Management. 2013, vol. 19, issue 2, s. 73-83. DOI: 10.1016/j.pursup.2013.02.003.

Dostupné z:

<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1478409213000198>

COSTA, ANTÓNIO AGUIAR, AMÍLCAR ARANTES A LUÍS VALADARES TAVARES. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management* [online]. 2013, vol. 19, issue 4, s. 238-246 [cit. 2014-04-29]. DOI: 10.1016/j.pursup.2013.07.004. Dostupné z:

<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1478409213000757>

Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004. Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:en:HTML> Official Journal L 134, 30/04/2004 P. 0001 – 0113.

GUCCIO, CALOGERO, GIACOMO PIGNATARO A ILDE RIZZO. Evaluating the efficiency of public procurement contracts for cultural heritage conservation works in Italy: examining the use of locality in public procurement. *Journal of Cultural Economics* [online]. 2014, vol. 38, issue 1, s. 43-70 [cit. 2014-05-03]. DOI: 10.1007/s10824-012-9194-2. Dostupné z:

<http://link.springer.com/10.1007/s10824-012-9194-2>

KORTHALS ALTES, WILLEM K. A TUNA TAŞAN-KOK. *The Impact of European Public Contract Law on Networks of Governance: A Relational Approach*. European Planning Studies. 2010, vol. 18, issue 6, s. 971-988. DOI: 10.1080/09654311003701522. Dostupné z:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654311003701522>

LOADER, KIM. *Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?*. Public Money. 2011, vol. 31, issue 4, s. 287-294. DOI: 10.1080/09540962.2011.586242. Dostupné z:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2011.586242>

MMR, 2014. [online] Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. Available on <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>

NAKABAYASHI, JUN A SOFIA LUNDBERG. *Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis*. Journal of Public Economics. 2013, vol. 100, issue 2, s. 28-44. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2013.01.003. Dostupné z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272713000169>

<http://www.psp.cz>

<http://www.mmr.cz>

<http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=8472>

<http://www.portal-vz.cz/getmedia/62ccee-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocn-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>. s.15

<http://www.czechinvest.org/definice-msp>

<http://www.portal-vz.cz/getmedia/62ccee-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocn-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>. s. 9

<http://www.ezak.cz/verejne-zakazky/smernice-a-normy-vztahujici-se-k-elektronizaci-zadavani-verejnych-zakazek>

<http://www.portal-vz.cz/cs/jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Evropska-legislativa/Novely-puvodnich-evropskych-zadavacich-smernic>

8 Seznam tabulek

Tabulka 1	Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006 – 2011	11
Tabulka 2	Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006-2011 a objem zakázek zachycených v ISVZ.....	12
Tabulka 3	Struktura zadávacích řízení veřejných zadavatelů evidovaných v ISVZ	13
Tabulka 4	Zastoupení JŘBU na celkovém počtu zadávacích řízení zveřejněných v ISVZ a na objemu prostředků zadaných v těchto řízeních.....	14
Tabulka 5	Použití e-tržišť za sledované období.....	15
Tabulka 6	Použití elektronických aukcí v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů ...	16
Tabulka 7	Rozsah aplikace rámcových smluv.....	17
Tabulka 8	Některé výhody a nevýhody MSP v ekonomice státu.....	19
Tabulka 9	Struktura zadávacích řízení v České republice.....	39
Tabulka 10	Regression statistics.....	40
Tabulka 11	Annova.....	40
Tabulka 12	Korelační matice.....	42
Tabulka 13	Transakční náklady.....	51
Tabulka 14	Porovnání vybraných ukazatelů v rámci sektoru služeb.....	52
Tabulka 15	Změna pojmosloví	64

9 Seznam grafů

Graf 1	Vývoj počtu aktivních subjektů MSP v ČR v letech 2000–2010.....	18
Graf 2	Vývoj počtu zaměstnanců MSP v ČR 2001–2011	21
Graf 3	Podíl MSP na tvorbě HDP v běžných cenách (%)	21
Graf 4	Procentuální podíl MSP na celkové hodnotě veřejných zakázek v členských státech EU – nejlépe a nejhůře umístěné země, průměr EU-27	23
Graf 5	Četnost veřejných zakázek dle velikosti v roce 2014 - dle počtu zakázek.....	46
Graf 6	Četnost veřejných zakázek dle velikosti v roce 2014 - dle hodnoty zakázek	47
Graf 7	Průměrné počty nabídek v letech 2006 až 2011	53
Graf 8	Průměrné počty nabídek v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů v letech 2006-2011	54
Graf 9	Finanční podíl dle vybraného druhu zadávacího řízení	55
Graf 10	Finanční podíl dne druhu zadávacího řízení.....	56
Graf 11	Počty nabídek dle jednotlivých zemí (medián a průměr).....	57

10 Seznam zkratek

EU	Evropská unie
ISVZ	Informační systém o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MSP	malé a střední podniky
PPP	Public Privat Partnership
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
SPV	special purpose vehicle
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek