

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Katedra účetnictví a financí

Diplomová práce

Veřejné zakázky na municipální úrovni

Vypracovala: Bc. Štěpánka Štemberová
Vedoucí práce: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

České Budějovice 2014

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Štěpánka ŠTEMBEROVÁ**
Osobní číslo: **E11422**
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**
Název tématu: **Veřejné zakázky na municipální úrovni**
Zadávací katedra: **Katedra účetnictví a financí**

Zásady pro vypracování:

Cíl práce:

Podíl prostředků vynakládaných municipalitami na nákup zboží a služeb a stavebních prací od soukromých subjektů je velmi vysoký. Efektivnost vynaložení těchto prostředků je významně ovlivňována způsobem zadání soukromým subjektům. Cílem práce je zhodnotit praxi zadávání veřejných zakázek a vypracovat doporučené postupy zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.

Postup zpracování:

1. Formy zabezpečování veřejných služeb.
2. Veřejné zakázky. Ekonomický a právní pohled na veřejné zakázky.
3. Zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.
4. Odhady objemu a struktury municipálních veřejných zakázek v ČR.
5. Formulace doporučených postupů veřejného zadávání.
6. Analýza veřejného zadávání ve vybraných městech, jeho zhodnocení a doporučení ke zlepšení.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **50 - 60 stran**

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

Seznam odborné literatury:

1. OECD (2011), "Enhancing public spending efficiency", in OECD, OECD Economic Surveys: Czech Republic 2011, OECD Publishing. doi: 10.1787/eco_surveys-cze-2011-4-en
2. OECD (2011), "Size of public procurement market", in OECD, Government at a Glance 2011, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2011-46-en
3. OECD (2011), "Transparency in public procurement", in OECD, Government at a Glance 2011, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2011-47-en
4. OCHRANA, F. (2007), Veřejné služby, jejich poskytování, zadávání a hodnocení. Praha : Ekopress, 167 s. ISBN 978-80-86929-31-6
5. PEKOVÁ, J. (2011), Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1
6. PROVAZNIKOVÁ, R. (2007), Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. Praha : Grada Publishing. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5
7. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004), Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice. Praha : Transparency International, 2004. 30 s.
8. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost. Praha : Transparency International, 95 s.

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.**
Katedra účetnictví a financí

Datum zadání diplomové práce: **1. března 2012**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2013**


doc. Ing. Ladislav Rolínský, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13
370 05 České Budějovice


doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 1. března 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci na téma „Veřejné zakázky na municipální úrovni“ jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Komařicích 28. 04. 2014

.....
Štěpánka Štemberová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za odbornou pomoc, kterou mi poskytoval při zpracování této diplomové práce.

Děkuji také manželovi Pájovi za trpělivost a za podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Obsah	1
1. Úvod.....	3
2. Literární přehled.....	5
2.1. Formy zabezpečování veřejných služeb.....	5
2.1.1. Veřejnoprávní neziskové organizace	7
2.1.2. Municipální podniky	9
2.1.3. Spolupráce se soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem	9
2.2. Veřejné zakázky. Ekonomický a právní pohled na veřejné zakázky.....	13
2.2.1. Ekonomický pohled na veřejné zakázky.....	13
2.2.2. Právní vymezení veřejné zakázky.....	15
2.2.3. Základní principy veřejného zadávání	18
2.3. Zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.....	21
2.3.1. Definice potřeb.....	22
2.3.2. Příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace	23
2.3.3. Hodnocení nabídek a výběr dodavatele	26
2.3.4. Realizace veřejné zakázky, kontrola plnění veřejné zakázky	27
2.4. Vliv zadávacích postupů na efektivnost veřejné zakázky	28
3. Metodika	31
3.1. Cíl práce.....	31
3.2. Postup řešení	31
4. Výsledky	34
4.1. Objem a struktura vybraných municipálních veřejných zakázek.....	34
4.1.1. Vymezení zkoumaného vzorku municipálních veřejných zakázek	34

4.1.2. Veřejné zakázky zadané vybraným vzorkem měst v roce 2013	35
4.1.3. Veřejné zakázky zadané vybraným vzorkem měst – časový vývoj.....	39
4.2. Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě České Budějovice	43
4.2.1. Případová studie č. 1: „ <i>Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)</i> “	45
4.3. Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě Most.....	57
4.3.1. Případová studie č. 2: „ <i>Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická</i> “	59
5. Závěr	69
Summary.....	72
Seznam literatury.....	73
Seznam obrázků, tabulek a grafů	

1. Úvod

Veřejné zakázky jsou důležitým činitelem národní ekonomiky a představují významné procento HDP. OECD (2011)¹ uvádí, že vlády jejích členských zemí utrací za veřejné zakázky v průměru 12 % HDP. Česká republika ročně vynaloží na veřejné zakázky zhruba 17 % HDP a řadí se tak mezi členskými státy OECD na druhé místo za Nizozemsko.

Velkou část veřejných prostředků alokují prostřednictvím veřejných zakázek municipality. Obec jako základní jednotka územní samosprávy pečuje o potřeby svých občanů. Veřejné zakázky slouží obcím jako nástroj pro poskytování veřejných služeb. Prostřednictvím jich municipality nakupují od soukromých subjektů dodávky, služby či stavební práce, ať už se jedná například o výstavbu veřejné infrastruktury, svoz komunálního odpadu či nákup parkových laviček.

Kromě veřejných zakázek má obec ještě další možnosti, jak veřejné služby zajistit. Eventuální způsoby zabezpečení uvádí první kapitola této diplomové práce. Další části práce už se věnují výhradně veřejným zakázkám.

Ekonomickému hledisku veřejných zakázek a některým problémům ovlivňujícím efektivnost veřejných zakázek se věnuje druhá kapitola literárního přehledu. Tato část rovněž uvádí legislativní normy týkající se veřejného zadávání a definuje veřejné zakázky z právního pohledu. Jsou zde formulovány základních principy veřejného zadávání, a to jak zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, tak tzv. zásady 3E – hospodárnost, efektivnost a účelnost (z anglického *economy, effectiveness, efficiency*). Dodržování těchto zásad zajišťuje smysluplné nakládání s veřejnými prostředky a zadavatel (v tomto případě daná obec) by je měl mít na paměti v každé fázi veřejné zakázky.

Další část literárního přehledu vymezuje municipalitu jako veřejného zadavatele a upozorňuje na jednotlivé etapy veřejného zadávání. Poslední část literárního přehledu pak uvádí poznatky z empirických studií zaměřených na ovlivnění efektivnosti veřejných zakázek použitými zadávacími postupy.

¹ OECD (2011), *Size of public procurement market*. s. 1

Jak již bylo naznačeno, podíl prostředků vynakládaných municipalitami na nákup zboží a služeb a stavebních prací od soukromých subjektů je velmi vysoký. Efektivnost vynaložení těchto prostředků je významně ovlivňována způsobem zadání soukromým subjektům. Cílem této diplomové práce je zhodnotit praxi zadávání veřejných zakázek a vypracovat doporučené postupy zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.

Úvodní pasáž výsledkové části se věnuje vyčíslení objemu vybraných municipálních veřejných zakázek včetně představení jejich struktury. Kapitola se soustřeďuje na průzkum veřejných zakázek dvaceti nejlidnatějších měst České republiky, tj. všech měst s počtem obyvatel přesahujícím hranici 50 000 (vyjma hlavního města Prahy).

Další kapitoly diplomové práce slouží k analýze veřejného zadávání ve statutárním městě České Budějovice a ve statutárním městě Most. Ke zhodnocení zadávací praxe slouží kromě jiného případové studie dvou veřejných zakázek uskutečněných zvolenými městy. Studie chronologicky znázorňují úkony zadavatelů u již realizovaných projektů. Ukazují na konkrétní problémy během celého procesu. Poskytují prostor pro náměty a doporučení využitelná u dalších typově podobných veřejných zakázek.

2. Literární přehled

2.1. Formy zabezpečování veřejných služeb

Úvodní kapitola literárního přehledu se věnuje tématu zajišťování místních veřejných služeb. První část kapitoly obsahuje formulaci pojmu veřejná služba. V další pasáži jsou klasifikovány organizační formy zabezpečování místních veřejných služeb a postupně jsou jednotlivé formy rozebrány.

Pojem veřejná služba definuje například dokument *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* (2007)²: „*Veřejnými službami rozumíme služby vytvořené, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy takovým způsobem, který odpovídá specifickým společenským potřebám a respektuje princip subsidiarity.*“ Tento dokument veřejné služby dále specifikuje jako tzv. věcné veřejné služby (poskytované v naturální podobě), služby regulované či poskytované ve formě finanční podpory a v širším slova smyslu jako správní činnosti poskytované v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku.

OCHRANA (2007)³ vymezuje veřejnou službu jako „*takový druh služeb, jejichž uživatelem (spotřebitelem) je veřejnost. Veřejné služby jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy.*“ Z ekonomického hlediska pak veřejnou službu označuje jako ekonomický statek, jehož reálným i potenciálním spotřebitelem je veřejnost. Znamená to, že veřejná služba je veřejným statkem kolektivní spotřeby.

Pro doplnění lze ještě uvést formulaci podle PŮČKA a kol. (2004)⁴: „*Veřejnými službami jsou služby poskytované ve veřejném zájmu. Jsou vytvořeny, organizovány nebo usměrňovány státem, krajem nebo obcí k zajišťování potřeb veřejnosti.*“

Výše bylo uvedeno, že veřejné služby zajišťují orgány veřejné správy. Zabezpečení veřejných služeb probíhá na centrální úrovni či na jednotlivých stupních územní samosprávy. Otázkou jaké veřejné statky a služby by měly být zabezpečovány na

² MINISTERSTVO VNITRA ČR (2007), *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration 2007 – 2015*, s. 76

³ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 8

⁴ PŮČEK, M. a kol. (2004), *Řízení procesů výkonu státní správy (Případová studie Vsetín)*. s. 14

jednotlivých vládních úrovních tak, aby docházelo k efektivní alokaci rozpočtových zdrojů, se zabývá teorie fiskálního federalismu (viz např. PEKOVÁ (2008)⁵). Jak uvádějí PEKOVÁ a PILNÝ (2002)⁶, k dosažení větší efektivnosti při zabezpečování veřejných statků stále častěji dochází k přenosu kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků z vyšší vládní úrovně na nižší vládní úroveň – tzn. blíže k občanovi. Dochází pak lépe k respektování jeho preferencí a lze důkladněji analyzovat strukturu spotřebitelské poptávky po veřejných statcích. V neposlední řadě dochází k přímé kontrole činnosti územní samosprávy.

Z definic pojmu veřejná služba lze vyvodit odpovědi na otázky, kdo zajišťuje veřejné služby a pro koho. Zbývá ještě objasnit problematiku způsobu obstarávání veřejných služeb. Dále uváděná klasifikace organizačních forem zabezpečování veřejných služeb vychází z dělení podle PEKOVÉ (2011)⁷. Vzhledem k tématu této práce se členění týká územně samosprávných celků. Lze použít jak pro místní úroveň samosprávy, tak pro úroveň krajskou. Územní samospráva tedy může zajišťovat veřejné statky prostřednictvím organizací ve veřejném sektoru, které k tomuto účelu zřídila (tj. veřejnoprávní neziskové organizace), prostřednictvím municipálních podniků, či formou spolupráce se soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem. Pro přehlednost uvádí základní členění *Tabulka 1: Formy zabezpečení místních veřejných služeb*.

⁵ PEKOVÁ, J. (2008), *Veřejné finance: úvod do problematiky*. s. 383

⁶ PEKOVÁ, J. a PILNÝ, J. (2002), *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. s. 57

⁷ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 175

Tabulka 1: Formy zabezpečení místních veřejných služeb

Veřejnoprávní neziskové organizace	Organizační složky
	Příspěvkové organizace
	Obecně prospěšné společnosti
	Školské právnické osoby
	Veřejné výzkumné instituce
Municipální podniky	Obchodní společnosti
Spolupráce se soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem	Soukromoprávní neziskové organizace
	Veřejné zakázky
	Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Zdroj: Vlastní zpracování

2.1.1. Veřejnoprávní neziskové organizace

Veřejnoprávní neziskové organizace k poskytování veřejných služeb zahrnují zejména organizační složky obce a příspěvkové organizace. Pro úplnost dodejme ještě obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby (zřizované za účelem poskytování vzdělávání) a veřejné výzkumné instituce (jejichž předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu).

Způsob zajišťování veřejných služeb prostřednictvím veřejnoprávních neziskových organizací se podle PEKOVÉ (2011)⁸ volí tehdy, když v rámci soukromého sektoru neexistuje konkurenční prostředí a obec si tedy nemůže mezi soukromými dodavateli vybírat. V případě monopolu soukromé firmy by pak byla veřejná služba zajišťována za vysokou cenu. Další situací, kdy zvolit veřejnoprávní neziskové organizace je, pokud jde o nezbytné služby, zejména preferované veřejné statky, u kterých je nutné zajistit jejich absolutní spolehlivost nebo není-li možné najít soukromou firmu ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany (většinou z důvodu nízké míry zisku).

Vznik a hospodaření organizačních složek i příspěvkových organizací se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech⁹ a zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.¹⁰

⁸ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 175

⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

¹⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Organizační složky

Organizační složka obce vzniká rozhodnutím zastupitelstva dané obce. Není účetní jednotkou. Všechny její příjmy i výdaje jsou součástí rozpočtu zřizovatele. Forma organizačních složek bývá volena zpravidla pro tzv. čisté veřejné statky, jmenujme například neziskové služby v oblastech kultury (např. knihovny) či bezpečnosti (např. městská policie).

Jak uvádí PROVAZNÍKOVÁ a SEDLÁČKOVÁ (2009)¹¹, vzhledem ke způsobu financování organizačních složek je jejich výhodou přímá kontrola a vliv obce nad jejich činností. Na druhé straně zde však chybí motivace k efektivnímu vynakládání přidělených prostředků.

Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace zřizuje obec pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Příspěvkové organizace jsou na rozpočet svého zřizovatele napojeny saldem svého rozpočtu (příspěvkem na provoz, příspěvkem na investice a případně odvodem do rozpočtu zřizovatele). Tato organizační forma bývá využívána pro zabezpečování smíšených veřejných statků, zpravidla poskytovaných za uživatelský poplatek. Uplatnění najde například v oblasti školství (např. mateřské a základní školy), ale i kultury (např. městská divadla) či sociálních služeb (např. domovy pro seniory či centra sociálních služeb).

Podle PROVAZNÍKOVÉ a SEDLÁČKOVÉ (2009)¹² jsou příspěvkové organizace více motivovány k tomu, aby služby poskytovaly efektivně, protože nesou náklady na jejich provozování, mají větší volnost při odměňování zaměstnanců a mohou si bez omezení ponechat případný nerozpočtovaný provozní přebytek (nad rámec stanovené výše příspěvku odváděné do rozpočtu zřizovatele).

¹¹ PROVAZNÍKOVÁ, R. a SEDLÁČKOVÁ, O. (2009), *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. s. 244

¹² PROVAZNÍKOVÁ, R. a SEDLÁČKOVÁ, O. (2009), *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. s. 245

2.1.2. Municipální podniky

Municipality mohou zabezpečovat veřejné služby také prostřednictvím společností založených podle zákona o obchodních korporacích (zejména společností s ručením omezeným a akciových společností). Rozlišuje se pouze výše majetkového podílu obce v těchto podnicích. Obec vlastní veškeré majetkové podíly, majoritní majetkový podíl, či minoritní majetkový podíl.

Jak uvádí PEKOVÁ (2011)¹³, municipální podniky místní samospráva zřizuje především k zabezpečování tzv. polotržních statků, případně i tržních statků, kdy trh při jejich zabezpečování selhává. Jako příklad využívání municipálních podniků lze uvést zajišťování hromadné dopravy, odvozu komunálního odpadu, dodávky tepla, aj.

Výhody zakládání obecních obchodních společností předkládá např. PAVEL (2006)¹⁴. Jmenujme především zachování vlivu obce na poskytované služby (z hlediska rozsahu i kvality) či snížení rizika plynoucího z uzavření nekompletních smluv. Tím je myšleno, že nelze uzavřít obchodní kontrakt, který by ošetřoval veškeré problémy, které mohou během jeho plnění nastat. Proto se zdá výhodné ponechat si kontrolu nad poskytovatelem veřejné služby a snížit tak riziko zneužití existujících „mezer“ v uzavřeném smluvním vztahu.

PAVEL (2008)¹⁵ však upozorňuje i na nevýhody a rizika související s využíváním municipálních podniků. Zejména se jedná o snížení transparentnosti toku veřejných prostředků a s tím související absenci efektivní kontroly ze strany veřejnosti i ze strany orgánů veřejné správy. Problematickým okruhem je též respektování zákona o veřejných zakázkách a zákona o svobodném přístupu k informacím.

2.1.3. Spolupráce se soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem

K využívání soukromého sektoru při zabezpečování veřejných služeb by měly orgány veřejné správy přistupovat pouze tehdy, jedná-li se o efektivnější způsob než při zajištění některou z výše uvedených organizací veřejného sektoru.

¹³ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 175

¹⁴ PAVEL, J. (2006), *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. s. 4

¹⁵ PAVEL, J. (2008), *Používání obecních obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst*. s. 14

Soukromoprávní neziskové organizace

Soukromoprávní (tj. nevládní) neziskové organizace specifikují např. PEKOVÁ, PILNÝ a JETMAR (2008)¹⁶. Tyto organizace zakládají soukromé subjekty podle soukromého práva. Jsou zakládány nikoliv za účelem podnikání, ale pro zabezpečování veřejných služeb na neziskovém principu. Služby jsou poskytovány buď pro vlastní členy, nebo pro obyvatelstvo, většinou s finanční podporou státu či územní samosprávy. Jejich činnost se velmi často specializuje na zajišťování služeb málo početným cílovým skupinám klientů. Pro veřejný sektor je to odlehčení, neboť při zajišťování takových služeb nemůže dosahovat tzv. úspor z rozsahu na jednotku výkonu (např. na místo v sociálním zařízení).

Veřejné zakázky

Jak uvádějí OSTŘÍŽEK a KOUBA (2011)¹⁷: „*Veřejné zakázky jsou velmi specifickým způsobem uzavírání smluv. Zjednodušeně je možné říci, že jednou ze smluvních stran – nakupujícím, musí být vždy veřejný sektor, zatímco druhá strana kontraktu je obvykle prezentována zástupci soukromého sektoru.*“ Veřejný sektor od soukromých subjektů nakupuje dodávky, služby či stavební práce, pomocí nichž zabezpečuje poskytnutí veřejné služby občanům. Institut veřejných zakázek podrobněji rozebírá následující kapitola.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership - PPP)

OSTŘÍŽEK (2007)¹⁸ definuje PPP jako „*smluvně upravené partnerství veřejného a soukromého sektoru vedoucí k zajištění veřejné infrastruktury a služeb a využívající schopnosti obou partnerů pomocí nejvhodnější možné alokace zdrojů, odpovědnosti a rizik a tomu odpovídajících příjmů.*“

Právní úprava PPP projektů v České republice je obsažena zvláště v zákoně o veřejných zakázkách a v koncesním zákoně. Tyto projekty je podle PEKOVÉ (2011)¹⁹ vhodné použít tehdy, kdy je produkce a poskytování smíšeného veřejného statku prostřednictvím veřejného sektoru příliš náročná na vstupní kapitál.

¹⁶ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a JETMAR, M. (2008) *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. s 71

¹⁷ OSTŘÍŽEK, J. a KOUBA, L. (2011), *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization*. s. 10

¹⁸ OSTŘÍŽEK, J. a kol. (2007), *Public private partnership: příležitost a výzva*. s. 2

¹⁹ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 392

Stěžejními vlastnostmi PPP projektů jsou, jak už bylo uvedeno v definici PPP, subjekty účastníci se projektu (tedy veřejný a soukromý sektor) a jejich dlouhodobý vztah vzhledem k době trvání projektů (i několik desítek let). Další charakteristikou PPP je jejich financování (částečně soukromým sektorem, někdy prostřednictvím složitých dohod mezi různými stranami) a transfer části rizik na partnera z oblasti soukromého sektoru.

Existují různé typy PPP projektů. Specifikujme alespoň ty hlavní podle dokumentu Evropské komise *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships* (2003)²⁰, které však nejsou vyčerpávajícím výčtem všech forem projektů PPP.

Jedná se například o typ **DB** (Design – Build), kdy jde o formu návrhu a následného vytvoření požadovaného projektu soukromým subjektem. Projekt je financován a vlastněn veřejným sektorem. Klíčovým je přenos rizika projektování i vybudování na soukromý subjekt. Využití projektů DB je především u investic s nízkou náročností na následné provozování či u projektů, kde si veřejný sektor chce zodpovědnost za provoz zachovat.

Další formou může být tzv. **BOT** (Build – Operate - Transfer), čili případy, kdy úkolem privátního subjektu je vybudování a provozování objektu po definované období. Poté je objekt převeden zpět veřejnému sektoru. Projekt je financován z veřejných prostředků a zůstává ve veřejném vlastnictví po celou dobu smlouvy. Oproti typu DB je na soukromý subjekt přeneseno navíc i riziko z provozování zařízení. To může vést k inovacím ze strany soukromého subjektu. Obecně lze také říci, že se snižuje riziko neočekávaných událostí vzhledem k tomu, že jediný subjekt (v tomto případě privátní) zná všechny fáze projektu.

Jiné schéma PPP projektů nabízí tzv. **DBFO** (Design – Build – Finance – Operate). V tomto případě soukromý subjekt navrhuje, buduje, financuje a spravuje projekt po smluvně definovanou dobu. Vlastnictví je v rukou veřejného sektoru, přičemž veřejný sektor dlouhodobě splácí infrastrukturu i služby poskytované privátním partnerem formou úhrady poplatků za dostupnost.

Konceptem podobným DBFO je tzv. **koncese**. Oproti DBFO je však zařízení po celou dobu trvání smlouvy ve vlastnictví soukromého partnera. Soukromý subjekt získává

²⁰ EVROPSKÁ KOMISE (2003), *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships* (2003), s. 28

příjmy přímo od koncových uživatelů veřejné služby formou uživatelských poplatků. Projekty DBFO a koncese se využívají zvláště v oblasti výstavby dálnic, či vodohospodářské infrastruktury.

Koncept PPP projektů má řadu výhod i nevýhod. Mezi nejčastěji uváděné výhody patří efektivnější realizace projektů z hlediska kvality, rychlosti provedení i uvedení do provozu. Rizika se přesouvají na toho partnera, který je schopen je lépe řídit. Veřejný sektor má prostřednictvím PPP projektů přístup k finančním zdrojům soukromého sektoru a může tedy realizovat projekty i za situace, kdy ve veřejném rozpočtu není dostatek finančních prostředků. Může také využívat soukromých materiálních a personálních zdrojů a odborných znalostí a zkušeností privátního sektoru. Soukromý sektor je motivován ke snižování nákladů na PPP projekty.

Nevýhody PPP projektů spočívají zejména v časově náročné a nákladné přípravě projektů. Jiným problémem může být komplikovanost smluv na PPP projekty. Navíc se smlouvy uzavírají na dlouhou dobu. Z tohoto faktu plyne jejich neflexibilita (během trvání projektů lze velmi obtížně provádět jakékoli změny), a také dlouhodobý závazek pro veřejného zadavatele.

2.2. Veřejné zakázky. Ekonomický a právní pohled na veřejné zakázky

Jak již napovídá název, tato kapitola se věnuje problematice veřejných zakázek. V úvodu je specifikován pojem veřejná zakázka z ekonomického hlediska a prostor je věnován také problémům ovlivňujícím efektivnost veřejných zakázek. Další část pak slouží k vymezení legislativních norem týkajících se zadávání veřejných zakázek, definici pojmu veřejná zakázka z právního pohledu a k základnímu členění veřejných zakázek. Poslední část kapitoly uvádí základní principy veřejného zadávání.

2.2.1. Ekonomický pohled na veřejné zakázky

Veřejné zakázky jsou jedním z možných nástrojů pro zabezpečování veřejných služeb pro občany. Z ekonomického hlediska se podle OCHRANY (2008)²¹ veřejnou zakázkou rozumí „účelová alokace zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvykle ekonomicko – sociální cíle“. Na jedné straně zadavatel přihlíží k tomu, aby použité veřejné zdroje byly alokovány hospodárně, efektivně a účelně. Na straně druhé sleduje veřejná zakázka i kritéria související s přerozdělováním zdrojů, kdy užitky z realizované veřejné zakázky mohou plynout jen určitým segmentům veřejnosti.

PAVEL (2005)²² v dokumentu vydaném organizací Transparency International charakterizuje veřejnou zakázku jako „stimulaci tržních procesů za situace, kdy poptávajícím subjektem je stát. Veřejné zakázky mají stejně jako nákup zboží spotřebitelem charakter směny zboží za peněžní prostředky. Stejně jako spotřebitel čelí jejich zadavatel rozpočtovému omezení a nakupuje (resp. vyhlašuje soutěže na nákup) zboží podle míry pocíťované potřeby.“

Používání veřejných zakázek je podle HAMERNÍKOVÉ, MAATYOVÉ a kol. (2010)²³ založeno na předpokladu, že většinu statků a služeb dokáže soukromá organizace vyprodukovat levněji než organizace ve veřejném sektoru. Důvodem je fakt, že v organizacích veřejného sektoru chybí ziskový motiv. V důsledku toho zde není

²¹ OCHRANA, F. (2004), *Veřejné zakázky*. s. 9

²² TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. s. 11

²³ HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kol. (2010), *Veřejné finance*. s. 97

vyvíjen dostatečný tlak na snižování nákladů. Tato neefektivnost je ještě znásobena nemožností krachu veřejné organizace.

Veřejné zakázky by měly poskytnout veřejnému sektoru zákonný rámec, který umožní tržně nakládat s veřejnými prostředky a který se co nejvíce blíží obchodní soutěži na volném trhu. Jak uvádí PEKOVÁ (2011)²⁴, předpokladem využití veřejných zakázek je konkurenční prostředí, ve kterém lze vybrat zájemce – soukromou firmu, která nejlépe splní v zadávacím řízení požadavky na kvantitu a kvalitu veřejného statku, ale i cenu (tzv. nabídková cena). HAMERNÍKOVÁ, MAAYTOVÁ a kol. (2010)²⁵ kladou za cíl veřejných zakázek právě získání statků a služeb v požadované kvalitě za nejnižší možnou cenu. Existuje však řada faktorů, které mohou ovlivnit nesplnění tohoto cíle. Dále jsou uvedeny některé problémy ovlivňující efektivní využívání veřejných zakázek. Nejprve je nutné jmenovat fakt, který uvádí PAVEL (2005)²⁶. Zadavatel jako nakupující subjekt není zároveň konečným spotřebitelem. V případě, že se zadavatel dopustí chyby (zakoupí špatný produkt, uzavře smlouvu za příliš vysokou cenu), nedopadne to bezprostředně na úroveň jeho užitku. Zadavateli tedy chybí motivace k výběru nejlepší možné varianty. Nelze se spolehnout ani na bezúhonné jednání zadavatele (myšleno úředníky zastupující zadavatele). V případě přijetí úplatku si zástupce zadavatele zvyšuje své disponibilní příjmy, ale náklady vyjádřené zvýšením ceny přesouvá na daňové poplatníky.

PEKOVÁ (2011)²⁷ upozorňuje na skutečnost, že objem veřejných výdajů vynaložených na veřejné zakázky může být příčinou zájmu lobbystických skupin. Rovněž PAVEL (2005)²⁸ připomíná, že v některých odvětvích (např. zbrojní výroba) jsou kontrakty realizovány výhradně ve formě veřejných zakázek. Doporučuje proto, aby zadavatelé používali předem definované procesy, které zajistí transparentnost v uzavírání obchodů. Rozhodování v rámci veřejných zakázek má formální podobu danou zákonnou normou. Z důvodu zajištění transparentnosti o realizaci kontraktu nerozhoduje jediná osoba.

²⁴ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 185

²⁵ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2010), *Veřejné finance*. s.100

²⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. s. 11

²⁷ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s.189

²⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. s. 12.

Podle PAVLA (2005)²⁹ ale může počet lidí, kteří rozhodují, vést k přijímání kompromisních řešení, ke zpomalení rozhodovacího procesu a k nejednoznačnosti v rozhodování.

Z hlediska role veřejnosti ve vztahu k veřejným zakázkám je v České republice využíván tzv. nabídkový přístup. Jak uvádí OCHRANA (2004)³⁰, tento přístup absolutizuje roli politiků (resp. rozhodovatelů) při veřejných zakázkách. Ti přicházejí ve vztahu k veřejnosti v roli nabízetelů veřejné zakázky, aniž by zjišťovali preference občanů o daném problému a zohledňovali jejich reálná očekávání. Politici často rozhodují o veřejných zakázkách bez ohledu na celkové veřejné mínění či dokonce i jinak, nežli doporučily expertní komise.

Efektivnost veřejných zakázek může být ohrožena rovněž ze strany dodavatelů při dohodách o tzv. koluzním kartelu. Jak uvádí OECD (2009)³¹, „*bid rigging (neboli smluvená nabídka) se vyskytne, pokud se podniky, u kterých by se jinak očekávalo, že si budou konkurovat, tajně dohodnou a zvýší ceny či sníží kvalitu zboží nebo služeb pro kupující, kteří si přejí získat zboží nebo služby prostřednictvím výběrového řízení.*“

2.2.2. Právní vymezení veřejné zakázky

Zadávání veřejných zakázek v České republice upravuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZVZ). Tento zákon vychází z platných právních norem Evropské unie. Evropská legislativa pro oblast zadávání veřejných zakázek zahrnuje zejména směrnice 2004/18/ES a 2004/17/ES Evropského parlamentu a Rady EU. Zatímco evropské směrnice se zaměřují na uspořádání pravidel pro zadávání nadlimitních veřejných zakázek, česká legislativa se vztahuje i na zadávací postupy u podlimitních veřejných zakázek a základní podmínky pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Definice veřejné zakázky podle ZVZ zní: „*Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná*

²⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. s. 12

³⁰ OCHRANA, F. (2004), *Veřejné zakázky*. s.13

³¹ OECD (2009), *Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku*. s. 1

zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.“

Veřejné zakázky podle předmětu

Základní členění veřejných zakázek podle jejich předmětu vyplývá již ze zákonné definice veřejné zakázky. Veřejnou zakázkou na dodávky se rozumí veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci (resp. zboží). Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je provedení stavebních prací či zhotovení stavby a případně s tím související projektová nebo inženýrská činnost. Veřejnou zakázku na služby ZVZ definuje pouze tak, že není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce.

Veřejné zakázky podle výše předpokládané hodnoty

ZVZ klasifikuje veřejné zakázky i podle výše jejich předpokládané hodnoty. Předpokládanou hodnotou se rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, přičemž rozhodná je cena bez daně z přidané hodnoty. Zadavatel je povinen stanovit její výši před zahájením zadávacího řízení, tato skutečnost má vliv na další zadávací postup zadavatele. Podle výše předpokládané hodnoty rozlišujeme veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu.

Za **nadlimitní veřejnou zakázku** se pokládá veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota dosáhne nejméně finančního limitu uvedeného v *Tabulce 2: Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky*. Vzhledem k tématu práce obsahuje tabulka pouze údaje týkající se veřejného zadavatele. Finanční limity jsou stanovovány jednotně pro všechny země EU, v České republice jsou limity stanoveny nařízením vlády.³²

³² Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu

Tabulka 2: Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky

Zadavatel	Veřejné zakázky na dodávky	Veřejné zakázky na služby	Veřejné zakázky na stavební práce
Česká republika a státní příspěvkové organizace	3 256 000 Kč	3 256 000 Kč	125 265 000 Kč
územně samosprávné celky, příspěvkové organizace, jiné právnické osoby dle § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ	5 010 000 Kč	5 010 000 Kč	125 265 000 Kč
veřejní zadavatelé zadávající veřejnou zakázku v oblasti obrany nebo bezpečnosti	10 021 000 Kč	10 021 000 Kč	125 265 000 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování

Výše limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu (resp. pro podlimitní veřejné zakázky) je v současné době předmětem diskuze. Novelou ZVZ z 31. ledna 2012³³ se stanovil limit pro všechny zakázky malého rozsahu ve výši 1 000 000 Kč. Veškeré veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou přesahující tuto mez měly být zadávány podle ZVZ od 1. ledna 2014. S odůvodněním přílišné administrativní zátěže a finančních nákladů na straně zadavatele, ale i na straně dodavatelů, se od tohoto nařízení ustoupilo. Kvůli časové neodkladnosti neupravuje nová pravidla novela ZVZ, ale Zákonné opatření Senátu.³⁴

Podlimitní veřejnou zakázkou se tak od 1. ledna 2014 rozumí veřejná zakázka na dodávky nebo na služby, jejíž předpokládaná hodnota činí nejméně 2 000 000 Kč a která nedosáhne finančního limitu pro nadlimitní veřejné zakázky (viz *Tabulka 2: Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky*). V případě veřejných zakázek na stavební práce se za podlimitní veřejnou zakázku pokládá zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí nejméně 6 000 000 Kč a která nedosáhne finančního limitu pro nadlimitní veřejné zakázky.

³³ Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ Zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Za **veřejnou zakázku malého rozsahu** se považuje veřejná zakázka nedosahující předpokládané hodnoty 2 000 000 Kč (pro veřejné zakázky na dodávky nebo na služby), resp. 6 000 000 Kč (pro veřejné zakázky na stavební práce).

Pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu připouští ZVZ výjimku. Zadavatel není povinen postupovat při zadávání těchto zakázek podle ZVZ, je ale povinen dodržovat zásady uvedené v § 6, tj. zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Tato výjimka ze ZVZ snižuje časovou náročnost a administrativní náklady zadavatele u zakázek s nízkou finanční hodnotou.

2.2.3. Základní principy veřejného zadávání

Jak uvádí OECD (2011)³⁵, úzká spolupráce veřejného a soukromého sektoru a objem transakcí v oblasti veřejného zadávání vytváří příležitosti pro soukromý prospěch a plýtvání na úkor daňových poplatníků. Pro minimalizaci těchto rizik je v ZVZ zakotven § 6 obsahující zásady veřejného zadávání. Podle tohoto ustanovení je zadavatel zavázán dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zajištění dostatečné míry transparentnosti v průběhu celého cyklu zadávání veřejné zakázky má podle OECD (2011)³⁶ zásadní význam pro minimalizaci rizika podvodů, korupce a špatného hospodaření s veřejnými prostředky, a na zajištění rovných podmínek pro podniky a tím podpoření hospodářské soutěže.

Dopad dodržování zásad veřejného zadávání na formální charakter zadávacích postupů obsahuje *Metodika zadávání veřejných zakázek* (2013)³⁷ vydaná Ministerstvem pro místní rozvoj. Podle ní lze princip transparentnosti spatřovat v povinnosti pořizovat o všech významných úkonech písemnou dokumentaci v dostatečném rozsahu z důvodu možného nezávislého přezkumu úkonů, jasně a v dostatečném předstihu vymezit kritéria pro hodnocení nabídek dodavatelů, všechna rozhodnutí opatřit řádným odůvodněním, uveřejnit smlouvu na plnění veřejné zakázky a uveřejnit skutečně uhrazenou cenu veřejné zakázky.

³⁵ OECD (2011), *Transparency in public procurement*. s. 1

³⁶ OECD (2011), *Transparency in public procurement*. s. 1

³⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2013), *Metodika zadávání veřejných zakázek*. s. 7

Podle pravidla rovného zacházení musí zadavatel přistupovat stejně ke všem dodavatelům. Například podmínky zadávacího řízení by měly být přístupny tak, aby všichni dodavatelé dopředu věděli, jak bude výběrové řízení probíhat.

Při vymezení zadávacích podmínek nesmí zadavatel bez důvodu diskriminovat žádného z dodavatelů. Tím je myšleno, že všechny podmínky omezovacího charakteru (např. kvalifikační požadavky) musí podstatným způsobem souviset s předmětem veřejné zakázky.

Kromě ZVZ existují ještě jiné právní normy (např. zákon o finanční kontrole, zákon o rozpočtových pravidlech, zákon o obcích, atd.), z nichž vyplývají důležité požadavky s významem pro průběh zadávacího řízení. Jedná se o tzv. principy 3E – hospodárnost, efektivnost, účelnost (z anglického *economy, effectiveness, efficiency*).

Výše zmíněná *Metodika zadávání veřejných zakázek (2013)*³⁸ k zásadám 3E uvádí: „*Smyslem zadání veřejné zakázky je zajistit statek, který zadavatel skutečně potřebuje pro zajištění plnění svých úkolů tak, aby uspokojil jeho potřebu (účelnost) za co nejnížší cenu (hospodárnost), respektive za nejnížší cenu připadající na jednotku užitečnosti (efektivnost).*“

Zásada účelnosti je naplněna, pokud jsou dosaženy stanovené cíle. Účelnost zohledňuje zadavatel již při ověřování skutečné potřeby veřejné služby. U veřejné zakázky musí zadavatel jasně vymežit její předmět a od této charakteristiky se neodchylovat během celého životního cyklu zakázky.

Hospodárností se rozumí minimalizace nákladů na veřejnou zakázku za předpokladu dodržení požadovaného množství a kvality. Náklady na veřejnou zakázku ovšem nelze chápat pouze jako pořizovací náklady. Je nutné zohlednit rovněž následné provozní náklady.

Efektivností můžeme označit optimální vztah mezi náklady vynaloženými na veřejnou zakázku a jejími výstupy. Zadavatel usiluje buď o dosažení maximálních výstupů z daných zdrojů, nebo o dosažení daného výstupu s použitím minima zdrojů.

Dodržování zásad uvedených v § 6 ZVZ a principů 3E zajišťuje smysluplné nakládání s veřejnými prostředky a zadavatel by je měl mít na paměti v každé fázi výběrového

³⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2013), *Metodika zadávání veřejných zakázek*. s. 7

řízení. Přesto z výzkumu TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)³⁹ vyplynulo, že v roce 2004 se z celkového objemu veřejných zdrojů použilo na obecní úrovni neefektivně 15 mld. Kč a na centrální úrovni 17,4 mld. Kč. Celkový odhad ztrát plynoucích z neefektivity a neprůhlednosti při zadávání veřejných zakázek v České republice tedy činil 32,4 mld. Kč. Ačkoli autoři studie zdůrazňují, že byla při výzkumu použita řada zjednodušujících předpokladů, závěrečná čísla rozhodně nejsou ničím pozitivním. Je ovšem třeba říci, že od doby zpracování studie došlo k několika změnám v právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Důležitá byla zejména tzv. *protikorupční novela*⁴⁰ z roku 2012, která má posílit transparentnost zadávání veřejných zakázek, zefektivnit výběrová řízení a posílit možnost kontroly vynakládání veřejných prostředků. Podle OECD (2011)⁴¹ se očekává, že právě touto „protikorupční strategií“ by mohlo být ročně ušetřeno zhruba 15 % nákladů na veřejné zakázky (tj. zhruba 2,5 % HDP). Otázkou je, nakolik se očekávání podaří naplnit, neboť od přijetí protikorupční novely již znovu došlo k úpravám legislativy (viz například opětovná změna limitů pro podlimitní veřejné zakázky resp. veřejné zakázky malého rozsahu).

³⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007), *Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice. s. 5*

⁴⁰ Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ OECD (2011), *Enhancing public spending efficiency. s. 53*

2.3. Zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni

Úvod této kapitoly se zaměřuje na vymezení municipality jako zadavatele veřejné zakázky. Další část pak obsahuje nastínění jednotlivých fází veřejné zakázky zadávané obcí.

Jednou z podmínek, aby mohla být zakázka posuzována jako veřejná, je, že ji zadává osoba, která je zadavatelem veřejných zakázek. Veřejné zakázky podle ZVZ zadává veřejný zadavatel, dotovaný zadavatel či sektorový zadavatel. Za veřejného zadavatele označujeme kromě České republiky či státních příspěvkových organizací i územní samosprávný celek a příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonává územně samosprávný celek. Pokud tedy municipalita zabezpečuje veřejné služby prostřednictvím institutu veřejných zakázek, musí se řídit platnou právní úpravou pro tuto oblast, tedy zákonem o veřejných zakázkách.

Obrázek 1: Proces municipální veřejné zakázky



Zdroj: PEKOVÁ (2011)⁴², vlastní zpracování

Veřejná zakázka prochází několika fázemi od momentu její identifikace zadavatelem až po její realizaci vybraným uchazečem a její závěrečné vyhodnocení. Jednotlivé fáze

⁴² PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 187

zadávání municipální veřejné zakázky znázorňuje *Obrázek 1: Proces municipální veřejné zakázky*.

2.3.1. Definice potřeb

První fází cyklu veřejné zakázky je definice potřeb, které mají být veřejnou zakázkou uspokojeny. PEKOVÁ (2011)⁴³ upozorňuje na nutnost zhodnocení dosavadního stavu nabídky příslušného lokálního veřejného statku. Dále je potřeba zodpovězení otázek jak je uspokojována poptávka po daném veřejném statku, jaké jsou cíle obce v uspokojení poptávky (kvantitativní a kvalitativní) a jak těchto cílů dosáhnout. To znamená, že v této fázi dochází i k rozhodnutí, že veřejný statek bude zabezpečen veřejnou zakázkou.

OCHRANA (2007)⁴⁴ uvádí, že prvním krokem při zadávání veřejných zakázek je ujasnění si předmětu a cílů veřejné zakázky. Na samém počátku si zadavatel staví otázky, „co má být řešeno?“ a „jaké existují možnosti věcného řešení problému?“ Odpovědi na tyto otázky získá zadavatel od expertů na danou problematiku. Získané možnosti řešení pak odborně posoudí a nechá k navrhovaným způsobům vyjádřit veřejnost ve veřejné diskuzi. Teprve poté se zadavatel rozhodne o způsobu řešení problému a toto řešení přetransformuje do zadávací dokumentace.

K problematice cílů veřejných zakázek OCHRANA (2007)⁴⁵ dále upozorňuje na důležitost stanovení nejen funkčních cílů, ale i objektových. Funkční cíle pouze ukazují, jaká činnost má být provedena. Oproti tomu objektové cíle jsou charakterizovány naturálními, resp. fyzikálními jednotkami (počet, čas, technické parametry), které lze kvantitativně vyhodnotit. Cíle by tedy měly být formulovány tak, aby bylo možné jejich splnění vyhodnotit v závěrečných fázích veřejné zakázky.

Požadavky na poptávané zboží či služby by podle PAVLA (2005)⁴⁶ měly být formulovány co možná nejpřesněji, avšak jen u vlastností, které jsou pro jejich užitnou hodnotu klíčové. Přílišná a neúčelná specifikace snižuje počet potencionálních konkurentů, což může mít negativní dopad na cenu zakázky.

⁴³ PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. s. 187

⁴⁴ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 109

⁴⁵ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 118

⁴⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. s. 12

Pro efektivní alokaci veřejných prostředků je etapa zahrnující výše uvedené plánování a rozhodování o uspokojování potřeb klíčová. Pokud se v této fázi zadavatel nerozhodne správně, může sice v dalších krocích vybrat nejlepšího dodavatele, ale ten dodá takové služby či statky, jejichž využitím nedojde k naplnění sledovaných cílů.

2.3.2. Příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace

Další etapa veřejného zadávání zahrnuje rozhodování o druhu veřejné soutěže, vypracování zadávací dokumentace a stanovení hodnotících kritérií pro uchazeče.

Zadávací dokumentace

Zadávací dokumentace je stěžejním dokumentem, jehož zpracování musí zadavatel věnovat patřičnou pozornost. Jak dokládá *Metodika pro zadávání veřejných zakázek* (2013)⁴⁷: „*Zadávací dokumentace je komplexní dokument obsahující veškeré požadavky zadavatele týkající se předmětu veřejné zakázky. Zadavatel je tak povinen v tomto dokumentu specifikovat veškeré údaje, požadavky či technické podmínky, které dodavatelům umožní vypracovat na jejich základě porovnatelné nabídky.*“ Vypracováním kvalitní zadávací dokumentace zadavatel předchází případným problémům jak v samotném zadávacím řízení, tak i ve fázi realizace veřejné zakázky. Pokud není zadávací dokumentace úplná, jednoznačná a srozumitelná, dodavatelé jsou nuceni přistupovat k žádostem o dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Nezřídká pak dochází k prodlužování celého zadávacího procesu. Problémy mohou nastat i s hodnocením přijatých nabídek. V krajním případě může docházet k dohadům o přesném předmětu díla až ve fázi realizace veřejné zakázky.

Zadávací řízení

Zákon o veřejných zakázkách ukládá zadavateli povinnosti využít při zadávání veřejných zakázek některé ze stanovených zadávacích řízení. Od toho se částečně odvíjí postup zadávání veřejné zakázky. Jednotlivé typy zadávacích řízení nelze použít ve všech situacích, tj. pro všechny druhy veřejných zakázek a pro všechny zadavatele.

⁴⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2013), *Metodika zadávání veřejných zakázek*. s. 85

Otevřené řízení může zadavatel použít vždy bez dalších omezení. Oznámením otevřeného řízení zadavatel vyzývá dodavatele k podání nabídek a k prokázání splnění kvalifikace.

Užší řízení lze rovněž použít bez omezení. Toto zadávací řízení prochází dvěma stupni. Oznámením užšího zadávacího řízení zadavatel vyzývá dodavatele k podání žádostí o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace. Dodavatele, kteří prokázali splnění kvalifikace, pak v další fázi zadavatel vyzývá k podání nabídky. Oproti otevřenému řízení se jedná o časově i administrativně náročnější zadávací řízení.

Zjednodušené podlimitní řízení může zadavatel použít pouze pro zadání podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby a pro zadání veřejných zakázek na stavební práce, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 000 000 Kč bez DPH. Ve zjednodušeném podlimitním řízení zadavatel vyzývá písemnou výzvou minimálně 5 dodavatelů k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace. Výzvu zároveň zveřejní na svém profilu. ZVZ dále stanovuje, že veřejný zadavatel nesmí opakovaně vyzývat stejný okruh dodavatelů, není-li to odůvodněno zvláštními okolnostmi. Smyslem tohoto typu zadávacího řízení je zjednodušení zadávací procedury a snížení jeho časové náročnosti u zakázek s relativně nízkou předpokládanou hodnotou.

Veřejný zadavatel může aplikovat **jednací řízení s uveřejněním** pouze za splnění taxativně vyjmenovaných předpokladů. Jak uvádějí KRUTÁK a KRUTÁKOVÁ (2013)⁴⁸, zjednodušeně lze říci, že jednací řízení s uveřejněním veřejný zadavatel použije, pokud předchozí zadávací řízení bylo neúspěšné, pokud by jiný typ zadávacího řízení nebyl vhodný či v případě zadávání veřejných zakázek na služby uvedené v příloze č. 2 ZVZ.

Při zadávání jednacím řízením s uveřejněním se postupuje obdobně jako v případě užšího řízení. O podaných nabídkách ale zadavatel s uchazeči dále jedná podle pravidel předem vymezených ve výzvě k podání nabídky. Účelem jednání je dosažení co nejvýhodnějších podmínek plnění. Zadavatel sám určuje, kolik kol jednání proběhne.

⁴⁸ KRUTÁK, T. a KRUTÁKOVÁ, L. (2013), *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady: k 1.4.2013*. s. 109

Jednací řízení bez uveřejnění je, jak uvádí *Metodika zadávání veřejných zakázek* (2013)⁴⁹, krajním způsobem zadání veřejné zakázky, pokud není možné veřejnou zakázku objektivně zadat v jiném druhu zadávacího řízení. Jde o nejméně formalizované zadávací řízení, nejvíce se blíží sjednávání smlouvy podle občanského zákoníku resp. zákona o obchodních korporacích. Zadavatel vyzývá jednoho či více zájemců k jednání, přičemž po skončení jednání podávají zájemci nabídky na plnění veřejné zakázky. Nabídky odrážejí výsledky jednání, popřípadě jsou z hlediska vyjednaných podmínek pro zadavatele ještě výhodnější.

Soutěžní dialog slouží pro zadávání veřejných zakázek se zvláště složitým předmětem plnění. Pro veřejného zadavatele představuje zadávací řízení o třech fázích. V té první zadavatel vyzývá zájemce k podání žádostí o účast v soutěžním dialogu a k prokázání splnění kvalifikace. Dodavatelé, kteří splnili kvalifikaci, jsou poté vyzváni k účasti v soutěžním dialogu. Zadavatel vede jednání se zájemci s cílem nalézt řešení, která budou vyhovovat jeho potřebám a požadavkům. Poslední fáze nastává po rozhodnutí, která řešení jsou vhodná. Zadavatel vyzve všechny dodavatele, kteří se účastnili soutěžního dialogu, k podání nabídky, přičemž každému z nich pošle rozhodnutí o vhodnosti jeho řešení s odůvodněním.

Hodnotící kritéria

Zásadním úkolem zadavatele při přípravě veřejné zakázky je stanovení hodnotících kritérií. Základní hodnotící kritéria, tj. ekonomickou výhodnost nabídky a nejnížší nabídkovou cenu, předepisuje ZVZ. Zadavatel si jedno z nich zvolí s ohledem na druh a složitost veřejné zakázky.

Za transparentnější lze považovat kritérium nejnížší nabídkové ceny. Zároveň se jedná o kritérium, jež neklade velké nároky na proces hodnocení a výběru nejvhodnější nabídky. OCHRANA (2007)⁵⁰ připomíná nutnost provedení analýzy, zda má zadavatel vypracovaný takový systém ukazatelů, který zabezpečí dosažení potřebné kvality realizované nabídky při použití kritéria nejnížší nabídkové ceny. Zadavatel proto prověřuje, zda má vypracovaný systém standardů, kterých je třeba dosáhnout při realizaci nabídky. V některých případech (obzvláště u jednorázových akcí) není nutné

⁴⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2013), *Metodika zadávání veřejných zakázek*. s. 244

⁵⁰ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 119

vytvářet standardy jako univerzální normy. Postačí stanovení minimální úrovně hodnoty požadovaných parametrů, které musí splnit každá nabídka.

Pokud se zadavatel rozhodne pro posouzení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti, musí určit dílčí hodnotící kritéria s ohledem na nabízené plnění zakázky. K dílčím kritériím pak přiřazuje váhy v procentech. Pokud není schopen váhy stanovit, uvádí hodnotící kritéria v sestupném pořadí podle přisuzovaného významu. Pro definování vah dílčích hodnotících kritérií je možné použít různé metody. OCHRANA (2007)⁵¹ uvádí například postupy pro metodu alokace 100 bodů či metodu párového srovnávání kritérií.

Z příkladů dílčích hodnotících kritérií udávaných v ZVZ lze jmenovat nabídkovou cenu, kvalitu, záruční a pozáruční servis, dodací lhůtu, lhůtu pro dokončení, aj. Nabídky nelze posuzovat z hlediska platebních podmínek či smluvních podmínek, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele.

2.3.3. Hodnocení nabídek a výběr dodavatele

Po obdržení nabídek dodavatelů zůstává stěžejním úkolem pro zadavatele provedení vyhodnocení přijatých nabídek. Hodnocení nabídek provádí pětičlenná hodnotící komise ustanovená zadavatelem. Komise hodnotí nabídky podle hodnotících kritérií a pomocí metod hodnocení, která stanovil zadavatel v zadávacích podmínkách.

Pokud je jediným hodnotícím kritériem nabídková cena, hodnotící komise pouze seřadí přijaté nabídky podle výše jimi nabízené ceny. V případě hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti nabídky postupuje komise podle předem připravené metodiky vícekritériálního hodnocení. ZVZ ani jiná zákonná norma neuvádí, jaké metody používat při hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti. Možné varianty hodnocení uvádí Ministerstvo pro místní rozvoj⁵². Hodnotícími postupy se ve své publikaci zabývá také OCHRANA (2007)⁵³.

S vítězným uchazečem zadavatel uzavírá smlouvu, která se shoduje s návrhem smlouvy obsaženým v uchazečově nabídce. Přípustné jsou pouze formální změny typu úpravy kontaktních údajů apod.

⁵¹ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 123

⁵² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2013), *Metodika zadávání veřejných zakázek*. s. 124

⁵³ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 140

2.3.4. Realizace veřejné zakázky, kontrola plnění veřejné zakázky

Jak uvádí metodika *Hodnocení veřejných zakázek* (2012)⁵⁴, uzavřením smlouvy veřejná zakázka nekončí. Během realizační fáze zadavatel monitoruje plnění veřejné zakázky a včas koriguje zjištěné odchylky. Posledním krokem je pak vyhodnocení celého procesu veřejné zakázky. Zadavatel by se měl zamyslet nad tím, jestli bylo dosaženo sledovaného cíle, a pokud ne, jaké byly příčiny. Výsledkem v případě neúspěchu může být i opuštění celého modelu nákupu prostřednictvím veřejné zakázky nebo jen úprava vymezení předmětu plnění či podoby hodnotícího kritéria u další veřejné zakázky.

Rovněž HAMERNÍKOVÁ, MAAYTOVÁ a kol. (2010)⁵⁵ uvádí, že poslední fází je vyhodnocení, které by mělo vyústit v úpravu specifikace předmětu, čímž začíná další cyklus.

⁵⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2012), *Hodnocení veřejných zakázek*. s. 10

⁵⁵ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2010), *Veřejné finance*. s. 100

2.4. Vliv zadávacích postupů na efektivnost veřejné zakázky

Problematicke zadávání veřejných zakázek se věnuje řada empirických studií od domácích i zahraničních autorů. Dále jsou uvedeny některé z nich se zaměřením na ovlivnění efektivnosti zakázky použitými zadávacími postupy.

Cílem studie „*Analýza vlivu transparentnosti, korupce a otevřenosti ve veřejném zadávání v ČR*“, kterou zpracovali OCHRANA a PAVEL (2013)⁵⁶, bylo zodpovědět několik otázek týkajících se faktorů ovlivňujících efektivnost veřejného zadávání. Kromě jiného se autoři zaměřili na odlišnosti mezi nabídkovými cenami a skutečně uhrazenými cenami veřejných zakázek. Pokusili se také ověřit, zda otevřené zadávací řízení vede k vyššímu stupni hospodářské soutěže. Analýze byl podroben vzorek 156 realizovaných veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby od náhodně vybraných zadavatelů z úrovně místní samosprávy v České republice.

Při hledání rozdílů mezi předpokládanou cenou, nabídkovou cenou a skutečně uhrazenou cenou u vzorku veřejných zakázek došli autoři k zajímavým výsledkům. Rozdíl mezi nabídkovou cenou a skutečně uhrazenou cenou se sice prokázal, nicméně ne v takové míře, jak se předpokládalo. U zakázek hodnocených podle výše nabídkové ceny činil 2 procentní body a u zakázek s vícekritériálním hodnocením pouze 1,2 procentního bodu. Na základě zkoumaného vzorku zakázek tedy nelze potvrdit existenci problému tzv. „podhodnocených“ cen.

Autoři se zaměřili rovněž na rozdíly mezi nabídkovou cenou a skutečně uhrazenou cenou u jednotlivých druhů výběrových řízení (otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění). Zde byl potvrzen předpoklad, že otevřené řízení je nejtransparentnějším druhem zadávacího řízení, a tedy lze při jeho použití očekávat nižší rozdíly mezi nabídkovou cenou a skutečně uhrazenou cenou.

Při prokazování vyššího stupně hospodářské soutěže v otevřeném řízení byl jako ukazatel konkurenceschopnosti uvažován průměrný počet podaných nabídek. Použití otevřeného řízení skutečně má pozitivní vliv na počet podaných nabídek. V průměru

⁵⁶ OCHRANA, F. a PAVEL, J. (2013), *Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic*. s. 114

bylo v tomto zadávacím řízení podáno 5,7 nabídek. Oproti tomu například v jednacím řízení bez uveřejnění byla v průměru podána pouze 1 nabídka.

Na posledně jmenované téma se zaměřila i další studie PAVLA (2010)⁵⁷ s názvem „*Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury*“. Práce upozorňuje na skutečnost, že vysoké ceny při zadávání veřejných zakázek mohou být způsobeny jednak nízkou úrovní konkurence na straně nabídky a jednak špatným nastavením zadávacích podmínek. Autor mimo jiné ověřoval hypotézy: „*S růstem počtu nabídek klesá výsledná cena veřejné zakázky*“ a „*S růstem velikosti veřejné zakázky klesá počet nabízejících*.“ Pro testování hypotéz byla použita data o výsledcích zadávacích řízení veřejných zakázek na stavby silniční a železniční dopravní infrastruktury zadané v letech 2004 až 2009 v České republice, jejichž předpokládaná cena přesáhla 100 mil. Kč. Celkem bylo průzkumu podrobena 202 zakázek (z nich 26,2 % zadaly obce či krajské úřady). Z hlediska typu zadávacího řízení bylo nejvíce otevřených (celkem 139, tj. 68,8 %). Platnost hypotéz autor ověřoval pomocí regresní analýzy. Vliv počtu podaných nabídek na výslednou nabídkovou cenu veřejné zakázky byl prokázán. Každý dodatečný nabízející přinesl ve sledovaném období pokles vysoutěžené ceny v průměru o 3,27 % ceny předpokládané. Při ověřování druhé hypotézy se překvapivě ukázalo, že velikost veřejné zakázky nemá vliv na počet podaných nabídek. Kromě těchto závěrů autor upozornil i na skutečnost, že na počet podaných nabídek má vliv váha nabídkové ceny v hodnotícím kritériu ekonomická výhodnost. S poklesem její váhy dochází k redukci počtu nabízejících.

Autoři DOMBERGER, HALL a LI (1995)⁵⁸ v rámci své studie „*Determinanty ceny a kvality ve výběrových řízeních*“ ověřovali hypotézu, že výběrová řízení, jež mají tendenci k snižování nákladů a cen, vedou k poklesu kvality služeb. Do průzkumu bylo zahrnuto 61 zakázek na úklidové služby v regionu New South Wales v Austrálii. U každé zakázky proběhlo při její realizaci 6 kontrol kvality úklidu. Pro hodnocení kvality tedy bylo k dispozici celkem 366 pozorování provedených od října 1992 do června 1993. Hypotéza byla testována za použití ekonometrického modelu. Ani

⁵⁷ PAVEL, J. (2010), *Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury*. s. 343

⁵⁸ DOMBERGER, S., HALL, Ch., LI, E. A. L. (1995), *The determinants of the price and quality in competitively tendered contract*. s. 1454

v jednom případě se neprokázalo, že pokles nabídkové ceny oproti předpokládané ceně povede ke snížení kvality při realizaci zakázky. V případě úklidových prací ve zvláštních školách byla kvalita dokonce vyšší navzdory skutečnosti, že ceny byly výrazně sníženy.

3. Metodika

3.1. Cíl práce

Podíl prostředků vynakládaných municipalitami na nákup zboží a služeb a stavebních prací od soukromých subjektů je velmi vysoký. Efektivnost vynaložení těchto prostředků je, jak vychází z výsledků analýz zmíněných v poslední části literárního přehledu, významně ovlivňována způsobem zadání soukromým subjektům. Cílem práce je zhodnotit praxi zadávání veřejných zakázek a vypracovat doporučené postupy zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.

3.2. Postup řešení

Výsledková část diplomové práce se člení do následujících kapitol:

- Objem a struktura vybraných municipálních veřejných zakázek
- Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě České Budějovice
 - Případová studie č. 1: „*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*“
- Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě Most
 - Případová studie č. 2 – „*Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická*“

Objem a struktura vybraných municipálních veřejných zakázek

Úvodní pasáž výsledkové části se věnuje průzkumu vybraných municipálních veřejných zakázek z hlediska jejich objemu a struktury. Kapitola se omezuje na šetření veřejných zakázek obcí České republiky s počtem obyvatel přesahujícím hranici 50 000 (hlavní město Praha nebylo do šetření zařazeno). Tato města byla zvolena, neboť existuje předpoklad, že jimi zadávané veřejné zakázky tvoří významný vzorek municipálních veřejných zakázek. Prvním dílčím cílem kapitoly je vyčíslit objem a objasnit strukturu veřejných zakázek zadávaných na úrovni výše definovaných dvaceti nejlidnatějších měst České republiky. Druhým dílčím cílem kapitoly je ukázat vývoj těchto zakázek v posledních pěti letech.

Potřebná data pro zpracování odhadů a statistik vychází z údajů zveřejněných v *Informačním systému o veřejných zakázkách*, jehož správcem je Ministerstvo pro

místní rozvoj. Prvním krokem je získání a zpracování dat o počtu a finančním objemu veřejných zakázek ve vybraných městech v letech 2009 až 2013. Dalším postupem je členění údajů podle jednotlivých kategorií veřejných zakázek (tj. podle druhu zadávacího řízení, podle předmětu veřejné zakázky a podle výše předpokládané hodnoty). Poté je podrobněji analyzován vzorek municipálních veřejných zakázek zadáných v roce 2013, včetně srovnání s republikovou úrovní. Závěrečným postupem je zpracování časového vývoje objemu a struktury vybraných municipálních veřejných zakázek.

Analýza veřejného zadávání ve vybraných městech

Další kapitoly výsledkové části se věnují analýze veřejného zadávání ve statutárním městě České Budějovice a ve statutárním městě Most. Obě města spadají do kategorie měst, jejichž veřejné zakázky jsou předmětem šetření v první kapitole výsledkové části. Analýza veřejného zadávání ve městě České Budějovice i ve městě Most probíhá obdobným způsobem. Konkrétní město je vždy nejprve představeno. Následuje popis, jak města zajišťují veřejné zadávání v rámci své organizační struktury a podle jakých vnitřních předpisů se při tom řídí. Proces municipální veřejné zakázky je dále demonstrován na případových studiích konkrétních veřejných zakázek realizovaných daným městem. Výběr veřejných zakázek pro provedení případových studií probíhal tak, aby analyzované veřejné zakázky obsahovaly z hlediska použitých zadávacích postupů vždy více zajímavých aspektů (např. zvolený typ zadávacího řízení, vyloučení některých uchazečů ze zadávacího řízení, navýšení smluvní ceny během realizace zakázky, ...).

Prvním krokem pro vytvoření případových studií zvolených veřejných zakázek je shromáždění potřebných dat. Primárním zdrojem pro získání dokumentů a vstupních podkladů jsou profily měst, dále oficiální webové stránky měst a *Věstník veřejných zakázek*. Jako zdroj pro některé veřejně nedostupné informace slouží pracovníci příslušných oddělení magistrátů obou měst. V další fázi jsou získané informace zpracovány a utříděny do konkrétních chronologických postupů municipálního zadavatele. Závěr kapitol o vybraných veřejných zakázkách se věnuje zhodnocení procesních kroků zadavatelů. Upozorňuje na problémy, které vyvstaly v průběhu veřejného zadávání. Vyvozuje z nich doporučené postupy v obdobných situacích

u dalších typově podobných veřejných zakázek. Zhodnocení probíhá podle koncepce zmíněné v literárním přehledu v kapitole „*Zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.*“ Posouzen je zvláště každý krok procesu municipální veřejné zakázky, tj. definice potřeb, příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace, hodnocení nabídek a výběr dodavatele, realizace veřejné zakázky a kontrola plnění veřejné zakázky. Prostřednictvím případových studií tedy dojde k naplnění cílů této diplomové práce, tj. k zhodnocení praxe zadávání veřejných zakázek a k vypracování doporučených postupů zadávání veřejných zakázek na municipální úrovni.

4. Výsledky

4.1. Objem a struktura vybraných municipálních veřejných zakázek

Úvodní část této kapitoly slouží ke konkretizaci vzorku municipálních veřejných zakázek, který bude podroben dalšímu zkoumání. Další pasáž se již soustřeďuje na průzkum veřejných zakázek vybraných měst v roce 2013. Slouží k jejich sumarizaci a rovněž k členění z hlediska jejich předmětu, druhu použitého zadávacího řízení a předpokládané hodnoty. Věnuje se také srovnání zvoleného vzorku veřejných zakázek s republikovou úrovní. Závěrečná část kapitoly nahlíží na vývoj zkoumaných veřejných zakázek v posledních pěti letech.

4.1.1. Vymezení zkoumaného vzorku municipálních veřejných zakázek

Podle Českého statistického úřadu se v České republice nachází 6251 obcí, z toho měst je 598. Pohled na municipality jako na význačné subjekty zadávající veřejné zakázky poskytuje KAMENÍČKOVÁ (2013)⁵⁹, která provedla výzkum úspěšných veřejných zakázek (tzn. veřejných zakázek, ze kterých vzešla vítězná firma) vyhlášených od roku 2008 do první poloviny roku 2013. Z této studie vyplývá, že v daném časovém rozmezí tvořil objem úspěšných veřejných zakázek zadaných obcemi 14 % z celkového objemu veřejných zakázek, tj. 206 miliard Kč. Obce v tomto období vyhlásily největší počet úspěšných veřejných zakázek, a to více než 14 000, tj. 27 % z celkového počtu úspěšných veřejných zakázek.

Šetření objemu a struktury municipálních veřejných zakázek v této diplomové práci se omezuje na města s počtem obyvatel přesahujícím hranici 50 000, vyjma specifického hlavního města Prahy. V České republice lze takto zařadit 20 měst (viz *Tabulka 3: Města, jejichž zakázky jsou podrobeny průzkumu*).

⁵⁹ KAMENÍČKOVÁ, V., *Obce a veřejné zakázky*, s. 1

Tabulka 3: Města, jejichž veřejné zakázky jsou podrobeny průzkumu

Město	Počet obyvatel*	Město	Počet obyvatel*
Brno	378 327	Zlín	75 555
Ostrava	297 421	Kladno	68 551
Plzeň	167 472	Most	67 490
Liberec	102 113	Opava	58 054
Olomouc	99 471	Karviná	57 842
Ústí nad Labem	93 747	Frydek-Místek	57 523
České Budějovice	93 467	Jihlava	50 598
Hradec Králové	93 035	Teplice	50 330
Pardubice	89 467	Děčín	50 289
Havířov	77 371	Karlovy Vary	50 172

* údaje k 1. 1. 2013

Zdroj: Český statistický úřad, vlastní zpracování

Veškerá data o veřejných zakázkách použítá pro průzkum vychází z údajů zveřejněných v *Informačním systému o veřejných zakázkách* (dále jen ISVZ), jehož správcem je Ministerstvo pro místní rozvoj. Část dat byla získána přímo z *Věstníku veřejných zakázek*, který slouží pro uveřejňování základních informací o veřejných zakázkách zadávaných v souladu se ZVZ. Část dat pak pochází ze *Statistického modulu o veřejných zakázkách*, který poskytuje souhrnné statistické informace o veřejných zakázkách a který vychází z údajů uveřejněných ve *Věstníku veřejných zakázek*. Obě tyto aplikace jsou součástí ISVZ.

Je třeba připomenout, že zadavatelé mají povinnost zveřejňovat informace v ISVZ pouze o podlimitních a nadlimitních veřejných zakázkách. Informace o veřejných zakázkách malého rozsahu nejsou v ISVZ zahrnuty a z důvodu jejich obtížné dohledatelnosti nejsou zařazeny ani do průzkumu prováděného v rámci této diplomové práce.

4.1.2. Veřejné zakázky zadané vybraným vzorkem měst v roce 2013

Jak již bylo řečeno, průzkumu objemu a struktury zadaných veřejných zakázek je podrobeno 20 měst. Tato města v roce 2013 zadala celkem 788 veřejných zakázek

o celkovém objemu necelých 7,6 miliard Kč bez DPH. Pokud bychom chtěli započítat i veřejné zakázky zadávané příspěvkovými organizacemi, jejichž zřizovatelem jsou uvedena města, mluvíme o 912 zakázkách v objemu zhruba 8 miliard Kč bez DPH. Příspěvkové organizace zřizované městy jsou do průzkumu zařazeny z důvodu přesnější sumarizace výdajů měst na zabezpečení veřejných služeb prostřednictvím veřejné zakázky. Pokud u dalších statistik mluvíme o zadaných veřejných zakázkách měst, zahrnují tato data rovněž veřejné zakázky zadané městy zřizovanými příspěvkovými organizacemi.

Veřejné zakázky zadané vybranými městy v roce 2013 jsou v členění podle předmětu zobrazeny v *Tabulce 4: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu*. Ve vybraných městech tvoří stavební práce největší podíl z objemu zadaných zakázek bez DPH (74,65 %). Co do počtu zadaných veřejných zakázek jsou opět nejvíce zastoupeny zakázky na stavební práce (57,57 %). Rozložení zadaných veřejných zakázek podle jejich předmětu znázorňuje také *Graf 1: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu*.

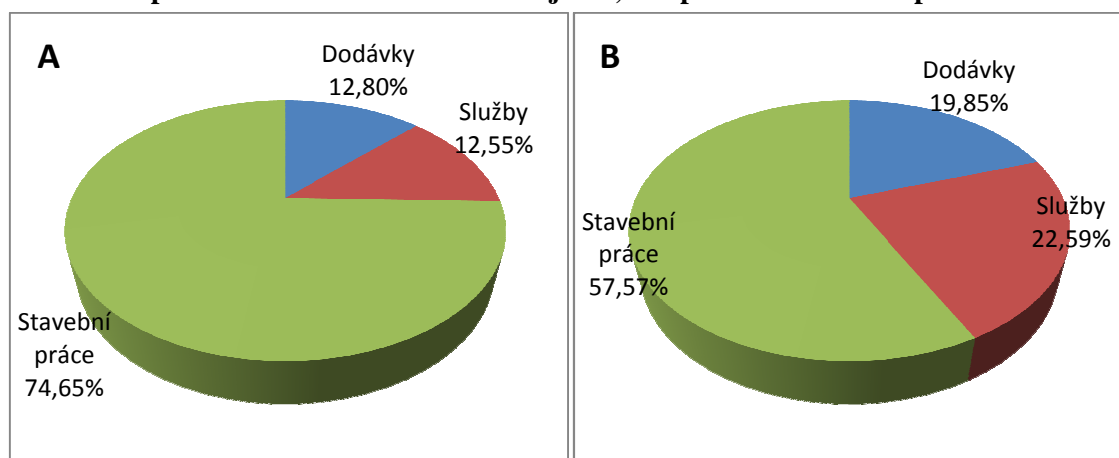
Tabulka 4: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu

Předmět veřejné zakázky	Cena bez DPH	Podíl na celkové ceně bez DPH	Počet zadaných veřejných zakázek	Podíl na celkovém počtu zadaných veřejných zakázek
Dodávky	1 027 883 409 Kč	12,80%	181	19,85%
Služby	1 008 312 584 Kč	12,55%	206	22,59%
Stavební práce	5 995 787 684 Kč	74,65%	525	57,57%
Celkem	8 031 983 677 Kč	100,00%	912	100,00%

Zdroj: Vlastní zpracování

Graf 1: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu

A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu



Zdroj: Vlastní zpracování

Pokud posuzujeme zadané veřejné zakázky z pohledu jejich předpokládaných hodnot, tvoří nejvýznamnější část podlimitní veřejné zakázky. Představují 80,04 % z celkového počtu zadaných veřejných zakázek a 51,48 % z jejich celkové sumy bez DPH. Zastoupení jednotlivých druhů veřejných zakázek vystihují *Tabulka 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty* a *Graf 2: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty*.

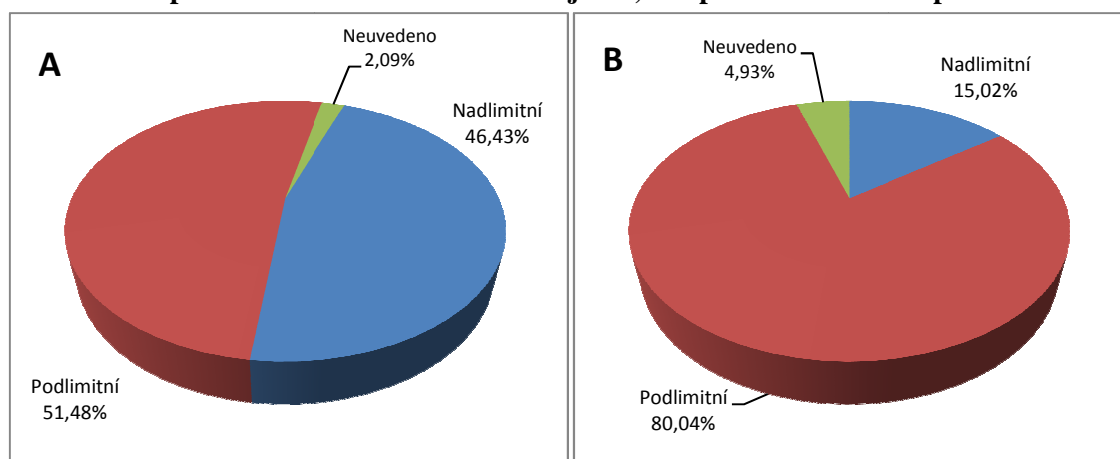
Tabulka 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty

Limit veřejných zakázek	Cena bez DPH	Podíl na celkové ceně bez DPH	Počet zadaných veřejných zakázek	Podíl na celkovém počtu zadaných veřejných zakázek
Nadlimitní	3 729 589 361 Kč	46,43%	137	15,02%
Podlimitní	4 134 922 725 Kč	51,48%	730	80,04%
Neuvedeno	167 471 591 Kč	2,09%	45	4,93%
Celkem	8 031 983 677 Kč	100,00%	912	100,00%

Zdroj: Vlastní zpracování

Graf 2: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty

A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu



Zdroj: Vlastní zpracování

Statistický modul o veřejných zakázkách člení veřejné zakázky podle druhu zvoleného zadávacího řízení na zakázky s použitím otevřeného řízení, užšího řízení, jednacích řízení bez uveřejnění, jednacích řízení s uveřejněním, soutěžního dialogu, zjednodušeného podlimitního řízení a zakázky na služby dle přílohy č. 2 ZVZ. Městy nejčastěji využívaným druhem zadávacího řízení je zjednodušené podlimitní řízení. Toto řízení bylo použito v 42,11 % z celkového počtu zadaných veřejných zakázek. Co do finančního objemu zadaných veřejných zakázek je nejvíce zastoupeno otevřené

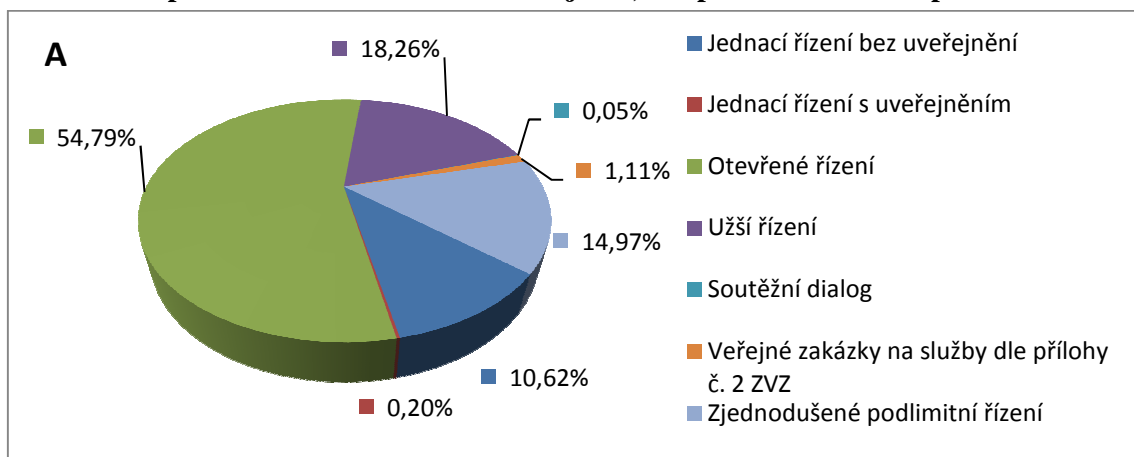
řízení (54,79 % z objemu zadáných zakázek bez DPH). Rozložení veřejných zakázek podle druhu zadávacího řízení opět zobrazují *Tabulka 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení* a *Graf 3: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení*.

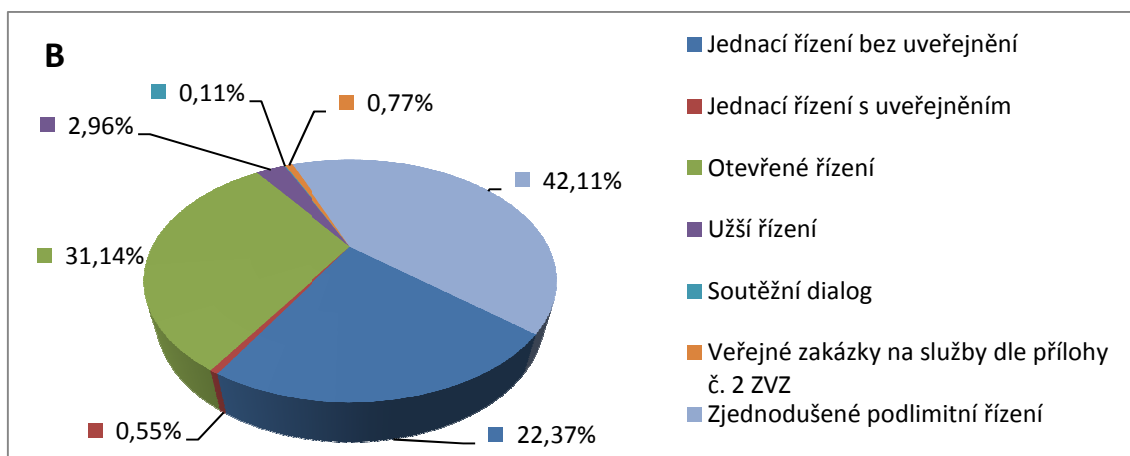
Tabulka 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení

Druh zadávacího řízení	Cena bez DPH	Podíl na celkové ceně bez DPH	Počet zadáných veřejných zakázek	Podíl na celkovém počtu zadáných veřejných zakázek
Otevřené řízení	4 400 381 091 Kč	54,79%	284	31,14%
Užší řízení	1 466 701 178 Kč	18,26%	27	2,96%
Jednací řízení s uveřejněním	15 986 602 Kč	0,20%	5	0,55%
Jednací řízení bez uveřejnění	853 172 620 Kč	10,62%	204	22,37%
Soutěžní dialog	4 134 056 Kč	0,05%	1	0,11%
Zjednodušené podlimitní řízení	1 202 581 981 Kč	14,97%	384	42,11%
Veřejné zakázky na služby dle přílohy č. 2 ZVZ	89 026 149 Kč	1,11%	7	0,77%
Celkem	8 031 983 677 Kč	100,00%	912	100,00%

Zdroj: Vlastní zpracování

Graf 3: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení
A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu





Zdroj: Vlastní zpracování

V České republice bylo podle ISVZ v roce 2013 zadáno 16 330 veřejných zakázek o celkovém objemu 250,5 miliard Kč bez DPH. Zvolený vzorek municipálních veřejných zakázek tvoří 5,58 % z celkového počtu zakázek zadaných v roce 2013 v České republice, tj. 3,21 % z jejich celkového finančního objemu.

4.1.3. Veřejné zakázky zadané vybraným vzorkem měst – časový vývoj

Mezi lety 2009 a 2013 došlo k poklesu finančního objemu veřejných zakázek zadaných dvaceti nejlidnatějšími městy České republiky. Jestliže v roce 2009 zadala vybraná města a jejich příspěvkové organizace veřejné zakázky za 14,5 miliard Kč bez DPH, v roce 2013 to bylo už jen 8 miliard Kč bez DPH. Z hlediska počtu zadaných veřejných zakázek ale můžeme sledovat za posledních pět let spíše rostoucí tendenci. Oproti 623 zakázkám v roce 2009 bylo v roce 2013 vybranými městy zadáno 912 veřejných zakázek. Vývoj finančního objemu a počtu vybraných municipálních zakázek vystihují *Tabulka 7: Veřejné zakázky vybraných měst – časový vývoj* a *Graf 4: Veřejné zakázky vybraných měst – časový vývoj*.

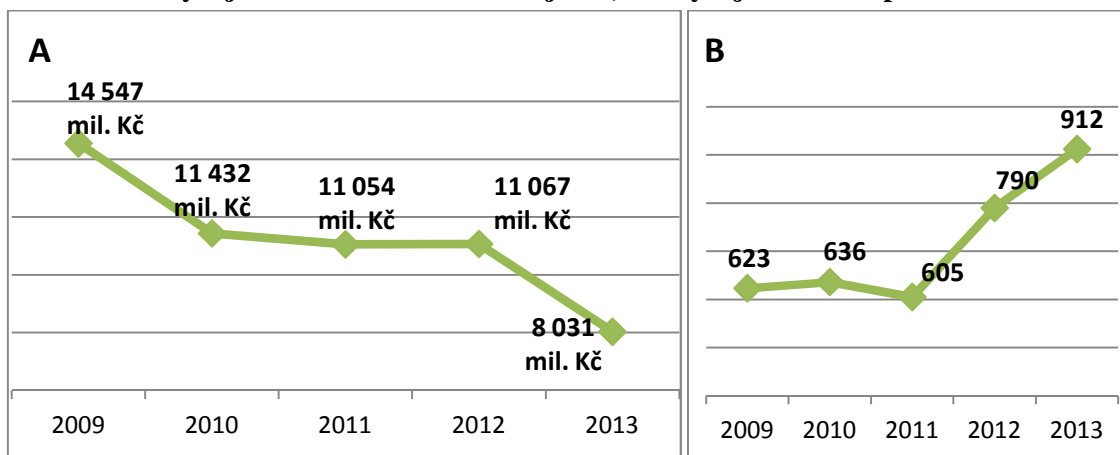
Tabulka 7: Veřejné zakázky vybraných měst - časový vývoj

Rok	Cena bez DPH	Počet zadaných veřejných zakázek
2009	14 547 489 207 Kč	623
2010	11 432 226 565 Kč	636
2011	11 054 218 124 Kč	605
2012	11 067 079 942 Kč	790
2013	8 031 983 677 Kč	912

Zdroj: Vlastní zpracování

Graf 4: Veřejné zakázky vybraných měst – časový vývoj

A – vývoj celkového finančního objemu; B – vývoj celkového počtu

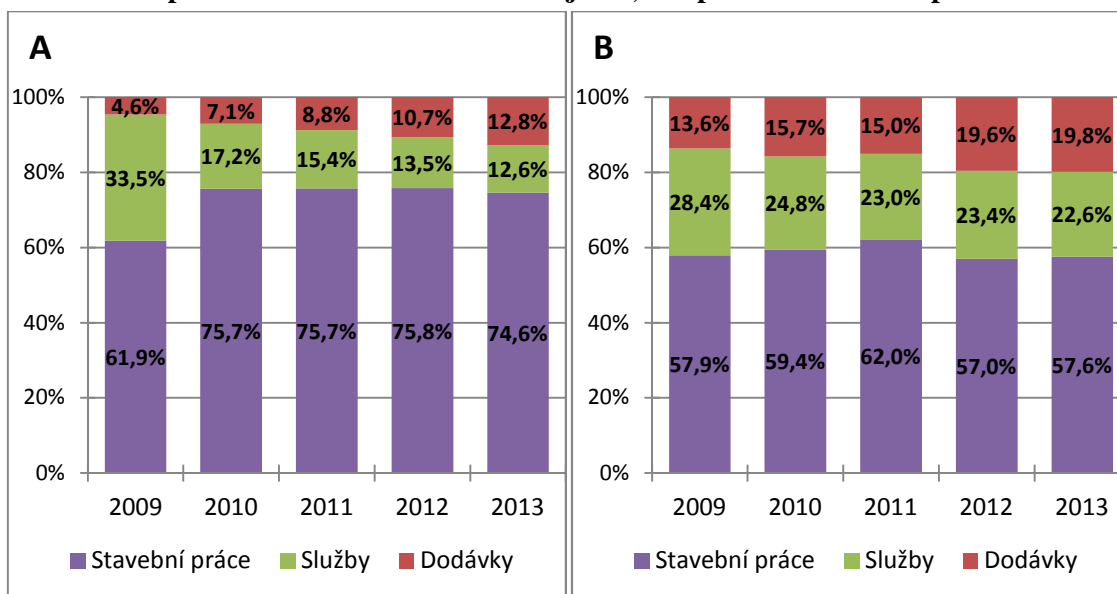


Zdroj: Vlastní zpracování

Členění veřejných zakázek vybraných měst podle jejich předmětu se v čase nijak výrazně nemění. Jak z pohledu finančního objemu, tak z hlediska počtu jsou v jednotlivých letech vždy nejvíce zastoupeny stavební práce. Detailněji zobrazuje strukturu zakázek podle předmětu *Graf 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu – časový vývoj.*

Graf 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu – časový vývoj

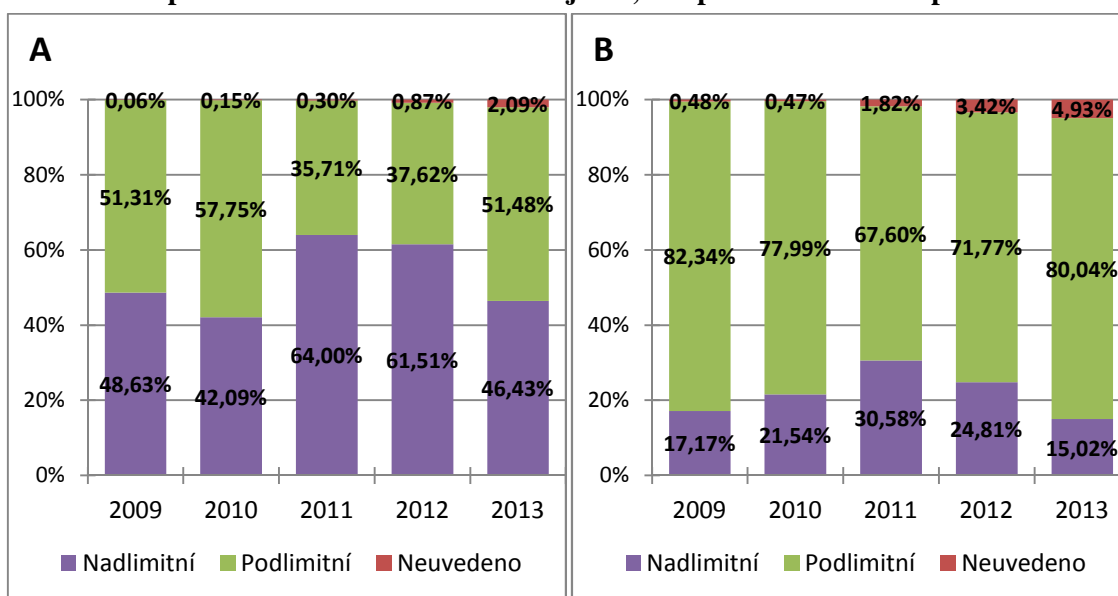
A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu



Zdroj: Vlastní zpracování

Strukturu veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty zobrazuje *Graf 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty – časový vývoj*. Města v posledních pěti letech nejčastěji zadávala podlimitní veřejné zakázky. Co do finančního objemu již docházelo mezi lety ke změnám ve složení zakázek. Zejména roky 2011 a 2012 se odchyľují, neboť zde oproti ostatním letem tvoří větší podíl z objemu zadaných zakázek nadlimitní veřejné zakázky.

Graf 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty – časový vývoj
A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu



Zdroj: Vlastní zpracování

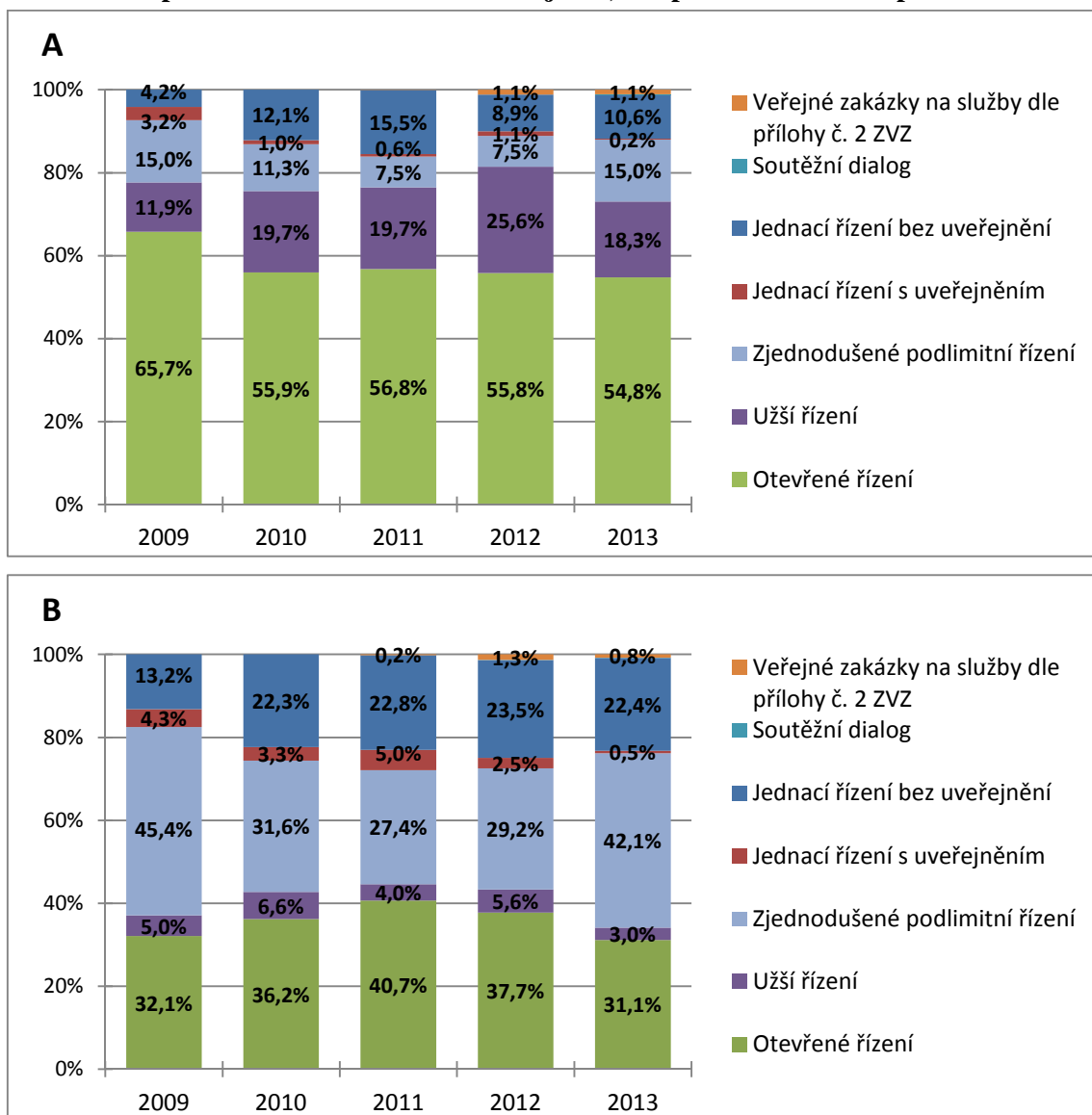
Pokud pohlížíme na strukturu veřejných zakázek podle druhu použitého zadávacího řízení, lze z hlediska podílů na finančním objemu konstatovat, že rozložení jednotlivých zadávacích řízení se v čase nijak výrazně nemění. Drobný výkyv lze nalézt v roce 2012, kdy byl větší podíl finančních prostředků vynaložen prostřednictvím užších řízení. V letech 2009 a 2013 pak byla oproti jiným letům větší část z objemu zadaných zakázek zadávána ve zjednodušeném podlimitním řízení.

Zjednodušené podlimitní řízení bylo v letech 2009 a 2013 také nejčastěji využívaným zadávacím řízením. V letech 2010 až 2012 využívali zadavatelé více otevřené řízení. U ostatních zadávacích řízení k výraznějším výkyvům co do počtu zadaných zakázek nedocházelo. Podrobněji ilustruje vývoj veřejných zakázek zadaných vybranými městy

Graf 7: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení – časový vývoj.

Graf 7: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení – časový vývoj

A – podíl na celkovém finančním objemu; B – podíl na celkovém počtu



Zdroj: Vlastní zpracování

4.2. Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě České Budějovice



Název města:	Statutární město České Budějovice
IČ:	00244732
Oficiální webové stránky:	www.c-budejovice.cz
Kraj:	Jihočeský
Počet obyvatel:	93 467 (údaj k 1. 1. 2013)
Rozloha:	5 560 ha
Části města:	České Budějovice 1 až České Budějovice 7
Rada města:	11 členů
Zastupitelstvo	45 členů

Město České Budějovice lze označit za přirozené centrum jižních Čech. Je významné pro celý region jako hospodářské, správní, kulturní a vzdělanostní středisko. Ve městě se koncentrují pracovní příležitosti pro široké okolí, dojíždí sem za prací více než 18 tisíc osob. Sídlí zde řada významných podniků, jmenujme například Budějovický Budvar n. p., Koh-i-noor Hardtmuth, a. s., Robert Bosch, s. r. o., či firmu Madeta, a. s. Ze sféry vzdělávání a vědy zde kromě základních a středních škol působí tři vysoké školy a pracoviště Akademie věd České republiky. Důležité postavení má město i v poskytování zdravotnických služeb, a to zejména v Nemocnici České Budějovice, kde je soustředěna specializovaná lékařská péče. V oblasti kultury tu působí Jihočeské muzeum, Jihočeské divadlo nebo například Alšova Jihočeská galerie. Město slouží rovněž jako vyhledávaný turistický cíl vzhledem k jeho historicky cenným památkám.

Z hlediska počtu obyvatel jsou České Budějovice osmým největším městem České republiky. Od 1. ledna 2000 se České Budějovice staly sídlem nově ustaveného Jihočeského kraje.

Statutární město České Budějovice se nečlení na obvody. Dělí se na 7 částí (České Budějovice 1 až České Budějovice 7), které nejsou samosprávné.

Organizace zřizované městem

Město vykonává zřizovatelskou funkci vůči několika příspěvkovým organizacím, prostřednictvím nichž zabezpečuje poskytování veřejných služeb. Tato organizační forma je využívána v oblasti školství (31 organizací zahrnujících mateřské školy, základní školy a školní jídelny), sociálních věcí (3 domovy pro seniory), kultury (Jihočeské divadlo) a ve zdravotnictví (Jeslová a azylová zařízení). Příspěvkovou organizací je také Pohřební ústav a od července 2013 začala fungovat příspěvková organizace Sportovní zařízení města České Budějovice. Město rovněž vlastní podíl v několika obchodních společnostech, jedná se například o firmy Lesy a rybníky města Českých Budějovic s. r. o., SPRÁVA DOMŮ s. r. o., Dopravní podnik města České Budějovice, a. s., Jihočeské letiště České Budějovice, a. s. nebo Teplárna České Budějovice, a. s.

Organizační zabezpečení procesu zadávání veřejných zakázek

Magistrát města České Budějovice se člení na 21 odborů. Město České Budějovice nevyužívá služeb externích společností k zajištění zadávacího procesu. Zadávání veřejných zakázek je ve městě realizováno prostřednictvím odboru rozvoje a veřejných zakázek. Podle Organizačního řádu magistrátu města České Budějovice činnost tohoto odboru koordinuje a metodicky usměrňuje přímo primátor města. Chod odboru zajišťuje 20 zaměstnanců, z toho 7 zaměstnanců působí v oddělení veřejných zakázek (1 vedoucí oddělení a 6 samostatných odborných techniků).

Úkolem oddělení veřejných zakázek je zabezpečovat agendu zadávání veřejných zakázek v rámci statutárního města České Budějovice. Oddělení tak především metodicky řídí ostatní odbory při přípravě podmínek zadávacího řízení a na základě technických podmínek připravuje zadávací řízení a organizuje jeho průběh. Aktivně také dohlíží na dodržování právních a vnitřních předpisů v oblasti zadávání veřejných

zakázek. Do jeho působnosti spadá i archivace veřejných zakázek a zpracování a vyhodnocování statistických informací o zadávacích řízeních.

Postup statutárního města České Budějovice při zadávání veřejných zakázek upravuje směrnice Rady města č. 1/2012. V rámci tohoto vnitřního předpisu jsou stanovena závazná pravidla a vnitřní procesní kroky při zadávání podlimitní a nadlimitních veřejných zakázek, a zejména veřejných zakázek malého rozsahu. Směrnice je volně dostupná na webových stránkách města.

4.2.1. Případová studie č. 1: „Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)“

Pro zhodnocení praxe municipálních veřejných zakázek ve městě České Budějovice byla zvolena konkrétní zakázka s názvem „Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)“. Základní informace o předmětné zakázce jsou uvedeny v *Tabulce 8: Základní údaje o veřejné zakázce "Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)."*

Tabulka 8: Základní údaje o veřejné zakázce "Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)"

Druh zadávacího řízení	Užší řízení
Druh zakázky podle výše předpokládané hodnoty	Podlimitní
Předmět	Stavební práce
Předpokládaná hodnota	16 400 000,- Kč bez DPH
Hodnotící kritérium	Nejnižší nabídková cena
Stručný popis předmětu	Předmětem veřejné zakázky jsou stavební úpravy místní obslužné komunikace v intravilánu města České Budějovice. Hlavním důvodem rekonstrukce je zvýšení kvality komunikací a chodníků a vytvoření potřebných parkovacích stání. Současně bude provedena i rekonstrukce kanalizace, vodovodu a veřejného osvětlení a také úprava STL plynovodu.

Zdroj: Vlastní zpracování

Případová studie je zpracována na základě veřejně dostupné zadávací dokumentace, příslušných usnesení Rady města České Budějovice a na základě informací

poskytnutých prostřednictvím telefonních rozhovorů pracovníci oddělení veřejných zakázek magistrátu města České Budějovice.

Chronologický postup municipálního zadavatele

Usnesením č. 229/2013 Rady města České Budějovice (v této podkapitole dále jen Rada města) byl dne **20. 02. 2013** schválen záměr vypsát podlimitní veřejnou zakázku „*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*“. Rada města uložila vedoucí odboru rozvoje a veřejných zakázek zajištění odeslání předběžného oznámení k uveřejnění do *Věstníku veřejných zakázek*. Vedoucímu investičního odboru, v jehož gesci je veřejná zakázka, bylo uloženo připravit podklady k vypsání zakázky.

Dne **22. 02. 2013** uveřejnil zadavatel *oznámení předběžných informací* ve *Věstníku veřejných zakázek* pod evidenčním číslem zakázky 346297. Zadavatel zde kromě svých kontaktních údajů stručně popsal předmět stavby (ačkoli bez konkrétních technických parametrů), současnou nevyhovující situaci v řešené lokalitě a důvody pro její řešení. „*Rekonstrukce ulice je nutná k zajištění dostatečné bezpečnosti provozu a zajištění plynulé dopravy zvýšením dopravní propustnosti. Modernizací komunikace také dojde ke snížení negativních vlivů dopravy na obyvatelstvo a okolí.*“ Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla stanovena ve výši 16 400 000 Kč bez DPH. Zadavatel v *oznámení předběžných informací* neuvedl předpokládané datum zahájení zadávacího řízení, uvedl pouze dobu trvání zakázky (5 měsíců) a předpokládaný termín splnění veřejné zakázky (listopad 2013). Záměr je v souladu s rozpočtem města a spolufinancuje jej Regionální operační program NUTS II Jihozápad. Platební podmínky zakázky zadavatel v této fázi neuvedl, odkázal se na zadávací dokumentaci či návrh smlouvy o dílo.

V souladu s § 156 ZVZ a v souladu s vyhláškou č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky, zpracoval pracovník investičního odboru *odůvodnění veřejné zakázky*. Oproti *oznámení předběžných informací* zde zadavatel navíc identifikoval rizika spojená s plněním veřejné zakázky. Riziko prodlení s plněním veřejné zakázky navrhl eliminovat poskytnutím dostatku času na realizaci. Upřesnil předpokládaný termín splnění zakázky – maximálně do 30. 11. 2013. Možnost vynaložení dalších finančních nákladů zadavatel odmítá s poukázáním na dostatek zkušeností s veřejnými zakázkami obdobného charakteru. V rámci odůvodnění

přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady dodavatele zadavatel zveřejnil požadavek na předložení alespoň 3 stavebních zakázek obdobného charakteru za posledních 5 let ve finančním rozsahu každé min. 7 milionů Kč bez DPH. Výše uvedená vyhláška⁶⁰ vyžaduje takové odůvodnění pouze v případě, že finanční hodnota požadovaných referenčních stavebních prací je v souhrnu minimálně dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Požadavek zadavatele lze tedy považovat za přiměřený.

Zadavatel v *odůvodnění veřejné zakázky* konstatoval, že zvolil jako základní hodnotící kritérium nabídkovou cenu z důvodu transparentního způsobu hodnocení. Uvedl, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla stanovena na základě projektové dokumentace z března 2013. Touto projektovou dokumentací jsou rovněž vymezeny veškeré technické podmínky zakázky.

Dne **20. 03. 2013** Rada města usnesením č. 392/2013 schválila vypsání podlimitní veřejné zakázky na stavební práce v užším řízení a složení hodnotící komise. Zároveň pověřila Mgr. Juraje Thomu, primátora města, v zastoupení zadavatele rozhodnout o případném vyloučení uchazeče z účasti v zadávacím řízení, pokud jeho nabídka byla hodnotící komisí vyřazena a v zastoupení zadavatele rozhodnout o případně podané námitce. Hodnotící komisi Rada města pověřila všemi úkony souvisejícími s otevíráním obálek s nabídkami a všemi úkony souvisejícími s posouzením kvalifikace. Za zastupitele byli vylosováni členové hodnotící komise a jejich náhradníci.

Dnem **16. 04. 2013** bylo zahájeno výběrové řízení, a to odesláním oznámení o zahájení užšího zadávacího řízení. Formulář *oznámení o zakázce* byl zveřejněn ve Věstníku veřejných zakázek a na profilu zadavatele dne **17. 04. 2013**. Profil zadavatele rovněž umožňoval uchazečům přístup ke *kvalifikační dokumentaci* (pokynům pro zpracování žádosti o účast) včetně příloh a ke kompletní *zadávací dokumentaci* včetně příloh.

Oznámení o zakázce již obsahovalo stručný popis zakázky včetně jejích základních technických parametrů a rovněž další informace v rozsahu dostatečném pro rozhodování dodavatelů, zda se předmětného výběrového řízení účastnit, a tedy si i opatřit kompletní zadávací dokumentaci. Z důležitých informací uveďme požadavky na kvalifikační předpoklady dodavatelů, druh zadávacího řízení, hodnotící kritérium,

⁶⁰ Vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky

předpokládané termíny plnění, lhůtu pro doručení žádostí o účast či dobu, po kterou je uchazeč vázán svou nabídkou. Zadavatel zde také uvedl záměr vyzvat k podání nabídky všechny zájemce, kteří prokážou splnění kvalifikace (tato podmínka vyplývá ze ZVZ). Vzhledem ke zveřejnění kompletní zadávací dokumentace na profilu zadavatele nebyla nijak omezena lhůta pro doručení žádostí o zadávací dokumentaci a také nebyla zadávací dokumentace zpoplatněna.

Kvalifikační dokumentace upravuje kromě jiného náležitosti žádostí o účast v případě podání společné nabídky několika dodavateli a v případě plnění kvalifikačních předpokladů prostřednictvím subdodavatele či zahraničním dodavatelem. Dále dodavatele upozorňuje na možnost předložení výpisu ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů, certifikátu vydaného v rámci systému certifikovaných dodavatelů či zahraničních modifikací těchto dokladů. Z hlediska požadavků na prokázání kvalifikačních předpokladů dodavatele *kvalifikační dokumentace* v podstatě opakuje informace zveřejněné v *oznámení o zakázce*. Zadavatel požaduje prokázání splnění základních kvalifikačních předpokladů předložením čestného prohlášení. Profesionální kvalifikační předpoklady splní dodavatel předložením výpisu z obchodního rejstříku a dokladu o oprávnění k podnikání. Dále dodavatel dokládá čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku. Technické kvalifikační předpoklady splňuje dodavatel, pokud za posledních 5 let provedl alespoň 3 stavební práce, jejichž předmětem byla výstavba komunikací včetně inženýrských sítí, ve finančním rozsahu minimálně 7 milionů Kč bez DPH za každou jednotlivou stavbu. Vzhledem k předmětu zadávané veřejné zakázky se jeví takové požadavky zadavatele jako legitimní. Zároveň lze říci, že jimi zadavatel neomezil hospodářskou soutěž.

Usnesením č. 578/2013 ze dne **24. 04. 2013** Rada města změnila usnesení č. 392/2013 ze dne 20. 3. 2013, a to tak, že původně schválenou hodnotící komisi pověřila pouze úkony souvisejícími s otevíráním obálek s nabídkami. Pro účely posouzení kvalifikace pak Rada města jmenovala další komisi, jejíž členové a náhradníci za zastupitele byli vylosováni. Důvod pro toto rozhodnutí není v usnesení objasněn.

Lhůtu pro doručení žádostí o účast v užším zadávacím řízení stanovil zadavatel na **03. 05. 2013, 13:00 hodin**. Žádost o účast podalo 16 firem. Všichni dodavatelé prokázali splnění kvalifikace a zadavatel jim **27. 05. 2013** odeslal *výzvu k podání*

nabídek. Lhůtu pro podání nabídek stanovil na **13. 06. 2013, 13:00 hodin**, upřesnil místo pro podání nabídek a informace o otevírání obálek (tj. lhůta, místo a kdo se může zúčastnit).

Jak bylo předesláno, *zadávací dokumentaci* včetně příloh zveřejnil zadavatel na svém profilu již v době zahájení zadávacího řízení. V tomto dokumentu (resp. dokumentech) zadavatel vymezil konkrétní technické a obchodní podmínky předmětné zakázky a také požadavky na zpracování nabídky a způsob hodnocení nabídek. Za podstatné informace považují mimo jiné požadavky týkající se nabídkové ceny. Zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky jako hodnotu maximální, tedy nepřekročitelnou. Upozornil dodavatele, že nabídka, která překročí tuto hodnotu, bude vyřazena z dalšího posuzování. Rovněž neocenění jakékoli položky výkazu výměr má za následek vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení. Zadavatel také vyloučil možnost překročení nabídkové ceny vyjma změny sazeb DPH.

Termíny zahájení i ukončení plnění specifikoval zadavatel s tím, že součástí nabídek dodavatelů má být časový harmonogram postupu prací včetně finančního plnění (a to v týdnech a po jednotlivých objektech stavby). Důvodem pro tento požadavek je zjištění postupu finančního plnění a možnost průběžné kontroly prací dodavatele.

Jako jediné kritérium hodnocení byla stanovena nejnižší nabídková cena. Hodnocení nabídek tedy nevyžaduje žádnou speciální metodiku, nabídky budou pouze seřazeny od nejnižší nabídkové ceny po nejvyšší.

Jeden z dodavatelů podal žádost o dodatečné informace během lhůty pro podání nabídek. V ní požadoval doplnění výkazu výměr o nezahrnuté položky. Zadavatel vysvětlil, že tyto položky výkaz výměr obsahuje a vyjmenoval je. Odpověď odeslal **29. 05. 2013**.

Zadavatel neorganizoval prohlídku místa plnění vzhledem k povaze předmětu plnění veřejné zakázky. Místo realizace veřejné zakázky je volně přístupné.

Ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek přistoupila hodnotící komise k otevírání obálek s nabídkami (**13. 06. 2013, 13:00 hodin**). Členové hodnotící komise podepsali čestné prohlášení o své nepodjatosti a mlčenlivosti. Všechny obálky s nabídkami, které byly podány ve lhůtě pro podání nabídek, byly v rámci činnosti hodnotící komise otevřeny. Komise vždy zkontrolovala, zda je nabídka zpracována v požadovaném

jazyce a zda je návrh smlouvy podepsán oprávněnou osobou. Všem přítomným byla kromě identifikačních údajů uchazečů sdělena také informace o nabídkových cenách.

Dne **17. 06. 2013** v **11:30** hodin se sešla hodnotící komise na jednání, jehož náplní bylo posouzení nabídek z hlediska splnění zákonných požadavků a požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách a z hlediska toho, zda uchazeči nepodali nepřijatelné nabídky podle § 22 odst. 1 písm. d) ZVZ. K jednání byl přizván poradce z externí společnosti MAURING spol. s r. o. zabezpečující zároveň technický dozor stavby u předmětné zakázky. Spolupráce s touto společností vychází z dříve realizovaného zadávacího řízení. Odborný poradce byl využit za účelem posouzení oceněných výkazů výměr a jejich souladu se zadávacími podmínkami. Poradce podepsal čestné prohlášení o své nepodjatosti a mlčenlivosti. Předmětem posouzení bylo 13 nabídek (přitom firem vyzvaných k podání nabídky bylo 16). Jednoho uchazeče komise požádala o písemné zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny, a to do tří dnů ode dne doručení žádosti. Na tuto výzvu uchazeč reagoval odstoupením ze zadávacího řízení. Jedna nabídka byla vyloučena z účasti v zadávacím řízení pro neúplnost. Pořadí uchazečů včetně jejich nabídkových cen obsahuje *Tabulka 9: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická – Pohůrecká)."*

Tabulka 9: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)"

Pořadí	Uchazeč	IČ	Nabídková cena
1.	SWIETELSKY stavební s. r. o.	48035599	8 428 953,74 Kč
2.	AKORD - stavební a obchodní společnost, spol. s r. o.	60875691	8 873 324,00 Kč
3.	STRABAG a. s.	60838744	8 892 615,00 Kč
4.	EUROVIA CS, a. s.	45274924	9 342 193,72 Kč
5.	HOCHTIEF CZ a. s.	46678468	9 384 109,00 Kč
6.	SaM silnice a mosty a. s.	25018094	9 399 918,00 Kč
7.	ROBSTAV stavby k. s.	27430774	9 949 968,00 Kč
8.	MANE STAVEBNÍ s. r. o.	47239701	11 586 463,00 Kč
9.	EDIKT a. s.	25172328	13 064 280,00 Kč
10.	Metrostav a. s.	00014915	13 520 974,00 Kč

11.	COLAS CZ, a. s.	26177005	15 578 391,48 Kč
vyloučen	K-BUILDING CB, a. s.	26105594	7 382 615,00 Kč
vyloučen	SENIOR, spol. s r. o.	47238852	10 819 778,00 Kč

Zdroj: *Vlastní zpracování*

Usnesením č. 999/2013 ze dne **26. 06. 2013** Rada města schválila výsledek jednání hodnotící komise a výsledné pořadí nabídek ve veřejné zakázce. Na prvním místě se umístila společnost SWIETELSKY stavební s. r. o., odštěpný závod Dopravní stavby JIH s nabídkovou cenou 8.428.953,74 Kč bez DPH.

Zadavatel seznámil všechny uchazeče s výsledkem výběrového řízení. Žádný z uchazečů nepodal v zákonné lhůtě námitky proti rozhodnutí zadavatele.

Smlouva o dílo mezi statutárním městem České Budějovice a společností SWIETELSKY stavební s. r. o., odštěpný závod Dopravní stavby JIH byla uzavřena **22. 07. 2013**.

Následně zadavatel **25. 07. 2013** odeslal *oznámení o zadání zakázky* k uveřejnění ve *Věstníku veřejných zakázek* a uveřejnil smlouvu o dílo a *písemnou zprávu zadavatele* na svém profilu. Obsahem *písemné zprávy* bylo kromě zopakování předmětu zakázky zveřejnění ceny sjednané ve smlouvě o dílo, identifikačních údajů vybraného uchazeče, odůvodnění výběru nejvhodnější nabídky (tj. uchazečem dokladovaná výše nabídkové ceny je nejnižší) a část veřejné zakázky, která má být plněna prostřednictvím subdodavatele. Zadavatel rovněž uvedl identifikační údaje všech ostatních uchazečů včetně jejich nabídkových cen a také informace o důvodech vyloučení dvou výše zmíněných dodavatelů.

Veřejná zakázka byla realizována v souladu s předpokládanými termíny a v ceně, která byla ujednána ve smlouvě o dílo. Na svém profilu pak zadavatel dne **25. 02. 2014** zveřejnil rovněž *Seznam subdodavatelů* a **03. 03. 2014** *Skutečně uhrazenou cenu zakázky*.

Zhodnocení úkonů zadavatele a doporučení pro další obdobné zakázky

I. Definice potřeb

Projekt „*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch komunikací v oblasti E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*“ vychází z *Integrovaného plánu rozvoje města* (dále jen IPRM), který je nástrojem pro naplnění strategie rozvoje města České Budějovice.

Kromě jiného si IPRM klade za cíl zlepšit prostředí města pomocí plošné rekonstrukce komunikací včetně vodovodů, kanalizací a dalších rozvodů, dále zelených prostranství a ploch pro rekreaci a volnočasové aktivity.

V rámci popisu potřeb, které mají být splněním veřejné zakázky naplněny, zadavatel uvedl nevyhovující stav v dané lokalitě ulice E. Beneše. Zmínil výrazně poškozenou živičnou komunikaci, neexistující parkoviště (parkuje se na vegetačních plochách), nefunkční odvodnění (v zimě namrzá neodtékající dešťová voda) a nepřehlednou křižovatku. Kvalita životní úrovně místních obyvatel (jedná se o lokalitu s rodinnými a bytovými domy) je danou situací snížena, nevyhovující jsou také dopravně bezpečnostní poměry. Z těchto okolností vyplynul cíl veřejné zakázky, který si zadavatel vytyčil: *„Plněním veřejné zakázky bude v ulici E. Beneše úpravou komunikací, parkovacích stání, chodníků a veřejné zeleně zajištěna lepší dopravní dostupnost pro obyvatele této lokality a zlepšena kvalita bydlení.“*

Pokud použijeme terminologii OCHRANY (2007)⁶¹ zmíněnou v literárním přehledu, dá se říci, že takto byl stanoven funkční cíl veřejné zakázky. Zadavatel ukázal, jaká činnost má být provedena. Vytyčení objektového cíle již není takto jednoznačné. Technické parametry zakázky uvádí projektová dokumentace a výkaz výměr (např. plocha rekonstruované vozovky, počet zasazených keřů, délka vyměněné kanalizace aj.). Naplnění těchto měřítek lze snadno ověřit v rámci realizace veřejné zakázky. Jakým způsobem ale bude hodnocena „lepší dopravní dostupnost“ či „zlepšená kvalita bydlení“? Odpověď na tuto otázku z dostupné dokumentace nevyplývá. Tím však nelze vyloučit možnost, že zadavatel nějakým způsobem takové faktory posuzuje. Nabízí se například dotazníkové šetření mezi obyvateli dotčené lokality. Další variantou může být měření hlukové či emisní zátěže před realizací veřejné zakázky a po jejím dokončení. Zhodnocení takových dat pak může sloužit jako vodítko při stanovování parametrů dalšího podobného projektu.

II. Příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace

A. Zadávací dokumentace

Zadávací dokumentace k analyzované veřejné zakázce se skládala ze dvou částí. Vzhledem k zadávání zakázky v režimu užšího zadávacího řízení, zpracoval zadavatel

⁶¹ OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. s. 118

kvalifikační dokumentaci (pokyny pro zpracování žádostí o účast) a pak samotný dokument *zadávací dokumentace*.

Kvalifikační dokumentace nestanovuje žádné požadavky nad rámec podmínek uvedených v *oznámení o zakázce*. Pouze opakuje již zveřejněné informace a doplňuje *oznámení o zakázce* v bodech, které vyplývají ze ZVZ. V takovém případě považují tento dokument za nadbytečný a zadavateli doporučuji zvážit nutnost jeho předkládání. Smysl může mít *kvalifikační dokumentace* pro menší dodavatele s nedostatkem zkušeností se zadávacím procesem. Pak by ale měla obsahovat i doporučený obsah či strukturu žádosti o účast v užším řízení, podle níž by mohli dodavatelé při sestavování žádostí postupovat. V případě analyzované veřejné zakázky tomu tak nebylo.

Dokument *zadávací dokumentace* již obsahuje důležitá upozornění a požadavky zadavatele jinde neuvedené. Je zpracován přehledně, obsahuje jasné požadavky na zpracování nabídek (včetně doporučeného obsahu nabídek) i konkrétní obchodní, technické a jiné podmínky zakázky. Přílohou *zadávací dokumentace* byl mimo jiné návrh smlouvy o dílo, projektová dokumentace pro výběr zhotovitele a výkaz výměr v elektronické podobě. Z hlediska požadavků na zpracování nabídek by měl zadavatel zvážit nezbytnost předkládání nabídek v jednom originále a jedné kopii v písemné formě a v jednom vyhotovení v elektronické podobě. Pokládám to za zbytečnou administrativní zátěž dodavatelů.

B. Zadávací řízení

Zadavatel při zadávání předmětné veřejné zakázky uplatnil užší řízení. Toto zadávací řízení může veřejný zadavatel použít vždy bez omezení. Bohužel se nepodařil zjistit důvod jeho použití v případě předmětné veřejné zakázky. Obecně přináší užší zadávací řízení v porovnání s otevřeným řízením větší administrativní zátěž a tedy i větší transakční náklady jak pro zadavatele, tak pro dodavatele veřejné zakázky. Administrativní zatížení vyplývá již ze samotného faktu, že se jedná o dvouступňové zadávací řízení. Zadavatel zvlášť vyzývá dodavatele k podání žádostí o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace a zvlášť vyzývá dodavatele k podání nabídek k plnění veřejné zakázky. S tím souvisí i dvojí přijímání obálek (poprvé s žádostmi o účast a podruhé s nabídkami) včetně patřičného zdokumentování všech úkonů.

Za nevýhodu se rovněž považuje delší celkový průběh užšího řízení opět v porovnání s otevřeným řízením. Pokud by zadavatel zahájil 16. 04. 2013 otevřené řízení, lhůta pro podání nabídek by mohla skončit již 08. 05. 2013, tedy o 36 dní dříve, než tomu bylo při použití užšího řízení. V souvislosti s užším zadávacím řízením se můžeme setkat rovněž s názorem, že poskytuje větší prostor pro uzavírání koluzních kartelů mezi dodavateli. Lze se domnívat, že užší řízení v současné podobě postrádá smysl, neboť se jedná v podstatě o dvoukolové otevřené řízení, oproti kterému nemá žádných výhod. Doporučením pro zadavatele je využívat u obdobných veřejných zakázek spíše otevřené řízení.

C. Hodnotící kritéria

Jako jediné hodnotící kritérium zvolil zadavatel nejnižší nabídkovou cenu s odůvodněním transparentního způsobu hodnocení. Směrnice města stanovuje, že v případě možnosti přesně a jednoznačně stanovit technické parametry předmětu plnění veřejné zakázky a smluvní podmínky, bude vždy jediným hodnotícím kritériem cena. Technické podmínky jsou vymezeny projektovou dokumentací a výkazem výměr. Smluvní podmínky zadavatel definoval ve smlouvě o dílo. Zároveň upozornil dodavatele na jejich závaznost. Například termín dokončení by ale mohl být vhodným hodnotícím kritériem vzhledem k povaze stavby. Během stavebních úprav prováděných v ulici E. Beneše totiž musel být rekonstruovaný úsek ulice zcela uzavřen. Obyvatelé dané lokality by jistě uvítali zkrácení termínu výstavby a je pravděpodobné, že uchazeči by v nabídkách deklarovali kratší dobu provádění prací. Riziko nesplnění termínu plnění pak lze eliminovat předložením podrobného harmonogramu plnění, případně i plánu organizace výstavby a zakotvením příslušných sankcí do smlouvy o dílo. Samozřejmostí je důsledná kontrola činnosti dodavatele v průběhu stavby.

III. Hodnocení nabídek a výběr dodavatele

Vzhledem k monokriteriálnímu hodnocení nabídek podle nabídkové ceny, byly nabídky pouze seřazeny od nejnižší nabídkové ceny po nejvyšší.

Z účasti v zadávacím řízení byli vyloučeni dva uchazeči. Firma K-BUILDING CB, a. s. byla hodnotící komisí požádána o zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny. Na tuto výzvu společnost zareagovala odstoupením ze zadávacího řízení.

ZVZ nedefinuje, jakým způsobem kvantifikovat mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Nechává označení nabídky s mimořádně nízkou nabídkovou cenou na odborném názoru hodnotící komise. Jednou z možností, jak identifikovat mimořádně nízkou nabídkovou cenu, je porovnání s průměrnou nabídkovou cenou ostatních nabídek. Server *Fórum Veřejné zakázky kvalitně*⁶², který je společným projektem Komory administrátorů veřejných zakázek a Ministerstva průmyslu a obchodu, uvádí nepsané pravidlo z praxe, kdy odchylka nabídkové ceny o více než 30 % směrem dolů od aritmetického průměru cen ostatních nabídek je považována za mimořádně nízkou.

Pokud bychom hodnotili nabídkové ceny námi analyzované zakázky podle zmíněného postupu, pak nabídková cena uchazeče K-BUILDING CB, a. s. (7 382 615,- Kč bez DPH) byla o 31,19 % nižší než průměrná nabídková cena ostatních uchazečů (10 729 199,09 Kč bez DPH). Statutární město České Budějovice jako zadavatel tedy podle této metodiky postupovalo správně, pokud požádalo uchazeče o zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny. Uchazeč navíc reagoval odstoupením ze zadávacího řízení, což vytváří domněnku, že svou nabídkovou cenu nedokázal dostatečně zdůvodnit. Faktem ovšem zůstává také skutečnost, že společnost K-BUILDING CB, a. s. v minulosti několikrát realizovala obdobné stavební práce (mimo jiné i pro statutární město České Budějovice). Dalo by se tedy předpokládat, že má s realizací takových veřejných zakázek zkušenosti.

Městu lze u dalších veřejných zakázek doporučit doplnění zadávací dokumentace o informaci, jaká hodnota nabídkové ceny již bude považována za mimořádně nízkou a zadavatel tedy bude vyžadovat její odůvodnění. Zadavatel může použít například již zmíněnou metodiku s procentuální odchylkou od průměrné nabídkové ceny. Tento postup uznal ve své rozhodovací praxi i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V nedostatečně definovaném pojmu mimořádně nízké nabídkové ceny lze spatřit nedostatek v právní úpravě zadávání veřejných zakázek.

Druhým uchazečem vyloučeným z účasti v zadávacím řízení byla společnost SENIOR, spol. s r. o. V její nabídce chyběl harmonogram postupu prací a doklady požadované v souladu s § 68 odst. 3 ZVZ (tj. seznam statutárních orgánů nebo členů statutárních

⁶² FÓRUM VEŘEJNÉ ZAKÁZKY KVALITNĚ, *Mimořádně nízká nabídková cena (poziční dokument) – návrhy řešení*, s. 3

orgánů, kteří v posledních 3 letech od konce lhůty pro podání nabídek byli v pracovněprávním, funkčním či obdobném poměru u zadavatele a prohlášení o tom, že uchazeč neuzavřel a neuzavře zakázanou dohodu podle zvláštního právního předpisu v souvislosti se zadávanou veřejnou zakázkou). S velkou pravděpodobností se jedná spíše o administrativní pochybení uchazeče, než o to, že by uvedené předpoklady nesplňoval. Městu České Budějovice ale nelze nic vytknout. *Zadávací dokumentace* obsahovala i doporučenou strukturu nabídek, v níž bylo na tyto dokumenty upozorněno. Nicméně lze konstatovat, že společnosti SENIOR, spol. s r. o. by se svou nabídkovou cenou nepatřila k přímým konkurentům vítězné firmy.

IV. Realizace veřejné zakázky, kontrola plnění veřejné zakázky

Monitorování realizace veřejné zakázky prováděl zadavatel prostřednictvím vlastních zaměstnanců z odboru magistrátu města, do jehož gesce zakázka spadá (tj. investiční odbor). Touto cestou byla zajištěna zejména kontrola finančního a časového plnění zakázky, ale i technická kontrola prováděných prací. Zároveň město najalo externí společnost, jejímž úkolem bylo zajišťovat technický dozor stavby. Veřejná zakázka byla realizována v souladu s uzavřenou smlouvou o dílo – v ceně deklarované nabídkou vybraného dodavatele, v souladu s projektovou dokumentací a v zadavatelem požadovaných termínech.

Problematiku stanovených cílů veřejné zakázky a návrhy pro jejich vyhodnocení již nastínila v první části této kapitoly (*Definice potřeb*). Konkrétní způsob, jakým zadavatel zhodnotil proces veřejné zakázky „*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch komunikací v oblasti E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*“, není z dostupné dokumentace patrný.

4.3. Analýza veřejného zadávání ve statutárním městě Most



Název města:	Statutární město Most
IČ:	00266094
Oficiální webové stránky:	www.mesto-most.cz
Kraj:	Ústecký
Počet obyvatel:	67 490 (údaj k 1. 1. 2013)
Rozloha:	8 694 ha
Části města:	Komořany, Souš, Starý Most, Rudolice, Most, Čepirohy, Velebudice, Vtelno
Rada města:	11 členů
Zastupitelstvo	45 členů

Statutární město Most leží v severozápadních Čechách. Je součástí Ústeckého kraje. Jedná se o čtrnácté největší město v České republice z hlediska počtu obyvatel. Administrativně se člení do osmi místních částí – Komořany, Souš, Starý Most, Rudolice, Most, Čepirohy, Velebudice a Vtelno.

Celé 20. století patřil Most k industriálním centrům regionu. Zastoupeno tu vždy bylo hornictví a chemický průmysl. Postupný útlum těžby uhlí v 90. letech, a tedy propouštění zaměstnanců se specifickou kvalifikací, způsobilo ve městě vysokou míru nezaměstnanosti. Dalším faktorem zhoršujícím situaci bylo zavedení automatizované výroby v průmyslových závodech Chemopetrol a Česká rafinérská. Město dosud patří k lokalitám s nejvyšší mírou nezaměstnanosti v České republice.

Intenzivní těžba zřetelně ovlivnila podobu města i okolní krajiny. Přes bohatou historii se zde nedochovalo příliš mnoho památek. Historické město Most muselo v 70. a 80.

letech minulého století ustoupit těžbě uhlí. Demolici unikl snad jen kostel Nanebevzetí Panny Marie, který byl unikátně přemístěn. Přesto Most nabízí na rekultivovaných plochách turistické cíle s nadregionálním významem – například závodní okruh Autodrom Most, dostihové závodiště Hipodrom či v současné době napouštěné jezero Most – budoucí nejhlubší jezero v České republice.

Ve městě funguje ucelená soustava škol od předškolního přes základní, střední a vysokoškolské vzdělávání. Působí zde pět vysokých škol, výzkum a vývoj reprezentuje společnost VVV MOST, spol. s r. o. (výzkumné projekty z oblasti strojírenství a průmyslové dopravy) a Výzkumný ústav pro hnědé uhlí (výzkum v oblasti hornictví).

Sociální síť je v Mostě vytvářena prostřednictvím procesu Komunitního plánování, do kterého je zapojeno 42 poskytovatelů sociálních a navazujících služeb. Odbornou zdravotní péčí ve městě zajišťuje Nemocnice s poliklinikou, působí zde několik sociálních ústavů - od kojeneckého po domy pro seniory. Oblast kultury ve městě zastupuje například Městské divadlo Most, Galerie výtvarného umění v Mostě či Oblastní muzeum Most.

Organizace zřizované městem

Ve městě v současné době působí 4 mateřské školy, 11 základních škol, 2 základní umělecké školy a školské zařízení Středisko volného času. Jedná se o příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je statutární město Most. Dalšími příspěvkovými organizacemi zřizovanými městem jsou Městská knihovna Most, Správa městských lesů a Městská správa sociálních služeb (provozuje zařízení typu domov pro seniory, denní stacionář, pečovatelská služba, aj.). Město má také majetkovou účast v několika obchodních společnostech, jde například o Technické služby města Mostu, a. s., DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova, a. s., HIPODROM MOST, a. s. a další.

Organizační zabezpečení procesu zadávání veřejných zakázek

Magistrát města Most se člení na 13 odborů. Organizaci zadávání veřejných zakázek zabezpečuje prostřednictvím odboru rozvoje a dotací. Na činnosti odboru se podílí 19 zaměstnanců, z toho 3 zaměstnanci pracují v oddělení veřejných zakázek (1 vedoucí oddělení a 2 referenti). Město Most nevyužívá služeb externích společností k zajištění

zadávacího procesu. Odbor rozvoje a dotací kromě jiných činností zajišťuje vyhlášení jednotlivých výběrových řízení podle ZVZ a podle vnitřních směrnic města Most pro zadávání veřejných zakázek (*Pravidla pro zadávání a průběh veřejných zakázek malého rozsahu, Pravidla pro organizování veřejných zakázek podlimitních a nadlimitních*). Pro všechny složky magistrátu a příspěvkové organizace zajišťuje kompletní proces zadávání veřejných zakázek. Zabezpečuje koordinaci zadávání veřejných zakázek při naplňování strategických dokumentů města včetně vazeb na rozpočet města, úvěry a nadnárodní zdroje financování. Obstarává rovněž sběr a vyhodnocení vstupních informací pro strategické plánování rozvoje města a rozhodovací potřeby vedení města (statistická data, ekonomické parametry, názory občanů, indikátory udržitelného rozvoje).

4.3.1. Případová studie č. 2: „Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická“

Podrobnému zkoumání bude v této kapitole podrobena veřejná zakázka „Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická“ zadávaná statutárním městem Most. Jedná se o podlimitní veřejnou zakázku zadávanou v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Jejím předmětem jsou stavební práce. Souhrn základních informací o zakázce předkládá *Tabulka 10: Základní údaje o veřejné zakázce "Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická"*.

Tabulka 10: Základní údaje o veřejné zakázce "Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická"

Druh zadávacího řízení	Zjednodušené podlimitní řízení
Druh zakázky podle výše předpokládané hodnoty	Podlimitní
Předmět	Stavební práce
Předpokládaná hodnota	9 500 000,- Kč bez DPH
Hodnotící kritérium	Nejnižší nabídková cena
Stručný popis předmětu	Předmětem plnění veřejné zakázky je úprava stávajícího sportoviště u budovy základní školy a současně vybudování venkovní tribuny u fotbalového hřiště.

Zdroj: Vlastní zpracování

Druhá případová studie je stejně jako ta první zpracována na základě zveřejněné zadávací dokumentace a příslušných usnesení Rady města Most. Formou telefonického rozhovoru s pracovníci oddělení veřejných zakázek magistrátu města Most byly upřesněny některé veřejně nedostupné informace.

Chronologický postup municipálního zadavatele

Usnesením č. 290/9/2013 ze dne **09. 05. 2013** Rada města Most (v této podkapitole dále jen Rada města) schválila vyhlášení veřejné zakázky „*Rekonstrukce veřejně přístupného sportoviště ul. Zlatnická*“ ve zjednodušeném podlimitním řízení. Zároveň schválila složení členů hodnotící komise veřejné zakázky včetně náhradní hodnotící komise. Určená komise zároveň plní funkci komise pro otevírání obálek i funkci komise pro posouzení kvalifikace. Rada města odsouhlasila seznam uchazečů k obeslání. Kritéria pro výběr vyzývaných uchazečů se nepodařilo zjistit. Z veřejně dostupných zdrojů nelze ani ověřit, zda zadavatel nevyzývá opakovaně stejný okruh dodavatelů. Rada města dále svěřila do kompetence Ing. Vlastimila Vozky, primátora města, vyžádání písemného objasnění předložených informací či dokladů nebo vyžádání dalších dodatečných informací či dokladů prokazujících splnění kvalifikace dodavatelem (v souladu s § 59 odst. 4 ZVZ). V kompetenci primátora je také rozhodnutí o vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace nebo pro neúplnost nabídky. Vedoucímu oddělení veřejných zakázek Rada města uložila předložit do **13. 06. 2013** *protokol o výsledku veřejné zakázky*.

10. 05. 2013 zadavatel na svém profilu zveřejnil *výzvu k předložení nabídky a prokázání kvalifikace* včetně příloh (tj. návrh smlouvy, nabídkový list, projektová dokumentace, výkaz výměr, vzor čestného prohlášení dodavatele o splnění kvalifikačních předpokladů a pravidla pro provádění informačních a propagačních opatření a manuál vizuální identity Integrovaného operačního programu). Tyto dokumenty tvoří kompletní zadávací dokumentaci k předmětné zakázce. Vzhledem k její dostupnosti v elektronické formě na profilu nebyla ze strany zadavatele požadována úhrada nákladů na její reprodukci. Kromě zveřejnění na profilu, vyzval zadavatel k předložení nabídky a prokázání kvalifikace pět dodavatelů (STAVMOST, s.r.o., HERKUL a.s., Vodohospodářské stavby, společnost s ručením omezeným, Stavební a obchodní společnost Most spol. s r.o. a METALL QUATRO spol. s r.o.).

Výzva k podání nabídky a prokázání splnění kvalifikace (dále jen *výzva*) nejprve uvádí základní informace o zakázce – druh veřejné zakázky, druh zadávacího řízení, kontaktní údaje zadavatele a předpokládanou cenu (9 500 000,- Kč bez DPH). Dále vymezuje předmět veřejné zakázky včetně upozornění na projektovou dokumentaci stavby a na doklady, které musí dodavatel předložit při provádění stavby (např. protokol o vytyčení staveniště, dokumentace skutečného provedení stavby, případný souhlas se zásahem do zeleně aj.). Zadavatel stanovil základní časovou osu zakázky: předpokládaný termín uzavření smlouvy (15. 06. 2013), předání staveniště (do 1 týdne od uzavření smlouvy) zahájení stavebních prací (ihned po předání staveniště – nejdříve 01. 07. 2013), ukončení stavebních prací (nejpozději do 30. 08. 2013) a předání a převzetí díla (nejpozději do 31. 08. 2013). Délka zadávací lhůty je 120 dní.

V další části *výzvy* zadavatel udává požadavky na prokázání splnění kvalifikace. Základní, profesní, technické i ekonomické a finanční předpoklady dodavatelé prokazují pouze předložením čestného prohlášení, jehož vzor je součástí zadávací dokumentace. Uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva o dílo, je povinen před jejím uzavřením předložit zadavateli originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Z požadovaných dokladů bych upozornila zejména na doklad osvědčující odbornou způsobilost dodavatele podle § 54 odst. d) ZVZ a seznam stavebních prací podle § 56 odst. 3 písm. a) ZVZ.

Jako doklad osvědčující odbornou způsobilost dodavatele podle § 54 odst. d) ZVZ požadoval zadavatel *osvědčení o autorizaci v oboru městské inženýrství* (pro představu – toto osvědčení vlastní pouze sedm osob v Ústeckém kraji). Kvůli tomuto požadavku dva dodavatelé vznesli žádosti o dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Ve svých žádostech vyjádřili názor, že k prokázání kvalifikace by vzhledem k předmětu zakázky postačovalo rovněž osvědčení o autorizaci pro obor dopravní stavby či pozemní stavby. Zadavatel zareagoval úpravou zadávacích podmínek. Kromě osvědčení o autorizaci v oboru městské inženýrství tedy mohli uchazeči prokázat kvalifikaci i osvědčením o autorizaci v oboru pozemní stavby současně s osvědčením o autorizaci v oboru dopravní stavby. Otázkou je, jestli některé dodavatele neodradily původní kvalifikační podmínky od zájmu o zakázku, přestože dodatečné informace zadavatel

uveřejnil na profilu (**20. 05. 2013**) a spolu s nimi oznámil prodloužení lhůty pro podání nabídek (z **30. 05. 2013, 13:00 hodin** na **04. 06. 2013 10:00 hodin**).

V rámci splnění technických kvalifikačních požadavků zadavatel požadoval předložit seznam stavebních prací uskutečněných uchazečem v posledních pěti letech (tj. v období 5/2008 – 5/2013) a minimálně 3 osvědčení objednatelů o řádném plnění nejvýznamnějších z těchto stavebních prací. K osvědčením ještě uvedl požadavek, že musí svým rozsahem a charakterem odpovídat zakázce, která je předmětem výběrového řízení, tj. požadoval:

- minimálně 2 osvědčení objednatelů pro stavby z oboru městské inženýrství – výstavbu sportovišť, každé osvědčení ve finančním objemu min. 2 mil. Kč a
- minimálně 2 osvědčení objednatelů pro stavby z oboru městské inženýrství či oboru dopravní stavby – výstavbu komunikací či zpevněných ploch, každé osvědčení ve finančním objemu min. 2 mil. Kč.

Zadavatel tedy nejprve píše požadavek na 3 osvědčení objednatelů a v zápětí upřesňuje, že minimálně 2 z nich se musí týkat výstavby sportovišť a minimálně 2 z nich se musí týkat výstavby komunikací či zpevněných ploch. Není jednoznačné, zda musí dodavatelé doložit čtyři osvědčení nebo se například jedno osvědčení může týkat zakázky obsahující jak výstavbu sportovišť, tak výstavbu komunikací či zpevněných ploch. Dodavatelé nevyužili možnosti požádat v tomto směru o dodatečné informace, přesto je i v zájmu zadavatele uvádět v zadávací dokumentaci přesné podmínky veřejné zakázky.

V další části výzvy zadavatel stanovil požadavky na způsob zpracování nabídkové ceny, obchodní a platební podmínky. Závazné obchodní i platební podmínky byly předloženy formou vzorového znění smlouvy o dílo. Ve výzvě zadavatel upozornil na to, že vzor smlouvy nesmí být měněn v rozporu se zadávacími podmínkami. K požadavkům na způsob zpracování nabídkové ceny se váže další žádost o dodatečné informace. Zadavatel kromě specifikace nabídkové ceny jako ceny nejvýše přípustné uvedl, že mají uchazeči zpracovat samostatné nabídkové listy na jednotlivé části zakázky. Jednalo se o mylnou informaci, kterou po upozornění jednoho z uchazečů zadavatel opravil včetně úpravy formuláře *nabídkový list* (**30. 05. 2013**). Zadavatel si vyhradil právo zrušit

veřejnou zakázku v případě, že vítězná nabídková cena překročí předpokládanou cenu zakázky.

Zadavatel připustil plnění části zakázky prostřednictvím subdodavatele. V rámci nabídky však musel uchazeč popsat subdodavatelský systém (tj. druh stavebních prací prováděných subdodavatelem a podíl na plnění zakázky v procentech). Případná změna subdodavatele v průběhu realizace zakázky musela být zadavatelem odsouhlasena.

Ve výzvě zadavatel navrhl strukturu nabídky a instruoval dodavatele k zpracování nabídky v jednom vyhotovení. Jediným hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky byla nejnižší nabídková cena.

Mezi dalšími předpoklady pro plnění veřejné zakázky byla stanovena podmínka, aby vítězný uchazeč předložil do 1 týdne od oznámení o výběru nejvhodnější nabídky, nejpozději však před uzavřením smlouvy, čestné prohlášení, že nemá žádné závazky po lhůtě splatnosti k městu Most a jeho příspěvkovým organizacím, Technickým službám města Mostu a. s., PRVNÍ MOSTECKÉ a. s., MOSTECKÉ BYTOVÉ, a. s. a Dopravnímu podniku měst Mostu a Litvínova, a. s.

Během lhůty pro zpracování nabídek došla zadavateli ještě jedna žádost o dodatečné informace. Týkala se výkazu výměr, ve kterém byla u jedné položky chybně uvedena měrná jednotka a jedna položka neobsahovala výměru. Zadavatel chyby opravil a dodatečné informace zveřejnil (**28. 05. 2013**).

Ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek se uskutečnilo otevírání obálek s nabídkami (**04. 06. 2013 v 10:00 hodin**). Hodnotící komise hodnotila celkem devět přijatých nabídek. Je zajímavé, že z pěti přímo vyzvaných firem se výběrového řízení zúčastnily jen dvě. Vzhledem k jedinému hodnotícímu kritériu bylo pouze stanoveno pořadí nabídek podle výše nabídkové ceny v Kč bez DPH. Na prvním místě se umístila nabídka společnosti *FRK s. r. o.*, s nejnižší nabídkovou cenou, splňující veškeré podmínky zadání. Komise navrhla vyloučení uchazeče *Sdružení Vodohospodářské a stavební zásobování s. r. o. a Stavby holding cz a. s.* z důvodu neúplnosti nabídky.

Pořadí hodnocených nabídek uvádí *Tabulka 11: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická."*

Tabulka 11: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická"

Pořadí	Uchazeč	IČ	Nabídková cena
1.	FRK s. r. o.	61324817	5 349 189,02 Kč
2.	Sdružení VYSLYSTAV s. r. o. a TUBEKO SPORT spol. s r. o.	28337271	5 554 823,73 Kč
3.	Raeder & Falge s. r. o.	28714989	6 267 487,00 Kč
4.	Bagros s. r. o.	26740397	6 339 222,46 Kč
5.	HERKUL a. s.	25004638	6 624 345,33 Kč
6.	EUROVIA CS a. s.	45274924	6 654 683,25 Kč
7.	Stavební a obchodní společnost Most s. r. o.	25014111	7 267 715,48 Kč
8.	VYSSPA Sports Technology s. r. o.	27967638	7 691 152,00 Kč
vyloučen	Sdružení Vodohospodářské a stavební zásobování s. r. o. a Stavby holding cz a. s.	25415255	4 778 133,03 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování

13. 06. 2013 Rada města svým usnesením č. 370/11/2013 vzala na vědomí informaci o průběhu otevírání obálek, posouzení kvalifikace a posouzení a hodnocení nabídek. Schválila pořadí jednotlivých nabídek a vyloučení *Sdružení Vodohospodářské a stavební zásobování s. r. o. a Stavby holding cz a. s.* ze zadávacího řízení. Zároveň uložila vedoucímu oddělení veřejných zakázek zajistit uzavření smlouvy s vítězem veřejné zakázky, společností *FRK s. r. o.* s cenou 5 349 189,02 Kč bez DPH (**do 15. 07. 2013**). Jako podklad pro jednání Rady města sloužil *Protokol o výsledku veřejné zakázky* předložený náměstkyní primátora pro rozvoj, investice a městské služby.

Dne **14. 06. 2013** zadavatel na svém profilu zveřejnil *oznámení rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a oznámení rozhodnutí zadavatele o vyloučení uchazeče z účasti v zadávacím řízení*. Zadavatel seznámil všechny uchazeče s výsledkem výběrového řízení. Žádný z uchazečů nepodal v zákonné lhůtě námitky proti rozhodnutí zadavatele.

Dne **03. 07. 2013** uzavřelo statutární město Most smlouvu o dílo č. 107/2/2013 s vybraným uchazečem *FRK s. r. o.* Smlouva byla zveřejněna na profilu zadavatele **08. 07. 2013**.

Zprávu o veřejné zakázce zveřejnil zadavatel **15. 07. 2013**. Jejím obsahem byly identifikační údaje zadavatele i všech uchazečů, odůvodnění výběru nejvhodnější nabídky (nejnižší nabídková cena), vybraný uchazeč, cena sjednaná ve smlouvě, část zakázky plněná prostřednictvím subdodavatele (bez subdodavatelů) a identifikační údaje vyloučeného uchazeče společně s odůvodněním jeho vyloučení z účasti v zadávacím řízení.

Veřejná zakázka byla realizována v termínech podle původní nabídky vítěze veřejné zakázky. Skutečná fakturovaná cena byla upravena dodatkem ke smlouvě. Usnesením č. 545/16/2013 ze dne **19. 09. 2013** Rada města vzala na vědomí informace o průběhu realizované veřejné zakázky a schválila dodatečné stavební práce ve výši 127 736,57 Kč vč. DPH. Uložila vedoucí odboru investic a komunálního hospodářství uzavřít se společností *FRK s. r. o.* **do 30. 09. 2013** dodatek č. 1 ke smlouvě 107/2/2013 na dodatečné stavební práce. Dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo zveřejnil zadavatel na profilu **07. 10. 2013** (k podpisu došlo **03. 10. 2013**).

Zhodnocení úkonů zadavatele a doporučení pro další obdobné zakázky

I. Definice potřeb

Projekt „*Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická*“ je součástí *Integrovaného plánu rozvoje města*, resp. jeho části *Rozvoj deprivovaných obytných zón města a soužití občanů*. Potřeba rekonstrukce sportoviště vznikla kvůli jeho nevyhovujícímu zanedbanému stavu. Sportoviště před realizací veřejné zakázky bylo vyjma plochy fotbalového hřiště neudržované a některé jeho části nebylo možné využívat (např. doskočiště pro skoky do dálky bylo zarostlé, bez výplně písku). Cílem tedy bylo uvést jej do původního stavu tak, aby jej mohla plně využívat veřejnost i přilehlá základní škola. Vzhledem k tomu, že zadavatel nezpracovával odůvodnění veřejné zakázky, vyplývá tento záměr spíše z jednotlivých částí zadávací dokumentace. Funkční cíl lze vyčíst z vymezení předmětu zakázky: „...*úprava stávajícího sportoviště u budovy ZŠ a současně vybudování venkovní tribuny u fotbalového hřiště...*“ Objektový cíl pak charakterizují technické parametry určené v projektové dokumentaci, jejichž splnění lze

kontrolovat během výstavby. Přesto bych i v tomto případě doporučila provádět průzkum spokojenosti či dotazníkové šetření mezi obyvateli lokality, jimž má nově vytvářená odpočinková plocha primárně sloužit. Z dostupných dokumentů veřejné zakázky ani z webových stránek města není zřejmé, zda zadavatel zjišťoval zájem občanů o takový typ veřejných ploch.

II. Příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace

A. Zadávací dokumentace

Zadávací dokumentaci k veřejné zakázce „*Rekonstrukce veřejně přístupného sportoviště ul. Zlatnická*“ tvořila pouze výzva k podání nabídky a prokázání splnění kvalifikace a její přílohy. Zadavateli bych pouze doporučila vyhnout se nejasným požadavkům na kvalifikační předpoklady uchazečů – viz nejednoznačnost v dokládání profesních a technických kvalifikačních požadavků. Mělo by být snahou zadavatele předcházet zbytečnému upřesňování dokumentace až během výběrového řízení. Kromě prodloužení lhůty pro podání nabídek by mohlo dojít i k neúmyslnému snížení počtu uchazečů o veřejnou zakázku.

Jako inspirující požadavek zadavatele považuji podmínku pro předložení čestného prohlášení vítězným uchazečem, že nemá závazky po lhůtě splatnosti vůči zadavateli ani vůči jím zřizovaným organizacím. Za tímto ustanovením vidím snahu města Most o eliminaci rizika z uzavření smlouvy s „problémovým“ dodavatelem a možná i snahu o snížení svých pohledávek po splatnosti. Bylo by jistě zajímavé zjistit účinek takového ustanovení a případně zvážit jeho plošné využívání.

B. Zadávací řízení

Vzhledem k tomu, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky nepřesáhla 10 milionů Kč, zvolil zadavatel zadání formou zjednodušeného podlimitního řízení. Použití tohoto zadávacího řízení je zcela logické pro poměrně nízkou administrativní zátěž a časovou náročnost. Jako nevýhoda zjednodušeného podlimitního řízení bývá často uváděno, že výzvou pěti uchazečů k podání nabídky a zveřejněním výzvy pouze na profilu zadavatele se omezí počet podaných nabídek. U této veřejné zakázky tomu tak nebylo. Zadavatel vyzval pět uchazečů k podání nabídky, ale z nich pouze dva nabídku skutečně předložili. Zbylých sedm podaných nabídek pocházelo od dodavatelů, kteří si výzvu k podání nabídky a prokázání splnění kvalifikace sami vyhledali na profilu zadavatele.

C. Hodnotící kritéria

Zadavatel rozhodl, že jediným hodnotícím kritériem bude nejnižší nabídková cena. Ačkoli se jedná o transparentní kritérium s minimálními nároky na metodiku hodnocení, ne vždy je zároveň nejefektivnější. V případě veřejné zakázky na rekonstrukci sportoviště bych doporučila zvážit i kritéria týkající se kvality nabízeného plnění. Například podstatnou položkou rozpočtu uvedené zakázky je umělý povrch rozběhových drah. Takových povrchů nabízí současný trh nepřehlednou škálu s různými technickými parametry a také různými podmínkami následné údržby. Podle mého názoru se zadavatel určením přesných parametrů povrchu vzdal možnosti získat za stejnou nebo jen o málo vyšší cenu lepší kvalitu. S tím mohou souviset i vyšší náklady na budoucí péči o rozběhové dráhy. Zadavateli bych u případných dalších obdobných zakázek doporučila stanovit dílčí hodnotící kritéria ve spolupráci s projektantem či jiným odborníkem na danou problematiku, pomocí nichž by hodnotil i technické parametry nebo například životnost nabízeného plnění. Došlo by tak k lepšímu naplnění zásady efektivnosti.

III. Hodnocení nabídek a výběr dodavatele

Protože jediným hodnotícím kritériem byla nabídková cena, vítězem veřejné zakázky se stal uchazeč s její nejnižší hodnotou (společnost *FRK, s. r. o.* s cenou 5 349 189,02 Kč bez DPH). Zadavatel obdržel celkem devět nabídek. Uchazeče *Sdružení Vodohospodářské a stavební zásobování s. r. o. a Stavby holding cz a. s.* vyloučil zadavatel z účasti v zadávacím řízení z důvodu neúplnosti nabídky (nebyl doložen seznam statutárních orgánů nebo členů statutárních orgánů, kteří v posledních 3 letech od konce lhůty pro podání nabídek byli v pracovněprávním, funkčním či jiném obdobném poměru u dodavatele a seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu). Vzhledem k povaze dokladů se s největší pravděpodobností jednalo o neúmyslnou administrativní chybu dodavatele. Bohužel, nabídková cena vyloučeného uchazeče (4 778 133,03 Kč bez DPH) mohla být cenou vítěznou. Na doklady, které v nabídce uchazeče chyběly, zadavatel ve výzvě upozornil a jejich předložení vyplývá rovněž ze ZVZ. Zadavateli nelze v tomto směru nic vytknout a ani doporučit jiný postup, aby u příštích zakázek zamezil takovým případům.

IV. Realizace veřejné zakázky, kontrola plnění veřejné zakázky

Kontrola realizace veřejné zakázky probíhala jak ze strany zaměstnanců magistrátu města, odboru investic a komunálního hospodářství, tak ze strany externě najatého technického dozoru stavby. Zadavatel tak zajistil dohled nad plněním zakázky v souladu s projektovou dokumentací a smluvními podmínkami. Přesto došlo během výstavby k navýšení smluvní ceny z důvodu zjištění potřeby dodatečných stavebních prací. Argumentem pro vícepráce byla sanace nevhodného podloží, opláštění žeber trativodů geotextilií a odizolování bloků tribuny nopovou folií. Posledním dvěma jmenovaným stavebním pracím se dalo předejít preciznějším zpracováním výkazu výměr. Příloha dodatku ke smlouvě uvádí, že požadavek na tyto práce obsahovala projektová dokumentace, ale ve výkazu výměr chyběla položka. Vzhledem k tomu, že projektant zároveň zpracovával výkaz výměr, je chyba na jeho straně. Smlouva mezi městem Most a projektantem není veřejně dostupná. Otázkou tedy zůstává, zda město Most zakotvilo ve smlouvě s projektantem nějaký postih pro tyto případy. Pokud tomu tak není, doporučila bych městu pro příště smluvně zajistit takové záležitosti a ztrátu na projektantovi vymáhat. Sanaci nevhodného podloží můžeme považovat za oprávněnou vícepráci, neboť takovou situaci nelze předvídat a tedy ji nebylo možné zjistit dříve než během realizace. Přes provádění dodatečných stavebních prací nedošlo k prodloužení termínu plnění veřejné zakázky.

Záležitosti cílů a doporučení pro sledování jejich naplnění již obsahovala část této kapitoly „*Definice potřeb.*“

5. Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zhodnotit praxi zadávání veřejných zakázek a vypracovat doporučené postupy zadávání veřejných zakázek.

Kromě hlavního cíle práce byly stanoveny také dílčí cíle. Prvním dílčím cílem bylo vyčíslit objem a objasnit strukturu veřejných zakázek na úrovni měst České republiky s počtem obyvatel přesahujícím hranici 50 000 (vyjma hlavního města Prahy). Druhým dílčím cílem bylo ukázat vývoj těchto zakázek v posledních pěti letech. Z důvodu přesnější sumarizace výdajů měst na zabezpečení veřejných služeb obsahoval zkoumaný vzorek i veřejné zakázky příspěvkových organizací zřizovaných vybranými městy. Výše definovaní veřejní zadavatelé zadali v roce 2013 celkem 912 veřejných zakázek v objemu 8 031 983 677,- Kč bez DPH. Z toho největší podíl na finančním objemu i na celkovém počtu tvořily veřejné zakázky na stavební práce. Z hlediska předpokládaných hodnot představovaly nejvýznamnější část podlimitní veřejné zakázky (jak z hlediska počtu, tak z hlediska finančního objemu). Městy nejčastěji využívaným druhem zadávacího řízení bylo zjednodušené podlimitní řízení. Co do objemu vynaložených finančních prostředků bylo nejvíce zastoupeno otevřené řízení. Mezi lety 2009 a 2013 došlo k poklesu finančního objemu veřejných zakázek zadaných výše specifikovanými městy. Z hlediska počtu zadaných veřejných zakázek ale lze sledovat za posledních pět let spíše rostoucí tendenci.

Zvolenou výzkumnou metodou pro dosažení hlavních cílů práce byla případová studie. Pomocí dvou konkrétních již realizovaných veřejných zakázek byl demonstrován možný proces municipální veřejné zakázky. Přestože výzkum prostřednictvím případové studie neslouží k vytváření obecně platných závěrů, lze z uvedených příkladů veřejných zakázek vyvodit několik poznatků aplikovatelných pro další zadávané municipální veřejné zakázky. Výsledky práce mohou být přínosem jak pro města, jejichž zakázky byly analyzovány, tak pro jiné municipality, které obdobné zakázky zadávají.

Případová studie č.1 se týkala veřejné zakázky na stavební práce s názvem „*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická – Pohůrecká)*.“ Zakázku zadávalo statutární město České Budějovice formou užšího

zadávacího řízení. Vzhledem k výši předpokládané hodnoty zařadil zadavatel zakázku jako podlimitní. Případová studie č. 2 se zabývala veřejnou zakázkou na stavební práce zadávanou v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Zakázku zadávalo statutární město Most pod názvem „*Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická.*“

Nejprve je nutné konstatovat, že obě města jako zadavatelé předmětných veřejných zakázek postupovala během zadávacího procesu v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Přesto lze v rámci analýzy jejich postupů nalézt oblasti, jejichž zlepšení by přineslo efektivnější zadávací proces i jeho výsledný produkt.

U města České Budějovice byla k výzkumu záměrně zvolena zakázka zadávaná v užším zadávacím řízení. Demonstrovala jsem na tomto příkladě především zbytečné prodloužení celého zadávacího procesu. Volbou otevřeného řízení by se časová náročnost snížila o 36 dní. Oproti tomu na zakázce města Most se podařilo vyvrátit často uváděnou nevýhodu zjednodušeného podlimitního řízení, tedy omezený okruh soutěžících. I přes odeslání výzvy k podání nabídky pěti dodavatelům a zveřejnění výzvy pouze na profilu zadavatele podalo nabídku devět firem. Paradoxně nabídku předložili pouze dva z přímo vyzvaných dodavatelů.

Městu České Budějovice směřuje výtka z pohledu administrativní zátěže zadavatele i dodavatelů. Navrhla jsem upustit od vypracování dokumentu *kvalifikační dokumentace*, který považuji za přebytečný vzhledem k tomu, že v něm uvedené pokyny a požadavky již uvádí dokument *oznámení o zakázce*. Zadavatel by měl rovněž zvážit, zda požadovat po uchazečích předkládání nabídek ve více vyhotoveních.

Městu Most doporučuji vyhýbat se nejednoznačným požadavkům na kvalifikační předpoklady uchazečů. Ještě větší problém analyzované zakázky spatřuji v absenci několika položek ve výkazu výměr. Kvůli tomuto pochybení byla během výstavby navýšena smluvní cena. Z dostupných dokumentů není zřejmé, zda zadavatel své vícenáklady vymáhal na projektantovi, který výkaz výměr zpracovával. Jako inspirující podmínku výběrového řízení města Most považuji požadavek na předložení čestného prohlášení vítězným uchazečem, že nemá závazky po lhůtě splatnosti vůči zadavateli ani vůči jím zřizovaným organizacím.

Oba zadavatelé u zakázek shodně zvolili jako jediné hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu s odůvodněním transparentního způsobu hodnocení. Měštům jsem

navrhla i další možná hodnotící kritéria, která jistě zdaleka nejsou výčtem všech variant. Slouží spíše k upozornění na to, že monokriteriálním hodnocením pouze podle výše nabídkové ceny se zadavatelé vzdávají lepší kvality či většího komfortu občanů v průběhu výstavby. Domnívám se, že i hodnocení podle více kritérií může být transparentní, pokud jsou kritéria správně nastavena.

Summary

The aim of this thesis is to evaluate public procurement practices and elaborate recommended procurement procedures. The resulting part of the work is devoted to a research of selected municipal contracts in terms of volume and structure. It also shows the development of these contracts in the last five years. The research method for achieving the main aim of the work is a case study. Using two real public contracts is demonstrated a possible procurement process. The research via case studies does not serve to produce a generally valid conclusions. However, it is possible to draw several findings from the examples of public contracts. These findings are applicable to other municipal public procurement.

Keywords

public procurement, municipal contracting authority, procurement process, effectiveness

Seznam literatury

- [1] DOMBERGER, S., HALL, Ch., LI, E. A. L. (1995), *The determinants of the price and quality in competitively tendered contract*. The Economic Journal, sv. 105, č. 433, s. 1454.
- [2] EVROPSKÁ KOMISE, *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships* [online]. 2003 [cit. 2013-11-07]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- [3] FÓRUM VEŘEJNÉ ZAKÁZKY KVALITNĚ, *Mimořádně nízká nabídková cena (poziční dokument) – návrhy řešení* [online]. 2012 [cit. 2014-02-17]. Dostupné z: http://www.fvzk.cz/wp-content/uploads/2013/07/pozicni-dokument-FVZK-neprimerene-nizka-cena-vystup-z-konference-15_10_2012.pdf
- [4] HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2010), *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [5] KAMENÍČKOVÁ, V., *Obce a veřejné zakázky* [online]. 2014 [cit. 2014-02-15]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6630509>
- [6] KRUTÁK, T. a KRUTÁKOVÁ, L. (2013), *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady: k 1.4.2013*. Olomouc: ANAG, 639 s. ISBN 978-80-7263-778-2.
- [7] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, *Hodnocení veřejných zakázek* [online]. 2012 [cit. 2014-01-03]. Dostupné z: www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=8260
- [8] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. 2013 [cit. 2013-12-01]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Methodika-ZVZ-2013.pdf>
- [9] MINISTERSTVO VNITRA ČR, *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration 2007 – 2015* [online]. 2007 [cit. 2013-11-04]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx
- [10] Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou -

Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu

- [11] OECD (2011), *"Enhancing public spending efficiency"*, in OECD, OECD Economic Surveys: Czech Republic 2011, OECD Publishing. doi: 10.1787/eco_surveys-cze-2011-4-en
- [12] OECD (2011), *"Size of public procurement market"*, in OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. doi: [10.1787/gov_glance-2011-46-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-46-en)
- [13] OECD (2011), *"Transparency in public procurement"*, in OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. doi: [10.1787/gov_glance-2011-47-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-47-en)
- [14] OECD, *Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku* [online]. 2009 [cit. 2014-01-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/44/42886665.pdf>
- [15] OCHRANA, F. (2004), *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopress, 173 s. ISBN 80-861-1979-3.
- [16] OCHRANA, F. (2007), *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. Praha: Ekopress, 167 s. ISBN 978-80-86929-31-6.
- [17] OCHRANA, F. a PAVEL, J. (2013), *Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic*. Central European journal of public policy, sv. 7, č. 2, s. 21. ISSN 1802-4866.
- [18] OSTŘÍŽEK, J. a kol. (2007), *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck, 284 s. ISBN 978-80-7179-744-9.
- [19] OSTŘÍŽEK, J. a KOUBA, L. (2011), *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 74 s. ISBN 978-80-7375-538-6.
- [20] PAVEL, J. (2010), *Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury*. Politická ekonomie. Praha: VŠE, sv. 3, č. 58, s. 14. ISSN 0032-3233.
- [21] PAVEL, J. (2006), *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Praha: Transparency International, 20 s.

- [22] PAVEL, J. (2008), *Používání obecních obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst*. Praha: Transparency International, 29 s.
- [23] PAVEL, J. (2011), *Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*. Praha: Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 27 s.
- [24] PEKOVÁ, J. (2008), *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha: ASPI, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [25] PEKOVÁ, J. (2011), *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
- [26] PEKOVÁ, J. a PILNÝ, J. (2002), *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 441 s. ISBN 80-863-9521-9.
- [27] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. JETMAR, M. (2008), *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [28] PROVAZNÍKOVÁ, R. a SEDLÁČKOVÁ, O. (2009), *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [29] PŮČEK, M. a kol., *Řízení procesů výkonu státní správy (Případová studie Vsetín)* [online]. 2004 [cit. 2013-12-06]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/rizeni-procesu-vyk-st-spr-pdf.aspx
- [30] TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), *Veřejné zakázky v České republice, korupce nebo transparentnost*. Praha: Transparency International, 95 s.
- [31] TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007), *Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice*. Praha: Transparency International, 30 s.
- [32] Vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky
- [33] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- [34] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- [35] Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

[36] Zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Seznam obrázků, tabulek a grafů

Seznam obrázků

Obrázek 1: Proces municipální veřejné zakázky

Seznam tabulek

Tabulka 1: Formy zabezpečení místních veřejných služeb

Tabulka 2: Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky

Tabulka 3: Města, jejichž veřejné zakázky jsou podrobeny průzkumu

Tabulka 4: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu

Tabulka 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty

Tabulka 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení

Tabulka 7: Veřejné zakázky vybraných měst - časový vývoj

Tabulka 8: Základní údaje o veřejné zakázce "*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*"

Tabulka 9: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "*Rekonstrukce veřejných prostranství a ploch ulice E. Beneše (úsek Ledenická - Pohůrecká)*"

Tabulka 10: Základní údaje o veřejné zakázce "*Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická*"

Tabulka 11: Výsledné pořadí uchazečů o veřejnou zakázku "*Rekonstrukce veřejného sportoviště ul. Zlatnická*"

Seznam grafů

Graf 1: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu

Graf 2: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty

Graf 3: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení

Graf 4: Veřejné zakázky vybraných měst – časový vývoj

Graf 5: Veřejné zakázky vybraných měst podle předmětu – časový vývoj

Graf 6: Veřejné zakázky vybraných měst podle předpokládané hodnoty – časový vývoj

Graf 7: Veřejné zakázky vybraných měst podle druhu použitého zadávacího řízení – časový vývoj