

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

**Zadávání veřejných zakázek malého rozsahu**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2015  
VIII. ročník

Autor: Jan Papajanovský  
Konzultant: Ing. Jan Pokorný

## **estné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VIII. ročníku Studentské vědecké a odborné společnosti (SVO) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla předložena do předchozích ročníků SVO či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním ve veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze, dne 16. 4. 2015

.....

## **Poděkování**

Poděkuji konzultantovi mé práce, Ing. Janu Pokornému, za jeho čas a pomoc, podnětné návrhy a konzultace.

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| estné prohlášení a souhlas s publikací práce ..... | 2  |
| Podkování.....                                     | 2  |
| Úvod.....  | 4  |
| Zákonný rámec a zadávací postupy .....             | 5  |
| Veřejné zakázky malého rozsahu .....               | 5  |
| Společné administrativní kroky .....               | 6  |
| Druhy zadávacích postup .....                      | 7  |
| Přímé zadání .....                                 | 7  |
| Uzavřená výzva.....                                | 8  |
| Otevřená výzva .....                               | 8  |
| Náročnost zadávacích postup .....                  | 9  |
| Východiska pro ekonomické zadávání .....           | 11 |
| Empirické ověření.....                             | 11 |
| Vlastní výzkum .....                               | 12 |
| Dostupné studie.....                               | 14 |
| Navržení vzorové směrnice o zadávání VZMR.....     | 17 |
| Závěr a možnosti dalšího rozšíření práce .....     | 19 |
| Bibliografie .....                                 | 20 |

## Úvod

Veřejná správa a další zadavatelé v roce 2013<sup>1</sup> utratili prostřednictvím veřejných zakázek 475 miliard korun. Tato částka představuje 12,3 % HDP a přibližně 28 procent celkových státních výdajů v daném roce. (1)

Díky řadě legislativních opatření, která byla v minulosti přijata po skandálech souvisejících s manipulacemi při zadávání veřejných zakázek, je dnes možné veřejný proces řízení veřejných zakázek označit za otevřený a férový.

Výjimky přesto můžeme najít – zejména při zadávání tzv. veřejných zakázek malého rozsahu (dále jen „VZMR“). Do této kategorie spadají menší zakázky, jejichž hodnota nepřesahuje několik málo milionů korun. Zejména menší zadavatelé však jejich prostřednictvím realizují naprostou většinu svých výdajů, větší zadavatelé pak tyto zakázky zadávají tisíce ročně – v důsledku čehož je jejich celkový objem poměrně významný.

Jejich zákonná regulace je však minimální – skládá se pouze z obecného požadavku na transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace. Zadavatelé si tak obvykle způsob jejich zadávání upravují různými vnitřními předpisy, některé z nich však systematicky neupravují vůbec a eší každou zakázku ad hoc. Průběh zadávacího řízení se tak napří jednotlivými subjekty liší – existují zadavatelé postupující kvalitně, ale i nekvalitně.

Cílem této práce je navrhnout optimální způsob zadávání VZMR s ohledem na ekonomickou stránku věci. V první kapitole bude krátce popsán legislativní rámec pro zadávání veřejných zakázek<sup>2</sup> a budou rozebrány jednotlivé zadávací postupy.<sup>3</sup> V druhé kapitole se budu teoreticky zabývat tím, jak co nejeekonomičtěji zadávat.

Teoretické údaje získané v předchozích dvou kapitolách pak v závěru práce aplikuji prakticky – navrhnou vzorovou směrnicí upravující zadávání VZMR.

---

<sup>1</sup> Používám souhrnné údaje o veřejných zakázkách za rok 2013 – novější údaje Ministerstvo pro místní rozvoj dosud nezveřejnilo.

<sup>2</sup> Právní aspekty zadávání veřejných zakázek nejsou hlavním tématem práce a předmětem výzkumu, je tedy možné, že při výkladu určitých právních norem bude docházet k určitým zjednodušením.

<sup>3</sup> V práci je jako označení jakékoliv činnosti vedoucí k výběru dodavatele VZMR využíván termín zadávací postup. Toto označení bylo zvoleno proto, aby nedocházelo k záměně s termínem zadávací řízení – které je přesně definováno v ZVZ a není (až na výjimky) v případě VZMR využíváno.

## **Zákonný rámec a zadávací postupy**

Zákonný rámec pro zadávání veřejných zakázek tvoří zejména zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), který implementuje několikrát novelizované směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES a č. 2004/17/ES.<sup>4</sup> (2)

ZVZ v § 7 dělí zakázky do různých kategorií dle dvou kritérií: na základě podstaty a na základě předpokládané hodnoty. Z hlediska podstaty existují tři druhy zakázek: na dodávky, na stavební práce a na služby.

Veřejné zakázky na dodávky slouží k pořízení věci – zboží – formou koupě, nájmu, koupě na splátky apod. Veřejné zakázky na stavební práce jsou vymezeny komplikovanější: dělí se mezi provedení stavebních prací taxativně vymezených v příloze zákona a s nimi související dodávky a služby (např. inženýrská a projektová činnost).

Mezi veřejné zakázky na služby pak zařadíme všechny zakázky, které nejsou zakázkami na dodávky a stavební práce; patří sem také zakázky kombinované, u kterých hodnota požadovaných služeb převyšuje ostatní součásti zakázky – tj. dodávky a stavební práce.

Na základě předpokládané hodnoty rozeznáváme tři druhy zakázek: nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu. Finanční limity, podle kterých zakázky rozlišujeme, jsou uvedeny v § 12 zákona o veřejných zakázkách, resp. v nařízení vlády č. 77/2008 Sb., na které tento zákon v případě hranice mezi nadlimitními a podlimitními zakázkami odkazuje.

### **Veřejné zakázky malého rozsahu**

Pro účely této práce je však významný pouze limit pro zakázky malého rozsahu. Ten je stanoven zvlášť pro zakázky na dodávky a služby – 2 miliony korun bez DPH<sup>5</sup> – a pro zakázky na stavební práce, pro které nabývá hodnoty 6 milionů korun.

Všechny zakázky, jejichž hodnota nedosahuje výše zmíněných limitů, pak mohou zadavatelé zadat velmi volně, s pouze minimální zákonnou regulací. Ta se, jak již bylo zmíněno v úvodu, skládá pouze z obecných požadavků uvedených v § 6 ZVZ: zadavatel je povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

---

<sup>4</sup> Směrnice se podrobněji vztahují tzv. nadlimitním zakázkám (jejich popis dále v textu) o velkém objemu, u ostatních zakázek stanovují pouze obecný požadavek na zakotvení principů transparentnosti a nediskriminace v průběhu zadávání.

<sup>5</sup> Veškeré ceny budou dále uváděny bez DPH.

Samotné zadávací řízení VZMR tak mohou zadavatelé, i s ohledem na problematický dozor a kontrolu nad zakázkami,<sup>6</sup> nastavit velmi široce. Běžné jsou jak postupy, kdy se i zakázky o objemu desítek tisíc zadávají skrze otevřeného výběrové řízení, tak situace, kdy je zakázka o objemu stovek tisíc korun zadána přímo jednomu dodavateli i je s výběrovým řízením ze strany dodavatele manipulováno. (3)

Ministerstvo pro místní rozvoj se tyto rozpory v postupu různých zadavatel snaží odstranit, vydalo za tím účelem metodiku zadávání veřejných zakázek, která se zabývá i veřejnou VZMR. (4) Metodika zakázky rozděluje do několika kategorií dle jejich předpokládané hodnoty. Pro zakázky v rozdílných kategoriích pak doporučuje různé postupy zadávání. Tématu zadávání VZMR se věnuje i řada neziskových organizací specializujících se na otevřenost a kvalitu státní správy, z nichž rovněž vydaly různé doporučení jak při zadávání postupovat.

Stejně tak je v omezené míře vyjít ze samotného ZVZ, který pro nadlimitní a podlimitní zakázky přesně definuje několik různých druhů zadávacích řízení včetně procesních postupů i nich užívaných. Zadavatelé VZMR tak mají možnost se na kterými instituty v zákoně využívanými inspirovat; mohou se rovněž rozhodnout – což nicméně nesouvisí s tématem této práce – dobrovolně při zadávání VZMR postupovat dle pravidel ZVZ stanovených pro zakázky o vyšší hodnotě.<sup>7</sup>

Z výše zmíněných zdrojů byl vytvořen přehled nejčastěji užívaných a doporučených zadávacích postupů, včetně popisu administrativních kroků, které jim musí předcházet. Na závěr kapitoly bude krátce zhodnocena náročnost těchto postupů z pohledu zadavatele.

### **Společné administrativní kroky**

Na samotném začátku zadávání veřejné zakázky je vždy nutné rozhodnout o druhu zakázky: o tom, zda se jedná o zakázku na dodávky, na stavební práce i na služby.

---

<sup>6</sup> Dodržování těchto principů je velmi obtížně kontrolovatelné a špatně postižitelné. Podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky spadají dle ZVZ pod dozorovou pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), který je v dokonce oprávněn dozorovanou zakázku zrušit. Je nicméně problematické v rámci trvajících právních sporů, zda je ÚOHS oprávněn dozorovat i VZMR. Fakticky je tak kontrola nad zadáváním VZMR vykonávána pouze orgány samotného zadavatele, odbornou veřejností a v krajním případě pak orgány jinými v trestním řízení.

<sup>7</sup> Tento postup je běžný u zakázek, které jsou na hranici limitu mezi VZMR a podlimitními zakázkami, v nichž při pádech – pokud má být zakázka financována z dotačních zdrojů – je možné vyžadovat i poskytovatel dotace. Je také důležité podotknout, že pokud se zadavatel rozhodne zadat VZMR postupem uvedeným v ZVZ, pak se tímto postupem musí řídit během celé fáze zadávání zakázky, tedy například i při případném jejím rušení i práci dohledového orgánu – ÚOHS.

Z tohoto rozhodnutí pak vyplývají rozdílné finanční limity, na základě kterých bude zakázka zařazena do kategorie nadlimitní, podlimitní i malého rozsahu.

Pro samotné zařazení je pochopitelně nutné znát přesnou předpokládanou hodnotu zakázky. Proces jejího zjištění je velmi variabilní, vycházející především z zkušeností zadavatele a průzkumu trhu. Zvláštním případem jsou zakázky opakující se i pokračující, při určení jejich hodnoty by měl zadavatel vždy vycházet z ceny, za kterou mu bylo plnění poskytnuto dříve.

Pokud zakázka svou cenou patří do kategorie VZMR, jsou určením jejího druhu a předpokládané hodnoty administrativní kroky vyžadované ZVZ před předložením vypracování a zakázka může být pomocí jednoho ze zadávacích postupů předložena.

### **Druhy zadávacích postupů**

Dříve zmíněná metodika zadávání veřejných zakázek rozděluje zadávací postupy na:

- přímé zadání,
- uzavřená výzva,
- otevřená výzva.

#### **Přímé zadání**

Přímé zadání je ze všech tří postupů nejjednodušší. Charakteristické je tím, že v jeho průběhu dojde k oslovení pouze jednoho vybraného dodavatele. Zadavatel tedy – chtěl-li se chovat hospodárně – musí mít pro rozpoznání vhodného dodavatele velmi dobrou znalost trhu i musí používat takové plnění, u kterého prakticky nelze zvolit nevhodného dodavatele.

V rámci přímého zadání můžeme dále rozlišit dva postupy při uzavírání smlouvy: prvním z nich je běžný nákup, situace, kdy zadavatel i zástupce zadavatele nakupuje v rámci běžného obchodního styku například jízdenku na vlak i občerstvení. Druhý postup – objednávka – je o něco komplikovanější: zadavatel osloví dodavatele, o kterém je přesvědčen, že mu poskytne kvalitní plnění zakázky. Mezi oběma subjekty poté probíhá dialog – o ceně, o přesných podmínkách apod. Výsledkem bývá písemná uzavřená smlouva.

## **Uzavřená výzva**

Uzavřená výzva bývá běžně užívána pro zadávání poměrně vysokého množství veřejných zakázek. Je založena na principu neveřejného oslovení několika předem vybraných dodavatelů,<sup>8</sup> u kterých zadavatel předpokládá zájem o realizaci zakázky.

Výběr na rozdíl od veřejného zadání probíhá vždy na základě určitého formálního postupu – zadavatel zpravidla písemnou formou sestaví zadávací dokumentaci obsahující:

- informace o způsobu a termínu podání nabídek
- vymezení podmínek veřejné zakázky včetně termínu a místa plnění
- podrobné technické informace o požadovaném plnění, v případě zakázky na stavební práce například stavební dokumentaci
- pokyny ke zpracování ceny – například položkový rozpočet
- informace o hodnotících kritériích, požadavky na kvalifikaci a další informace

Dodavatelé pak na základě zadávací dokumentace předloží své nabídky, které následně posoudí komise na základě hodnotících kritérií (stanovených pro každou zakázku zvlášť – běžně u větších zakázek – určených obecně pro všechny zakázky daného zadavatele) vyhodnotí a provede výběr vítězného dodavatele. S tím je pak uzavřena písemná smlouva.

## **Otevřená výzva**

Otevřená výzva probíhá po formální stránce obdobně jako výzva uzavřená – zadavatel připraví zadávací dokumentaci, na základě které předloží dodavatelé své nabídky. Ty jsou následně vyhodnoceny a s autorem nejlepší nabídky je uzavřena písemná smlouva.

Zásadně se však liší způsobem oslovování dodavatelů. V rámci otevřené výzvy zadavatel zadávací dokumentaci spolu s výzvou k předložení nabídek zveřejní způsobem umožňujícím neomezený dálkový přístup – například na svých internetových stránkách a na profilu zadavatele<sup>9</sup> s předpokladem, že dodavatelé zakázku dohledají a odpovídajícím způsobem předloží své nabídky.

---

<sup>8</sup> Zadavatel by měl být schopen způsobem prokázat, na základě jakých objektivních kritérií rozhodl o oslovení daných dodavatelů. Svévolné oslovení není přípustné, jednalo by se o porušení dříve zmíněných obecných podmínek stanovených v § 6 ZVZ.

<sup>9</sup> Profil zadavatele je certifikovaný elektronický nástroj, provozovaný nadou soukromých subjektů, na kterém mají zadavatelé dle ZVZ ve vztahu k VZMR povinnost zveřejňovat některé vybrané údaje (například smlouvy s dodavateli v případě zakázek o konečné hodnotě přesahující 500 000 Kč). Údaje zadavatel na



Tento postup může být (a v praxi často bývá) kombinován s adresným oslovením několika vybraných dodavatelů. Vzniklý zadávací postup pak můžeme označit jako otevřenou výzvu s oslovením. Ta v sobě kombinuje dvě různé výhody: tlak na snížení ceny díky otevření zakázky nejširšímu možnému okruhu zájemců a zároveň určitou míru jistoty pro zadavatele vyplývající z možnosti, že při nezájmu širokého okruhu dodavatel nabídku podá alespoň u některých z oslovených.

### **Náročnost zadávacích postupů**

Přesné vyhodnocení náročnosti zadávacích postupů – zejména náročnosti finanční – lze obecně provést jen velmi těžko, museli bychom mít k dispozici významné množství statistických dat o nákladech, jež vyžadovalo zpracování konkrétních zakázek. Taková data však k dispozici nejsou, dostupné jsou pouze výsledky dotazníkových šetření provedených zpravidla studenty u několika málo dodavatelů na minimálním vzorku zakázek.

Pro sestavení vzorové směrnice o zadávání VZMR jsou přesto údaje o náročnosti zadávacích postupů nutné. Provedeme proto alespoň srovnání obecné, bez využití přesných údajů. Uvažujme tedy zcela totožnou zakázku zadanou jedním zadavatelem celkem třikrát: jednou přímým zadáním, podruhé otevřenou výzvou a poté výzvou otevřenou.

Je zřejmé, že zdaleka nejméně náročné ze všech tří variant je přímé zadání, které nevyžaduje provedení žádných jiných činností než kontaktování dodavatele a případný krátký dialog o ceně, podmínkách dodání apod.

Srovnání uzavřené a otevřené výzvy je komplikovanější. V obou případech bude zcela jistě nejnáročnější vytvoření zadávací dokumentace – tato činnost je nicméně v případě totožných zakázek pro oba druhy postupů stejná. Zbývá tedy zhodnotit náročnost odlišných činností. V rámci zadávání uzavřenou výzvou je provedeno oslovení vybraných dodavatelů, kromě toho musí být zpracování odvodnění výběru právním subjektem. Otevřená výzva oproti tomu předpokládá jen zveřejnění zadávací dokumentace včetně výzvy k podávání nabídek na webových stránkách města popřípadě na profilu zadavatele, což je jistě méně náročné.

---

profilych zveřejňuje více dokumentů – například zadávací dokumentaci s výzvou k podání nabídek – ve snaze prezentovat zakázku více dodavatelům (profily mají poměrně vysokou návštěvnost a umožňují pokročilé filtrování dle oboru, náročnosti zakázky apod.).

Zvláštní případ pak představuje otevřená výzva s oslovením – ta vyžaduje jak zveřejnění, tak oslovení vybraných dodavatelů včetně vypracování odvodnění jejich výběru. Z hodnocených postupů je tedy nejnáročnější.

Závěrem kapitoly tedy zbývá jen přehledně seřadit zadávací postupy od toho nejméně náročné po nejnáročnější:

1. přímé zadání,
2. otevřená výzva,
3. uzavřená výzva,
4. otevřená výzva s oslovením.

## Východiska pro ekonomické zadávání

Jak bylo v úvodu zmíněno, cílem této práce je navrhnout takový způsob zadávání VZMR, při kterém by zadavatelé získali požadované plnění<sup>10</sup> za co nejlepší cenu. Rozlišit lze dva možné způsoby dosažení tohoto cíle:

- minimalizaci administrativních a jiných nákladů nutných pro realizaci samotné zakázky;
- získání samotné dodávky, stavebních prací a služeb za co nejnižší cenu.

Jednotlivými zadávacími postupy již byly rozebrány v předcházející kapitole – potěbná data tedy máme k dispozici a víme, které zadávací postupy jsou z tohoto hlediska nejvýhodnější.

Jako východisko pro zjištění způsobu dosažení té nejlepší možné ceny nám poslouží nejzásadnější rozdíl mezi jednotlivými zadávacími postupy: počet nabídek, které se připouští. Platí skutečnost, jak vyplývá ze ZVZ i z ustálených postupů zadavatelů,<sup>11</sup> že větší počet nabídek vede i k lepší ceně? A lze tento vztah vyjádřit s matematickou přesností?

### Empirické ověření

Na hypotézu a na ní navázanou otázku se pokusíme odpovědět empirickým zkoumáním. Naneštěstí však komplexních studií, které by se snažily ověřit nepřímý vztah mezi počtem nabídek a výslednou cenou, a zároveň byly relevantní – tj. vycházely z evropského právního rámce<sup>12</sup> – bylo vytvořeno velmi málo. V samotné české republice bylo dosud publikováno pouze několik málo dílčích šetření. Provedeme proto

---

<sup>10</sup> V práci je opomíjen jeden aspekt často zmiňovaný v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek: kromě nízké ceny se zadavatelé velmi často snaží hodnotit zakázky na základě kvalitativních hledisek – mohou tedy preferovat nabídky, které jsou dražší, ale lze u nich předpokládat například vyšší kvalitu provedení práce. Pokud však předpokládáme kvalitní zpracování zadávací dokumentace, dohledný dozor při realizaci zakázky a využívání záruční doby, lze tento aspekt skutečně pominout – nebo všichni dodavatelé by mohli alespoň teoreticky zakázku realizovat stejně kvalitně a při zadávání pak skutečně mít záležitost jen na ceně.

<sup>11</sup> Tvrzení vyplývá ze ZVZ nepřímo – zákonodárce u zakázek o vysoké předpokládané hodnotě jednoznačně preferuje vypisování otevřených řízení, ve kterých lze předpokládat vyšší počet podaných nabídek. Naopak řízení, ve kterých je konkurence v oblasti nabídek omezená, jsou možná pouze u menších zakázek a ve výjimečných situacích, jako jsou například plnění související s národní bezpečností.

<sup>12</sup> Základní právní rámec pro zadávání veřejných zakázek v Evropské unii tvoří již dříve zmíněné směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES a č. 2004/17/ES. Díky nim jsou zadávací řízení v různých zemích srovnatelná a závěry studií z jedné země mohou být snadno přeneseny na země jiné.

vlastní komplexní výzkum, jehož výsledky budou následně porovnány s dostupnými studii.

### **Vlastní výzkum**

Jako zdroj dat nám poslouží Informační systém o veřejných zakázkách, aplikace spravovaná Ministerstvem pro místní rozvoj, která slouží k evidenci všech zadávaných nadlimitních a části podlimitních veřejných zakázek.<sup>13</sup>

ISVZ – resp. jeho nejdůležitější část, tzv. Věstník veřejných zakázek (dále jen „VVZ“) – eviduje desítky tisíc zakázek zadávaných postupně od roku 2006. Přesné číslo nelze bohužel určit, neboť data ve Věstníku se vyznačují velmi vysokou mírou chybovosti a v případě některých záznamů nelze určit, zda se jedná o skutečnou zakázku, či pouze o špatný záznam. K analýze proto byla využita data o celkem 38 992 zakázkách i částech zakázek<sup>14</sup> zadávaných v letech 2011 – 2014. Připraveny byly jen údaje pro účely analýzy kompletní – tj. obsahující nezbytné údaje o zakázkách i jejich částech – počet obdržených nabídek, předpokládanou a konečnou hodnotu zakázky.

Kromě toho byly vyazeny desítky záznamů, které obsahovaly hodnoty zakázek v cizích měnách. Jejich chybovost byla ještě vyšší než chybovost korunových záznamů – často uváděly měnami neexistující i v různých částech formuláře odlišnou.

Provedeno bylo také odstranění zjevně nesmyslných záznamů, které uváděly zvýšení i snížení konečné hodnoty zakázky oproti té předpokládané o tisíce procent. Vyazeno bylo celkem několik stovek zakázek, u nichž byla konečná hodnota zakázky alespo dvacetkrát větší i naopak dvacetkrát menší než hodnota předpokládaná.

Výsledky analýzy takto vyfiltrovaných dat<sup>15</sup> jsou zobrazeny v tabulce, která v procentech uvádí průměrnou úsporu oproti předpokládané hodnotě zakázky ve vztahu k počtu obdržených nabídek.<sup>16</sup> Za relevantní byla považována průměrná

---

<sup>13</sup> Nadlimitní zakázky jsou do informačního systému zadávány vždy. V případě podlimitních zakázek záleží na celém řadě faktorů – např. na druhu samotného zadávacího řízení i zadavatele.

<sup>14</sup> Některé veřejné zakázky se skládají z více částí, přičemž každá část se v průběhu zadávacího řízení fakticky chová jako samostatná zakázka – může být zadána odlišným způsobem jinému dodavateli než jiná část zakázky. Pokud tedy dále v práci hovoříme o zakázkách, jsou myšleny všechny zakázky nedělené na části spolu se všemi částmi dělených zakázek.

<sup>15</sup> Vzhledem k rozsahu zpracovaných dat (cca 37 000 řádků) je nebylo možné uvést jako přílohu, k dispozici jsou proto v elektronické formě na adrese <http://1drv.ms/1J3EmiV>. Nepracovaná data z ISVZ jsou pak k dispozici na adrese [http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ\\_open\\_data\\_vz.aspx](http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ_open_data_vz.aspx).

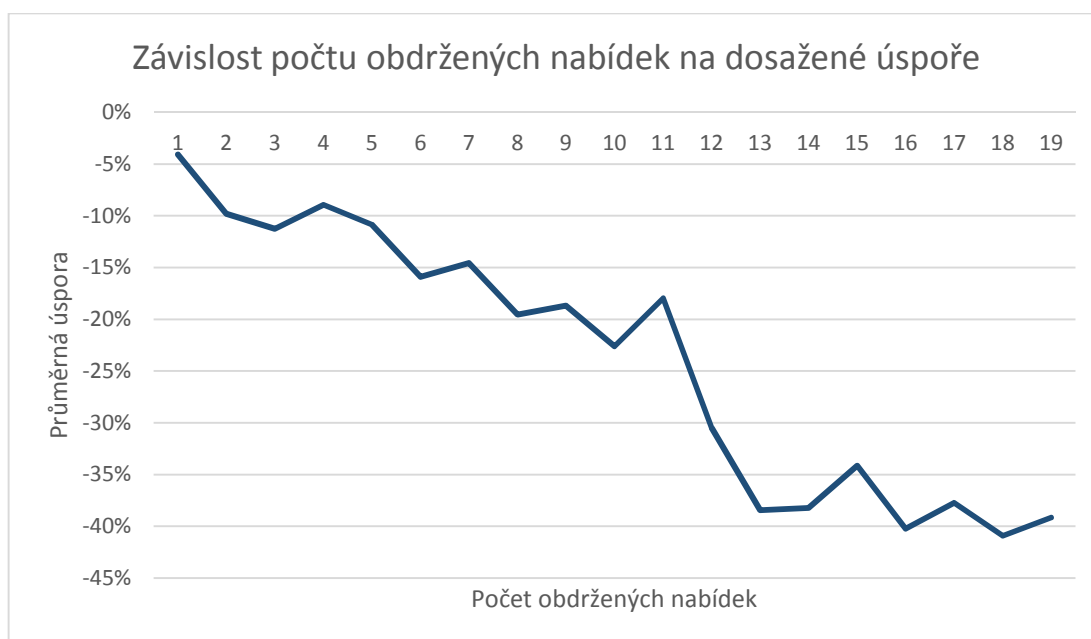
<sup>16</sup> Úspora definovaná jako rozdíl mezi předpokládanou a konečnou hodnotou zakázky vychází z premisy, že předpokládaná hodnota byla zadavatelem správně – tj. v souladu s § 13 – 18 ZVZ a s příslušnými metodickými pokyny – stanovena. Zcela jistě tomu tak není, nicméně jediné možné řešení – systematická zprávná kontrola správnosti předpokládané hodnoty zakázek je prakticky neproveditelná.

úspora vypočítaná alespoň na základě 100 vešných zakázek, barevně jsou ve sloupci průměrná úspora odlišeny odchylky od klesajícího trendu.

| počet nabídek | průměrná úspora | počet zakázek |
|---------------|-----------------|---------------|
| 1             | -4%             | 7557          |
| 2             | -10%            | 7731          |
| 3             | -11%            | 5987          |
| 4             | -9%             | 4222          |
| 5             | -11%            | 3524          |
| 6             | -16%            | 2240          |
| 7             | -15%            | 1681          |
| 8             | -20%            | 1296          |
| 9             | -19%            | 1032          |
| 10            | -23%            | 790           |
| 11            | -18%            | 610           |
| 12            | -30%            | 486           |
| 13            | -38%            | 404           |
| 14            | -38%            | 271           |
| 15            | -34%            | 249           |
| 16            | -40%            | 182           |
| 17            | -38%            | 137           |
| 18            | -41%            | 103           |
| 19            | -39%            | 114           |

*zdroj dat: údaje z ISVZ, vlastní výpočty*

Údaje o průměrné úspoře v závislosti na počtu obdržených nabídek zobrazuje následující graf.



Data tedy zatím potvrzují hypotézu, lze pomocí nich dokonce přesně vyčíslit úmru mezi poctem obdržených nabídek a úsporou. Ješt p ed srovnáním výsledk vlastního výzkumu s výsledky dostupných studií je však pot eba zjistit, zda jsou zjišt né skute nosti relevantní ve vztahu k tématu práce, kterým je zadávání VZMR.

Napov d t m že tabulka následující tabulka. Ta obsahuje statistiky o vyhodnocovaných zakázkách vypo ítané na základ jejich kone né hodnoty. Zatímco pr m rné ceny zakázek (zejména v roce 2011) jsou limit m pro VZMR pom rn vzdálené, hodnota mediánu je p ízniv jší: po celé zkoumané období je nižší než dnešní limity vymezující VZMR.

|        | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 4 roky       |
|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| pr m r | 44 508 321 K | 14 484 468 K | 10 989 338 K | 35 725 076 K | 26 426 801 K |
| medián | 3 322 190 K  | 2 578 780 K  | 2 123 440 K  | 2 436 000 K  | 2 485 574 K  |

*zdroj dat: údaje z ISVZ, vlastní výpo ty*

ada zakázek tak uvedených ve v stníku tak nejspíše byla realizována dobrovolným postupem dle ZVZ, jistý vliv mohlo mít i snížení limit trvající p íbližn polovinu vyhodnocovaného období.<sup>17</sup> Zvýšení množství malých zakázek také áste n zap í inila možnost d lit ve ejné zakázky na ásti. V naší práci jsou tyto jednotlivé ásti, jak bylo již d íve zmín no, zkoumány na sob nezávisle, nicmén jako sou ásti jedné v tší zakázky musely být zadány do v stníku.

Ze statistických dat o jednotlivých zakázkách tedy vyplývá, že polovina zkoumaných zakázek za dané období m la nižší kone nou hodnotu než 2 485 574 K . Je tedy z ejmé, že výzkum m l ve vztahu k VZMR ur itou relevanci, nevyhodnocovali jsme jen údaje o zakázkách, jejichž hodnota se pohybuje ve výrazn vyšších ádech. Dále se interpretacemi výsledk ve vztahu k VZMR budeme zabývat v další kapitole, p i tvorb vzorové zadávací sm rnice.

### **Dostupné studie**

Po provedení vlastního výzkumu srovnáme získaná data s údaji ze dvou dostupných studií. Asi nejkomplexn jší eskou studií na dané téma publikoval doc. Jan Pavel v asopise Politická ekonomie. (5) P i zkoumání velkých zakázek na dopravní stavby zjistil, že každá další podaná nabídka sníží pr m rn výslednou cenu zakázky o 3,27%

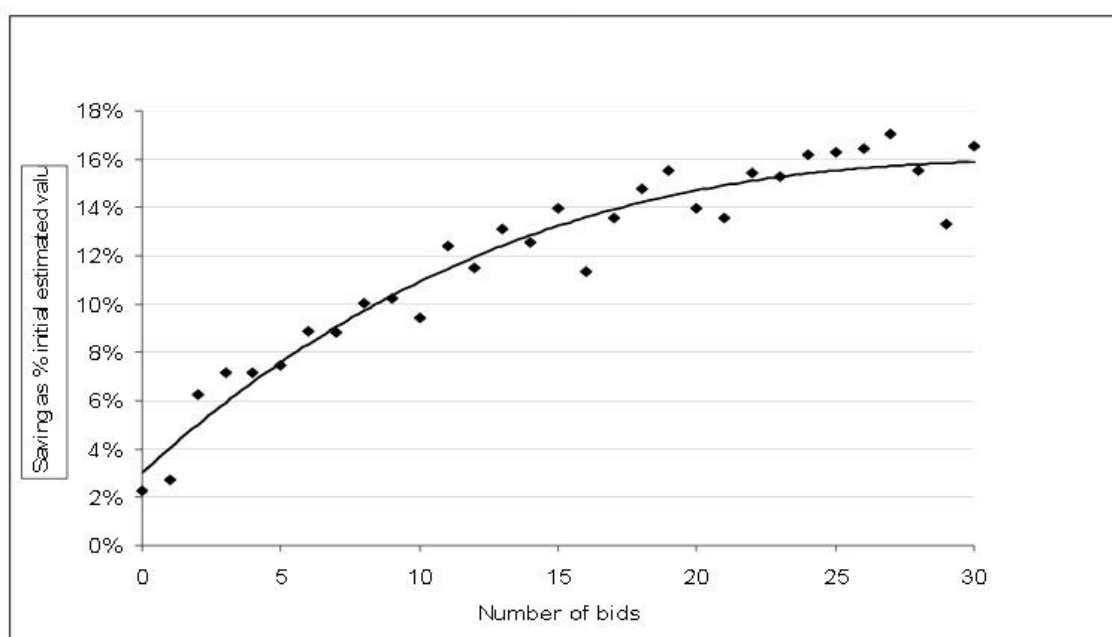
<sup>17</sup> Sou asný limit 2 miliony korun pro zakázky na dodávky a služby a 6 milion korun pro zakázky na stavební práce platí od 1. 1. 2014, stejné limity platily do 31. 3. 2012, v mezidobí byly sníženy na 1 milion, resp. 3 miliony korun pro zakázky na stavební práce.

oproti cenám předpokládané. Ve studii však bylo analyzováno pouze 202 zakázek s průměrným počtem přibližně 4 obdržených nabídek na každou z nich. Vzhledem k rozdílné velikosti zkoumaného vzorku proto srovnání v tabulce níže provádíme jen s částí vlastních dat.

| počet nabídek | úspora - vlastní data | úspora - J. Pavel |
|---------------|-----------------------|-------------------|
| 1             | -4%                   | -3%               |
| 2             | -10%                  | -7%               |
| 3             | -11%                  | -10%              |
| 4             | -9%                   | -13%              |

*zdroj dat: údaje z ISVZ, vlastní výpočty, (5)*

Druhá studie, se kterou budeme naše zjištění srovnávat, je komplexním materiálem sloužícím k zhodnocení snah Evropské unie o sjednocení zadávacího řízení napříč jednotlivými členskými státy. Součástí jedné z kapitol dokumentu je následující graf, který zobrazuje úměru mezi počtem obdržených nabídek a úsporou oproti předvodně odhadované hodnotě zakázky. (6)



Studie neobsahuje zdrojová data, využít je tedy možné pouze zpracovaný graf. Při alespoň přibližném srovnání vidíme, že trend zachycený v grafu výše odpovídá výsledkům vlastního výzkumu i studii doc. Pavla a platí tedy, že čím více je uchazečů o zakázku, tím nižší je výsledná cena.





## Navržení vzorové směrnice o zadávání VZMR

V této části práce bude s ohledem na dřívejší východiska navržena vzorová směrnice o zadávání VZMR. Směrnice bude zpracována pouze ve formě pracovního zámru – rozsah práce vytvoření samotného návrhu směrnice bohužel neumožňuje.<sup>18</sup>

Prostřednictvím pracovního zámru se pokusím odpovědět na některé otázky, které vyvstaly v průběhu celé práce. Jedna z témat, která je nutné vyřešit, vyplynula také ze studia jiných v současné době užívaných směrnic.<sup>19</sup>

Nejdříve je nutné rozhodnout, do jakých kategorií a na základě jak vysokých finančních limitů budou VZMR rozděleny. K jednotlivým kategoriím pak bude navržen způsob zadávacího postupu, osoba oprávněná rozhodnout o zadání zakázky a osoba, resp. osoby, zodpovědné za vyhodnocení nabídek.

| druh zakázky  | předpokládaná cena |                |              |
|---------------|--------------------|----------------|--------------|
|               | dodávky            | stavební práce | služby       |
| I. kategorie  | <30 000 K          | <10 000 K      | <10 000 K    |
| II. kategorie | <2 000 000 K       | <6 000 000 K   | <2 000 000 K |

Pro přehlednost byla tabulka rozdělena do dvou částí.

|               | rozhoduje                    | zadávací postup              | vyhodnocení      |
|---------------|------------------------------|------------------------------|------------------|
| I. kategorie  | vedoucí odboru <sup>20</sup> | přímé zadání                 | vedoucí odboru   |
| II. kategorie | vedení města                 | otevřená výzva (s oslovením) | komise (5 členů) |

Jako první zvolíme volbu zadávacího postupu. Pro nejmenší zakázky, kterých se ve státních institucích v běžném provozu zadá velmi výrazné množství, je nutné umožnit zadávání prostřednictvím příмого zadání, v případě položek blízkých se limitu pochopitelně po prozkoumání trhu prostřednictvím dostupných elektronických nástrojů.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> V těsně rozsahu univerzálních (tj. určených k použití ve větších i menších městech) směrnic o zadávání VZMR obvykle tvoří různé opakující se procesní instituty, bez jejich podrobné úpravy by však systém zadávání nemusel být funkční. Například „semilská směrnice“ – viz další poznámka – má rozsah 28 normostran, tedy více než celá tato práce.

<sup>19</sup> Předmětem studie byly dvě směrnice – první, jejímž autorem je poslanec Jan Farský (dostupná online na [http://www.janfarsky.cz/soubory/Smernice\\_zadavani\\_zakazek.doc](http://www.janfarsky.cz/soubory/Smernice_zadavani_zakazek.doc)) která je univerzální, určená pro města všech velikostí. Druhá směrnice pak upravuje zadávání zakázek v české Kamenci, městě s přibližně 5 500 obyvateli a je tedy spíše menšího rozsahu (dostupná online na <http://ceska-kamenice.cz/mestsky-urad/uredni-deska/smernice-pro-vz>)

<sup>20</sup> Vedoucí odboru na městském úřadě i obdobná pozice u jiných zadavatelů – editelů příspěvkové organizace apod.

<sup>21</sup> V případě dodávek zboží se nabízí použití soukromými osobami hojně využívaných cenových srovnávacích portálů – Heureka aj.

Toto písemné zadání je pro dosažení určité míry flexibility vhodné svisit nikoliv do rukou politiků, ale pod rozhodovací pravomocí některého z vedoucích pracovníků.

Vlastní výzkum i další studie nicméně ukázaly, že soutěžní zakázky mezi většími množství uchazečů vede k velmi výrazným finančním úsporám. Již od velmi nízkých finančních limitů proto navrhuji jako zadávací postup otevřenou výzvu. Doporučuji rozlišit mezi nastavením limitu pro dodávky na jedné straně a stavební práce a služby na straně druhé. Zatímco písemně plnění zakázek na dodávky bývají nejčastěji jednotlivé věci, v rámci zakázek na ostatní druhy plnění ve veřejné správě objednávatelé kompletní služby na klíč – rekonstrukci objektu, úklidové služby apod. A právě v dodávkách na klíč je dle mého názoru rozdíl od nákupu věci možné dosáhnout díky konkurenčnímu prostředí – vyššímu počtu nabídek – výraznějších úspor. Za předpokladu zadání zakázek na základě otevřené výzvy by již neměly být zodpovědní politici – tedy vedení města. Vyhodnocování nabídek by nicméně nemělo být výhradně v rukou vládnoucích politiků – podílet by se na něm měla alespoň pětičlenná komise složená i z úředníků a zástupců opozice.

Volbu mezi otevřenou výzvou a otevřenou výzvou s oslovením navrhuji ponechat otevřenou rozhodnutí zodpovědné osobě či osobám – velmi zde totiž záleží na písemně tu zakázce. Pokud je písemně tu zakázka oblast, ve které existuje velmi silná konkurenční prostředí, pak nejspíše nebude nutné dodavatele vyzývat. V případě zadávání veřejné zakázky na velmi specifické plnění bude naopak velmi vhodné na zakázku písemně upozornit co nejvyšší množství dodavatelů.

## **Závěr a možnosti dalšího rozšíření práce**

Práce splnila cíl, který jsem si v úvodu stanovil – ve formě stručného výčného zámru byla navržena směrnice o zadávání veřejných zakázek. Výčný zámru byl založen na několika podkladech – prvním z nich bylo vyhodnocení jednotlivých způsobů zadávání zakázek. Zásadnějším podkladem pro návrhy – podkladem, který sám o sobě může být přínosným materiálem do jakékoliv diskuze o zadávání veřejných zakázek – byl výzkum provedený na velmi významném vzorku bezmála 40 000 českých veřejných zakázek a jejich částí zadaných v posledních 4 letech.

Výzkum především a v souladu s dalšími dostupnými materiály dokázal závislosti úspor při zadávání zakázek na počet obdržených nabídek – a je tedy významným argumentem pro maximální otevřenost a transparentnost jakýchkoliv zadávacích řízení.

Práci by bylo pochopitelně možné v budoucnu rozšířit it:

- zvýšení množství a kvality zpracovávaných dat by dále posunulo průkaznost výzkumu,
- v případě většího rozsahu práce by bylo možné na základě zpracovaného výčného zámru a získaných dat zpracovat skutečných návrhů směrnice o zadávání VZMR.

Stejně tak by bylo vhodné zabývat se zatím jakou dobu její aktuálností v kontextu příprav na přijetí zcela nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Je pravděpodobné, že ten do současné – ne vždy dobře fungujícího – systému přinese řadu změn, na které by bylo možné reagovat.

## Bibliografie

1. **Ministerstvo pro místní rozvoj.** Výroční zpráva o stavu ve veřejných zakázkách v České republice za rok 2013. Praha : autor neznámý, 2014.
2. —. Původní evropské zadávací směrnice. *Portál o veřejných zakázkách a koncesích.* [Online] [Citace: 14. duben 2015.] <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Evropska-legislativa/Puvodni-evropske-zadavaci-smernice>.
3. **TK.** Šéf strážník ve Frýdku byl obviněn za manipulaci s tendry. *Lidovky.cz.* [Online] 20. duben 2012. [Citace: 14. duben 2015.] [http://www.lidovky.cz/z-ovlivneni-tendru-ve-frydku-mistku-jsou-krome-sefa-strazniku-obvineni-dalsi-tri-lide-gqb-/zpravy-domov.aspx?c=A120420\\_104043\\_ln\\_domov\\_sk](http://www.lidovky.cz/z-ovlivneni-tendru-ve-frydku-mistku-jsou-krome-sefa-strazniku-obvineni-dalsi-tri-lide-gqb-/zpravy-domov.aspx?c=A120420_104043_ln_domov_sk).
4. **Ministerstvo pro místní rozvoj.** *Metodika zadávání ve veřejných zakázkách.* Praha : autor neznámý, 2014.
5. **Pavel, Jan.** Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie.* 2010, 3.
6. **Evropská komise.** *Evaluation Report - Impact and Effectiveness of EU Procurement Legislation.* Brusel : autor neznámý, 2011.