

**VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ČESKÉ REPUBLICĚ:  
KORUPCE **NEBO** TRANSPARENTNOST?**

**Transparency International-Česká republika**

Chlumčanského 5, 180 21 Praha 8

tel.: (+420) 266 790 110

e-mail: [info@transparency.cz](mailto:info@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

---

© 2005 Transparency International-Česká republika

Grafická úprava: *Studio Pí*

Sazba provedena písmem Metron Text

<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
David Ondráčka (Transparency International-Česká republika)	
<b>EKONOMICKÉ ASPEKTY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK</b>	<b>7</b>
Jan Pavel (Vysoká škola ekonomická v Praze)	
<b>Úvod</b>	<b>9</b>
Veřejné zakázky jako nástroj alokační funkce veřejných financí	<b>9</b>
Základní charakteristika veřejných zakázek	<b>11</b>
Korupce a veřejné zakázky	<b>13</b>
Koluzní kartel a veřejné zakázky	<b>17</b>
Metody zadávání veřejných zakázek	<b>20</b>
<b>Analýza současného stavu v České republice</b>	<b>23</b>
Velikost trhu veřejných zakázek ve vyspělých zemích a v České republice	<b>23</b>
Metody měření velikosti trhu veřejných zakázek	<b>24</b>
Velikost trhu veřejných zakázek v České republice	<b>35</b>
Transparentnost zadávání veřejných zakázek v České republice a frekvence jednotlivých zadávacích procedur	<b>40</b>
Praktické příklady manipulace s veřejnými zakázkami v ČR	<b>42</b>
Co lze očekávat od vstupu do Evropské unie	<b>44</b>
<b>Závěr</b>	<b>47</b>
Literatura	<b>48</b>
<b>PRÁVNÍ ÚPRAVA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK</b>	<b>49</b>
Lukáš Nývlt, Zuzana Picková (Advokátní kancelář Glatzova & Co.)	
<b>Úvod</b>	<b>51</b>
Vymezení Zákona	<b>51</b>
Vymezení veřejné zakázky	<b>52</b>
Vymezení pojmu zadavatel	<b>54</b>
Způsoby zadání veřejné zakázky	<b>55</b>

Zvláštní možnost použití jednacího řízení bez uveřejnění sítovými zadavateli	58
Dodavatelé veřejných zakázek	60
Kritéria pro zadání zakázky	61
Jmenování hodnotící komise	62
Posouzení a hodnocení nabídek	63
Možnosti nápravy v námitkovém řízení	64
Účelové prodlužování zadávacího řízení ze strany dodavatelů	65
Obcházení Zákona sítovými zadavateli prostřednictvím dceřiných společností	66
Zadávání víceprací	67
Vybrané výkladové a aplikační problémy nové právní úpravy	68
<b>Závěr</b>	<b>71</b>
<b>NEDOSTATKY ČESKÉHO SYSTÉMU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A RIZIKA KORUPCE</b> David Ondráčka (Transparency International-Česká republika)	<b>75</b>
<b>Úvod</b>	<b>77</b>
<b>Problémy současného systému</b>	<b>79</b>
Konkrétní problémy	80
PPP (Public Private Partnership): vznik nových rizik	82
<b>Protikorupční nástroje</b>	<b>85</b>
Transparentnost	85
Přístup k informacím	86
Černé listiny	87
Kontrola	88
<b>Závěr</b>	<b>91</b>
Použitá literatura	92
<b>PŘÍLOHA: MINIMÁLNÍ STANDARDY PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PODLE TRANSPARENCY INTERNATIONAL</b>	<b>93</b>

## ÚVOD

Veřejné zakázky jsou nákupem služeb, zboží a stavebních prací z veřejných prostředků. Pravidla stanovená pro tyto nákupy platí nejen pro státní orgány, ale také pro orgány územní samosprávy. Základem těchto pravidel je, že se má jednat o efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků při současném dodržování principů transparentnosti a nediskriminace. V reálném životě však tato významná činnost veřejné správy trpí značnými neduhy a vynutit výše uvedené principy bývá obtížné. U veřejných zakázek se střetávají velmi odlišné zájmy veřejných a soukromých subjektů a zároveň je ve hře velké množství veřejných peněz, což vytváří silné korupční příležitosti. Kvůli odlišným zájmům zadavatelů a uchazečů je pokušení ovlivňovat výsledky soutěží vysoké a vzniká prostor pro manipulace, obcházení pravidel či zneužívání pravomocí. Veřejné zakázky jsou citlivou oblastí všude na světě a nikde se pokusům o manipulace u veřejných soutěžích nedokázali vyhnout. Problémem však je, pokud začne korupční ovlivňování převládat. Důsledek je pak vždy obdobný – předražené zakázky, nevhodné nakládání s veřejnými prostředky, méně kvalitní realizované služby a v konečném důsledku snížení důvěry veřejnosti ve veřejnou správu.

České veřejné zakázky nejsou výjimkou a manipulace při jejich rozdělování a realizacích jsou natolik rozšířeným jevem, že jej lze označit za systémový problém. Mnohé informace a analýzy ukazují, že tato oblast je dnes klíčovou oblastí české politické a ekonomické korupce. Například každoročně publikovaná zpráva Ministerstva vnitra o korupci v České republice uvádí: „Podle analýzy policejních specialistů vyplývá, že pokračuje intenzifikace všech forem korupčního jednání, zejména trestná činnost pracovníků veřejného sektoru v propojení na podnikatelské aktivity při zadávání a uzavírání výběrových řízení v oblasti státních a obecních zakázek“.<sup>1</sup> Jak se zdá, česká vláda si tohoto problému do jisté míry vědoma je, nicméně její kroky k nápravě jsou zatím velmi nepřesvědčivé.

<sup>1</sup> Zpráva o korupci v České republice za rok 2003 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci, Ministerstvo vnitra České republiky, 2004 ([www.korupce.cz](http://www.korupce.cz)).

Jedním ze základních a klíčových principů při zadávání veřejných zakázek je transparentnost. Považujeme za užitečné podívat se pod slupku tohoto principu a otevřít hlubší diskusi o tom, co našemu systému zadávání veřejných zakázek chybí a co by se mělo změnit. V této studii nabízíme tři úhly pohledu na zadávání veřejných zakázek v České republice – pohled ekonoma, právníka a zástupce nevládní organizace. Jejich názory se nemusí nutně shodovat, ale celkově by měly nabídnout komplexnější představu o otázce transparentnosti zadávání veřejných zakázek.

Tato studie je pouze jednou z aktivit, kterými chce TIC přispět ke kritické diskusi o nedostacích současného systému a možnostech jeho změny. Další aktivity budou směřovat k vypočtení rozsahu ztrát veřejných financí v důsledku neprůhlednosti a korupce, k vykreslení klientelistického propojení zadavatelů a dodavatelů na komunální úrovni a ke změně legislativního rámce veřejných zakázek, včetně analýzy připravovaného rámce projektů PPP (Public Private Partnership).

**David Ondráčka**, Transparency International-Česká republika (TIC)

# **EKONOMICKÉ ASPEKTY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

**Ing. Jan Pavel, Ph.D.** (Vysoká škola ekonomická v Praze)





## Úvod

Jedním z nejčastěji diskutovaných témat v oblasti ekonomické politiky je vedle daní a starobních důchodů bezesporu otázka veřejných zakázek. Diskuse na toto téma je většinou spojena s kritikou nízké transparentnosti zadávacích procedur a z toho plynoucího podezření na korupci. Často tak slyšíme z obrazovek televizních přijímačů o podezření na uplacení vládních úředníků administrujících určitou zakázku či o netransparentním uzavření některého vládního kontraktu. Jaké důsledky má však korupční jednání na efektivnost tohoto institutu? Proč jsou veřejné zakázky vůbec používány, když je jejich realizace spojena s takovými problémy? Je vůbec možné korupci v oblasti veřejných zakázek zabránit? Je efektivnost tohoto institutu ovlivňována pouze korupcí, nebo lze identifikovat i jiné faktory s negativním vlivem? Jaká je situace v této oblasti v České republice po téměř 15 letech ekonomické transformace? Odpovědět na tyto otázky je cílem této studie.

## Veřejné zakázky jako nástroj alokační funkce veřejných financí

Současné ekonomiky vyspělých států jsou charakterizovány jako ekonomiky smíšené, což znamená, že vedle sektoru soukromého v nich hraje poměrně značnou roli stát. Ten zastává v rámci ekonomických procesů dvě základní role. V první z nich je tvůrcem a garantem legislativního prostředí a vytváří tak pravidla „hry“ pro všechny ekonomické subjekty. Zde vystupuje jako určitá nadřazená autorita s právem vynucovat přijatá rozhodnutí – zákony. Ekonomické subjekty jsou tak ovlivňovány nepřímo. Ve své druhé roli vstupuje stát přímo do ekonomických procesů a v rámci těchto intervencí se snaží o naplnění tří základních funkcí:

- alokační,
- stabilizační,
- redistribuční.

V rámci alokační funkce státu je jeho cílem eliminace tzv. tržních selhání, mezi které řadíme především existenci veřejných statků, externalit, přirozeného monopolu a asymetrických informací. Druhá funkce, stabilizační, je zaměřena na odstranění výkyvů makroekonomických veličin a vyhlazení hospodářského cyklu. Konečně funkce třetí, redistribuční, souvisí s nespokojeností společnosti s rozložením příjmů a bohatství ve společnosti a potřebou přerozdělení (redistribuce). Plnění úkolů v souvislosti s výše uvedenými funkcemi je v praxi často spojeno s poskytováním statků a služeb obyvatelům. Například v rámci alokační funkce je obyvatelům poskytována obrana, veřejné osvětlení či silnice. Stabilizační funkce může být například prováděna pomocí zvýšení veřejných výdajů na stavbu dálničních tahů či jiných rozsáhlých infrastrukturních projektů. Statky (případně služby) může stát buď přímo produkovat, nebo je nakupovat od soukromého sektoru, přičemž kritériem pro rozhodnutí mezi těmito dvěma variantami by měla být cena, resp. objem veřejných výdajů, které bude nutné utratit.

Institut veřejných zakázek je tedy používán v situaci, kdy stát potřebuje zajistit produkci určitého statku či služby a tuto produkci zadá soukromému subjektu (zakázka může být samozřejmě svěřena i nevládní neziskové organizaci, což je zejména v oblasti sociálních služeb poměrně časté; pro zjednodušení ale budeme uvažovat, že příjemcem zakázky je primárně sektor soukromý). Stát by měl tuto možnost, tedy zajištění potřebných statků a služeb přes soukromý sektor, využít pouze v případě, kdy cena veřejné zakázky bude nižší než náklady na přímé zabezpečení, tedy náklady na produkci organizací veřejného sektoru.

Základní myšlenka využití veřejných zakázek je založena právě na předpokladu, že většinu statků a služeb dokáže soukromá organizace vyprodukovat daleko levněji než organizace ve veřejném sektoru. Důvodů pro toto tvrzení je několik. Především se jedná o absenci ziskového motivu v organizacích veřejného sektoru. Díky tomu zde mizí tlak na snižování nákladů, což je podpořeno nemožností krachu veřejné organizace. Pokud je zvolena varianta přímé produkce v rámci veřejného sektoru, znamená to, že dojde k odstranění konkurenčních tlaků a s tím opět ke ztrátě stimulu ke zvyšování efektivity. Výše uvedené také podporuje měkké rozpočtové omezení těchto organizací, což ostatně souvisí s již zmíněnou nemožností krachu. Zadání produkce soukromé organizaci by mělo přinést snížení nákladů veřejného sektoru a institut veřejných zakázek tak představuje nástroj pro zvyšování efektivity veřejných výdajů. Výše uvedené tvrzení o úsporách plynoucích z nákupu zboží a služeb veřejným sektorem od soukromých subjektů dokazuje řada empirických studií. Například Farago a Domberger (1993) zjišťovali nákladové úspory, kterých bylo dosaženo v Austrálii při přechodu od přímé produkce k externímu nákupu služeb. Výsledky ukázaly, že ve všech případech bylo dosaženo nižší ceny

než byly náklady na přímé zabezpečení v rámci organizace. Míra těchto úspor se pohybovala od 4 do 47 procent. Podobný výzkum byl proveden také v Dánsku, kde Christoffersen, Paldam a Würtz (1999) zjistili, že při nákupu úklidových služeb základními školami došlo k průměrnému poklesu nákladů ve výši 29 procent.

### Základní charakteristika veřejných zakázek

Veřejnou zakázku lze charakterizovat jako simulaci 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 soutěž na nákup) zboží podle míry pocitované potřeby. Z ekonomického pohledu zde však existuje několik rozdílů, které mají významný dopad na ekonomickou analýzu.

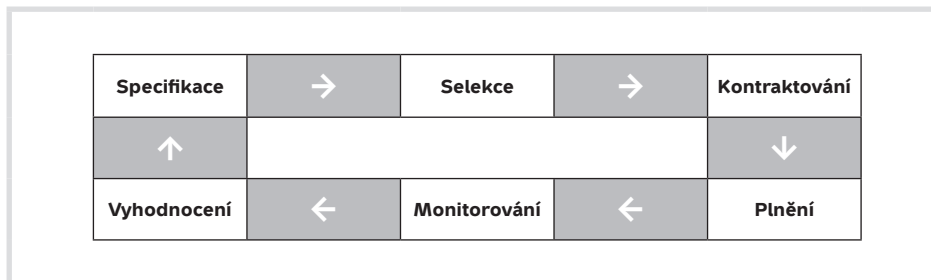
Především nakupující subjekt není **konečným spotřebitelem**, ale jedná se o určitý vládní úřad nebo pověřenou agenturu. Zatímco spotřebitel si obrazně řečeno zakoupený produkt odnáší domů a tam ho spotřebovává, zadavatel veřejné zakázky nakupuje zboží, jehož konečným uživatelem je někdo jiný. To má závažný dopad na motivaci zadavatele (přičemž pod pojmem zadavatel si musíme stále představovat veřejné organizace řízené vládními úředníky) k výběru nejlepší možné varianty. V případě, že se zadavatel dopustí chyby a zakoupí buď špatný produkt nebo uzavře smlouvu za příliš vysokou cenu, nedopadne to bezprostředně na úroveň jeho užitku. To samozřejmě otvírá prostor pro korupční jednání, neboť v případě přijetí úplatku si zástupce zadavatele zvyšuje svoje disponibilní příjmy, ale náklady vyjádřené zvýšením ceny přesouvá na daňové poplatníky. Také za předpokladu bezúhonného jednání zástupce zadavatele lze identifikovat závažný problém v oblasti projevení preferencí. Nakoupený produkt by měl samozřejmě co nejlépe odpovídat preferencím konečných spotřebitelů. Zůstává však otázkou, jakým způsobem se může zadavatel k informacím o těchto preferencích dostat. Jejich projevení je velmi problematické zejména z důvodů, že spotřebitelé nejsou při rozhodování o tom, co by chtěli spotřebovat, přímo konfrontováni s nutností vydat finanční prostředky. Současný systém je založen na projevení preferencí přes volené zástupce. Limity tohoto způsobu však jasně vyznačila škola veřejné volby. Dokonce i v případě, že se zadavatel pokusí preference konečných spotřebitelů odhadnout, nedosáhne optimálního řešení. Rothbard (2001) upozorňuje, že jediným důsledkem tohoto jednání bude, že nakoupený produkt nebude odpovídat ani preferencím konečných spotřebitelů ani preferencím pracovníků zadávacího úřadu či agentury.

Druhým rozdílem mezi koupí standardního spotřebitele a nákupem v rámci veřejné zakázky je **počet lidí**, kteří o realizaci kontraktu rozhodují. Zatímco spotřebitel sám rozhoduje o tom, jaký produkt nakoupí, v případě veřejných zakázek je to skupina lidí, většinou jistá forma komise. Díky charakteru kolektivního orgánu nebývá toto rozhodování jednoznačné. Lze zde identifikovat sklony k přijímání kompromisních řešení a rozhodovací proces se často vyznačuje pomalostí.

**Objem obchodů** v rámci veřejných zakázek bývá také nesrovnatelně větší než standardní nákupy spotřebitelů. V některých případech jsou dokonce kontrakty v určitém odvětví realizovány pouze ve formě veřejných zakázek (např. zbrojní výroba). Z těchto důvodů je nutné, aby zadavatelé používali předem definované procesy, které zajistí transparentnost v uzavírání obchodů.

Konečně posledním závažným rozdílem je **formalizovaný proces** rozhodování v rámci veřejných zakázek. Cílem soutěže o veřejnou zakázku je vlastně napodobení tržního mechanismu, kdy jediným poptávajícím je zadavatel. Proto musí být dopředu definovány jednotlivé postupy, které jsou ve většině případů upraveny zákonem. Firmy účastníci se této soutěže mohou v případě nesplnění všech předem definovaných procesních kroků podat proti soutěži námitku a dosáhnout tak jejího zrušení. Zatímco obyčejný spotřebitel se za své rozhodnutí nemusí nikomu zodpovídat a nemusí vysvětlovat, proč se rozhodl pro ten který produkt, u veřejných zakázek tomu tak není. Zadavatel musí umět přesně zdůvodnit, proč bylo zvoleno právě toto řešení a toto rozhodnutí by mělo být obhajitelné i u soudního procesu.

Proces zadávání veřejných zakázek lze rozdělit do několika fází (Schéma 1). V první musí zadavatel identifikovat svoje potřeby, aby mohl formulovat požadavky do vyhlášení soutěže. Poptávané zboží či služby by měly být popsány co možná nejpresněji, avšak jen u vlastností, které jsou pro jejich užitnou hodnotu klíčové. Přílišná a neúčelná specifikace snižuje počet potenciálních konkurentů, což může mít negativní dopad na cenu zakázky. Popis poptávaného produktu by měl být spolu s dalšími důležitými informacemi jako například datem pro přijetí nabídek, kontaktní adresou apod. součástí dokumentu, ve kterém jsou potenciální zájemci vybízeni k podání svých nabídek. Zveřejnění zadávací dokumentace spolu s otevřeností soutěže je závislé na volbě zadávací procedury (viz dále).

**Schéma 1** – Fáze veřejné zakázky

Cílem veřejných zakázek je získání statků a služeb v požadované kvalitě za nejnižší možnou cenu. Nesplnění tohoto cíle mohou způsobit dva klíčové faktory. Prvním je přítomnost korupce a druhým je vznik koluzního kartelu na straně nabízejících.

### Korupce a veřejné zakázky

Jak již bylo zmíněno, zadávání veřejných zakázek je velmi náchylné ke korupci z důvodu, že zástupci administrátora (tedy vládní úředníci) přijetím úplatku a tedy i zmanipulováním veřejné zakázky zvýší svůj disponibilní příjem, zatímco náklady ve formě snížení efektivnosti veřejných výdajů ponosou občané – daňoví poplatníci. Důležitým předpokladem pro úspěšnou aplikaci institutu veřejných zakázek a tedy i inkasování pozitiv plynoucích z jeho používání je absence korupčního jednání. Prostředkem pro jeho eliminaci je nejen dodržování všech legislativních předpisů, ale také transparentnost celého zadávacího procesu. V kontextu zadávání veřejných zakázek lze chápat transparentnost jako sekvenci procedurálních kroků, jež umožňují provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit. Tyto procedurální kroky se vztahují ke všem etapám zadávání veřejné zakázky, tedy od vyhlášení veřejné soutěže přes zveřejnění všech relevantních podmínek pro potenciální nabízející, definici a stanovení významnosti jednotlivých rozhodovacích kritérií pro hodnocení došlých nabídek, nastavení časových termínů a formulace závazných a jednoznačných doporučení pro vypracování nabídek a informace o typu zadávací procedury ke stanovení termínu vyhlášení výsledků a možných odvolacích institucí. Dodržení těchto základních parametrů transparentnosti při zadávání veřejných zakázek s sebou přináší vedle přínosů morálních také značné ekonomické výnosy. Jedná se především o následující efekty:

- Transparentní a jasné vyhlášení požadavků na poptávané zboží a služby umožní potenciálním nabízejícím vypracování kvalitnějších nabídek, které tak budou více odpovídat potřebám vlády,<sup>2</sup> resp. občanů, pro které budou statky či služby produkovány.
- Veřejné zakázky zadávané transparentním způsobem přispívají ke zvýšení efektivnosti alokovaných ekonomických zdrojů prostřednictvím zvyšování konkurence a rozpočtovými úsporami veřejného sektoru. Netransparentní zadávání veřejných zakázek může vést k tomu, že zakázka nebude zadána nejefektivnější firmě v daném odvětví (tedy firmě s nejlepším poměrem výnosy/náklady), což povede jednak k vyšším nákladům veřejného sektoru (vyšší ceně veřejné zakázky) a dále k neefektivní spotřebě vzácných zdrojů (statky budou vyrobeny s vyššími než minimálními náklady).
- Vysoká transparentnost vede v řadě případů k růstu nabízejících (mimo jiné díky vstupu zahraničních subjektů), což má většinou za následek zostření konkurenčního boje. To může přinést snížení nákladů a zvýšení kvality produkováných statků, a to i v širším slova smyslu, jako například ve formě delšího záručního období či zkvalitnění servisních služeb. Toto vše umožňuje vládě nakupovat poptávané statky levněji a v řadě případů v kvalitnější podobě. Úspory z transparentního zadávání veřejných zakázek mohou být v řadě případů velmi rozsáhlé. Týká se to zejména rozvojových zemí. Například při eliminaci veškerých skrytých zvýhodnění určitých nabízejících dokázalo guatemalské ministerstvo zdravotnictví ušetřit 43 % nákladů na nákup zdravotnického zařízení (USAID 1999). Ještě vyšších úspor – 47 % – dosáhlo kolumbijské ministerstvo obrany, když zvýšilo transparentnost veřejných zakázek na dodávky zbrojního materiálu (USAID 1999). Ač se možná v kontextu České republiky zdají tyto příklady poněkud neadekvátní, dobře ilustrují ekonomické přínosy zvyšování transparentnosti zadávání veřejných zakázek.
- Další, již obtížněji kvantifikovatelné, výnosy plynoucí z transparentního zadávání veřejných zakázek představuje posílení solidní základny pro dlouhodobě udržitelný rozvoj. Srozumitelně zadávané veřejné zakázky totiž vytvářejí jasný signální efekt pro potenciální zahraniční investory, kteří to mohou chápat jako snahu o zajištění stabilního a transparentního institucionálního prostředí, což je jeden z hlavních faktorů ovlivňujících rozhodování o investicích.

<sup>2</sup> Pro účely tohoto textu je pojem vláda používán v širším slova smyslu než vláda ČR.

S otázkou transparentního zadávání veřejných zakázek také úzce souvisí princip nediskriminace. Pod ním se skrývá předpoklad, že by v rámci zadávání veřejných zakázek neměly být diskriminovány osoby podle právníkové formy ani podle geogra-

fického umístění. Zejména druhý případ je velmi častý, neboť se řada států snaží zadávat veřejné zakázky pouze domácím producentům s odůvodněním, že se jedná o výnosy domácích daní a tudíž by měly také zůstat „doma“. Tento důvod, ač zdánlivě logický, s sebou však přináší řadu problematických důsledků. Nejenže je narušen princip volné soutěže, což odporuje uzavřeným smlouvám GATT a také jednomu z hlavních principů Evropské unie, ale také daňovým poplatníkům je tak poskytována „medvědí služba“. Díky snížení míry konkurence dosahuje veřejný sektor vyšší než nejnižší možnou cenu, a proto budou daňoví poplatníci získávat z odvedených daní menší užitek. Také pro domácí producenty není v dlouhém období tento typ vládního protekcionismu příliš blahodárný. Díky nedostatečnému konkurenčnímu tlaku začínají podniky podceňovat nutnost investic do nových technologií a nedostatečně snižují náklady. To může ohrozit jejich konkurenceschopnost a odvozeně také životaschopnost. Takto od reality odtržení a neefektivní producenti se pak nejsou schopni prosadit na zahraničních trzích a také na trzích, kde je význam státu jako nakupujícího malý nebo nulový, a stávají se stále více existenčně závislí na zvýhodněních na trhu veřejných zakázek, což má charakter nepřímé státní pomoci. Jakékoliv narušení tohoto stavu ve formě vpuštění zahraniční konkurence se tak pro ně může stát smrtící ranou.

Dalším pozitivním efektem transparentního zadávání veřejných zakázek je snižování transakčních nákladů nabízejících. Transakční náklady nabízejících, které budeme dále nazývat transakční náklady soukromé, jsou představovány náklady, které soukromým subjektům vznikají v souvislosti s účastí na vyhlášených soutěžích o veřejné zakázky. Velkou část těchto nákladů tvoří náklady spojené s vyhledáváním informací o vyhlášených veřejných zakázkách, jejich podmínkách, formulářích apod. Čím jsou tyto informace méně přístupné, tím vyšší úsilí musí soukromé subjekty vynaložit na jejich vyhledávání a tím vyšší jsou jejich transakční náklady. V řadě případů jsou informace potřebné pro správné vypracování nabídky k dispozici jen v sídle zadavatele, což znevýhodňuje žadatele se sídlem mimo sídlo zadavatele. Transakční náklady jsou tak determinovány také geografickou pozicí nabízejícího a zadavatele.

Důvodem, proč je na tomto místě věnována taková pozornost soukromým transakčním nákladům, je, že jejich velikost má signifikantní dopad na míru konkurence mezi nabízejícími v rámci zadávání veřejné zakázky. Jejich velikost je totiž stejná pro firmy malé i velké. Pokud uvádíme pojem stejná, jedná se o „stejnost“ v absolutní velikosti. Z hlediska velikosti relativní tomu tak není a zejména v případě malých podniků může jít o velikost prohibitivní, což může malým podnikům zabraňovat v účasti na veřejných soutěžích. V případě, že schopnost účastnit se veřejných soutěží o veřejné zakázky s sebou nese nutnost vlastnit specifické znalosti (například

o zadávací dokumentaci apod.), lze dokonce uvažovat i o tom, že je absolutní velikost těchto nákladů nepřímou úměrná velikosti firmy. Z výše uvedené analýzy tedy vyplývá jednoznačný vztah, že nižší transparentnost s sebou přináší nutnost vynakládat vyšší transakční náklady, což vytlačuje z tohoto trhu malé, případně střední podniky a posiluje konkurenční pozici velkých firem. Důsledkem je obecné snížení míry konkurence, což může vést ke zvýšení ceny účtované veřejnému sektoru. Dalším důsledkem je snížení objemu transakcí vykonávaných malými a středními podniky, což může snížit jejich investiční rozvoj a zprostředkovaně také zaměstnanost.

Vedle přínosů uvedených výše, které mají přímý ekonomický charakter, má transparentní zadávání veřejných zakázek ještě řadu pozitivních dopadů, jejichž kvantifikace je poměrně obtížná. Jedná se o pozitivní dopady transparentního zadávání veřejných zakázek na míru korupce ve státě. Již bylo zmíněno, že oblast veřejných zakázek je poměrně často v souvislosti s korupcí zmiňována, a proto by boj proti korupci neměl vynechávat ani tuto oblast. Zvyšování transparentnosti při zadávání veřejných zakázek omezuje možnost subjektivního a zmanipulovaného rozhodování úředníků zadavatele. Čím je zadání transparentnější ve smyslu přesně a jasně definovaných pravidel, tím obtížnější je pro úředníky přijímat sporná rozhodnutí. S transparentností zadávací procedury roste pravděpodobnost, že si někdo, ať už jeden z nabízejících nebo subjekt občanské společnosti, všimne problematického kroku a upozorní na něj. Roste tak pravděpodobnost jeho odhalení a zároveň klesá motivace úředníků se ke korupčnímu jednání uchýlovat.

Zamezení korupce v oblasti veřejných zakázek tak bude velmi prospěšné v rámci tvorby a kultivace institucionálního rámce. Pro jednotlivé ekonomické subjekty se kroky vlády stanou průhlednější a lépe předvídatelné, což jim umožní lépe se pohybovat v ekonomickém prostředí dané země. Nepřímou může mít pokles korupce u veřejných zakázek dopad také na ochotu daňových poplatníků platit daně, neboť lze předpokládat, že ochota provádět daňové úniky je pozitivně ovlivňována korupčním prostředím. Neplacení daní si v případě korupčního prostředí lidé snadno morálně odůvodní, neboť nebudou ochotni poskytovat finanční prostředky na obohacování druhých.

Potírání korupce je tedy v zájmu úspěšného ekonomického i sociálního rozvoje. Řada studií prokázala negativní dopady korupce na ekonomickou úroveň a ekonomický růst zemí. Například Mauro (1997) došel na základě analýzy údajů z 67 zemí z let 1960–1987 k závěrům, že úroveň investiční aktivity je v případě zemí



s vysokou mírou korupce zhruba o 5 % nižší než u zemí s nízkou mírou korupce. To se zprostředkovaně projevuje v růstu HDP, který je u korupčních zemí zhruba o 0,5 p.b. nižší.

### **Koluzní kartel a veřejné zakázky**

Vedle korupce je efektivnost veřejných zakázek ohrožena také v oblasti nabídkové strany, a to při ustavení koluzního kartelu. Jedná se o horizontální dohodu mezi jednotlivými účastníky veřejných soutěží za účelem rozdělení trhu (Varian 1995). Cílem těchto dohod je, aby každá firma, která je do kartelu zapojena, dosahovala stabilně a s jistotou minimálně přiměřeného zisku. Podle studie OECD (OECD 1999) je koluze poměrně častá a vyskytuje se zejména v odvětvích, které mají následující charakter:

- jsou koncentrovaná (je snadné identifikovat skupinu potenciálních konkurentů, která má ve svém celku kontrolu nad stanovením ceny na trhu, a v jejím rámci se dohodnout),
- existují významné bariéry vstupu (tyto bariéry zabraňují vstupu dostatečného množství nových konkurentů, kteří by byli schopni eliminovat restriktci ve výstupu odvětví prováděnou členy kartelu) a kapacity firem mimo kartel jsou omezené,
- tržní transakce jsou transparentní (což umožňuje členům kartelu identifikovat případné deviantní chování člena),
- firmy se spolu na trhu potkávají relativně často, buď na jednom trhu opakovaně, nebo současně na několika geograficky rozdílných trzích (kartel tak může potrestat členy, kteří nehrají podle pravidel),
- existence kartelové dohody je snadno utajitelná (členové mohou předstírat konkurenci s ostatními členy).

Na základě uvedených předpokladů o úspěšnosti kartelu lze konstatovat, že koluzní kartel se může pravděpodobně objevit při veřejných zakázkách jako výsledek existence následujících faktorů:

- Určitý trh, na kterém nakupuje stát, je buď malý z hlediska geografické rozlohy nebo relativně vysoce koncentrovaný s poměrně vysokými bariérami vstupu včetně vstupu z ostatních regionů; jedná se například o:
  - trh s určitým výrobkem pro ozbrojené složky,
  - trh s veřejnými pracemi (zejména rozsáhlé infrastrukturní projekty),
  - trh s rozsáhlými stavebními projekty (přehrady, jaderné elektrárny apod.).
- Firmy působící na koncentrovaném trhu se často potkávají.
- Vyhlášení obsahů veřejných soutěží, jejich termínů a výsledků je veřejné.
- Mechanismus, na jehož základě probíhá veřejná soutěž, je přesně znám a je často založen pouze na cenovém hledisku. Pokud je rozhodování vícekritériální, jsou dopředu přesně známy váhy všech požadovaných vlastností.
- Posledním faktorem, možná však nejdůležitějším, je situace, kdy nejsou u agentury, která veřejnou zakázku zadává, dostatečné pobídky pro zvyšování efektivity (například zadávací dokumentace je nedokonalá, vůle pro potírání koluzních kartelů je nízká, není vůle pro otevření soutěže pro více nabízejících a v některých případech je i tolerována určitá spolupráce mezi jednotlivými uchazeči).

Koluzní kartel může mít několik podob, které se liší podle metody rozdělování zakázek (Zemplerová 2000):

- Jednoduchá cenová fixace nebo „machinace s veřejnou soutěží“: V tomto případě je vítěz jednotlivých veřejných zakázek dopředu určen z řad členů kartelu. Ostatní členové se sice do veřejné soutěže přihlásí, ale zároveň jsou instruováni, jakou cenu mají nabídnout, aby byla vyšší než cena vítěze. Klíčovou vlastností této metody je, že vítěz dosahuje vyššího než normálního zisku. Tento přebytek, který můžeme označit též jako rentu, rozdělí mezi ostatní členy kartelu. To může být provedeno buď určitou formou přímých plateb, nebo rotací jednotlivých členů kartelu na postu vítěze.
- Rozdělení trhu: Zde jsou jednotlivé veřejné zakázky rozděleny podle charakteru nebo geografického umístění a člen kartelu je povinen nabídnout

vždy vyšší cenu, pokud se účastní veřejné soutěže v „revíru“ jiné firmy. Tento systém může být kombinován s přerozdělováním získané renty, stejně jako v předešlém případě.

- Poplatky za možnost účastnit se veřejných soutěží: V tomto případě disponuje asociace firem určitého odvětví privilegiem, že pouze její členové se mohou účastnit veřejných soutěží (může se jednat například o určitá profesní sdružení). Od jednotlivých členů jsou vybírány poplatky, které si pak mohou zahrnout do nabízené ceny. Výnos z poplatků tvoří fond asociace a může být rozdělen mezi její jednotlivé členy.
- Úhrada nákladů: Vítěz veřejné soutěže je povinen uhradit jejím účastníkům, kteří jsou členy kartelu, náklady spojené s účastí. Tyto vícenáklady již firmy započítávají do svých cenových nabídek.
- „Dělení kořisti“: Vítěz kompenzuje neúspěšné členy kartelu tím, že jim ve formě subdodávek přerozdělí část získané renty.

Koluzní kartel v podmínkách trhu s veřejnými zakázkami může vést ke dvěma neefektivnostem. Za prvé dochází k růstu ceny, což vede k neefektivnímu vynaložení veřejných prostředků. Za druhé díky vyšší ceně může být vybrána firma s vyššími náklady, tedy firma, která danou komoditu nevyrobí tím nejefektivnějším způsobem. Není tak dosaženo výrobní efektivity a dochází k plýtvání vzácnými zdroji. Druhá neefektivnost však v podmínkách koluzního kartelu nutně vzniká nemusí, ba naopak efektivní fungování kartelu by ji mělo odstranit. Zájmem kartelu je maximalizace velikosti získané renty, tedy prostředků, které budou mezi jednotlivé členy přerozděleny. Tento cíl lze dosáhnout jen v případě, kdy je veřejná zakázka zadána firmě, která daný produkt vyrábí s nejnižšími náklady, tedy nejefektivněji. Tento krok navíc posiluje stabilitu kartelu (vynucování plnění kartelových dohod nelze v důsledku jejich nezákonnosti právně vymáhat), neboť právě nejefektivnější firmy tendují k deviantnímu chování. To může být podpořeno i tím, že poměr přerozdělené renty je příznivější právě k nejefektivnější firmě. Ostatní si tak pojišťují stabilitu kartelu. Stejně tak systém založený na platbě poplatků za privilegium účastnit se veřejných soutěží bude mít za následek, že bude vybrána nejefektivnější firma. Existence koluzního kartelu tak nemusí být nutně v rozporu s dosažením výrobní efektivity; je však vždy v rozporu s dosažením efektivity veřejného sektoru.

V rámci předpokladů vzniku koluzního kartelu hraje velmi výraznou roli transparentnost zadávacího procesu. Díky ní se stávají všechny činy členů kartelu viditelné a do značné míry je tak posilována stabilita kartelu. Cestou pro jeho eliminaci je

tedy snížení transparentnosti při zadávání veřejných zakázek. Lze konstatovat, že existuje nepřímo úměrná vazba (trade-off) mezi transparentností a pobídkami ke vzniku kartelu. Tento dílčí závěr do značné míry potvrzují zkušenosti ze soukromého sektoru, kde je řada zakázek zadávána neveřejným vyjednáváním.

### **Metody zadávání veřejných zakázek**

Na základě výše provedené analýzy tak lze jednoznačně konstatovat, že transparentnost při zadávání veřejných zakázek přináší veřejnému sektoru (s výjimkou problematiky koluzního kartelu) naplnění cíle aplikace tohoto institutu, kterým je získání produktů a služeb za co nejnižší cenu. Vedle tohoto cíle by však patřičné legislativní ošetření nemělo pominout ani další aspekty zadávání veřejných zakázek, jejichž opominutí by mohlo mít velmi negativní dopady na jejich efektivnost. Prvním z nich je ochrana hospodářské soutěže. Konstrukce veřejných zakázek by měla být nastavena tak, aby nezvýhodňovala jednotlivé uchazeče podle jejich právní formy ani podle velikosti. Veřejný zadavatel by se měl vyhnout neopodstatněnému zadávání příliš velkých veřejných zakázek, čímž by do značné míry zvýhodňoval velké firmy. V určitých případech by tak byla posilována buď přímo monopolní nebo dominantní pozice firmy na trhu, což by bylo nejen proti všem zásadám hospodářské soutěže, ale dlouhodobě by to vedlo k neefektivní alokaci zdrojů plynoucí ze sníženého konkurenčního tlaku na vedoucí firmu. Zadávání rozsáhlých veřejných zakázek tak lze akceptovat pouze v případech, kdy lze tento krok odůvodnit respektováním principu hospodárnosti, tedy pokud lze očekávat úspory z rozsahu.

Vlastní zadávání veřejných zakázek lze provádět několika metodami, které se od sebe odlišují mírou otevřenosti. Nejvíce transparentní je veřejná obchodní soutěž. Jedná se o otevřený tendr na nákup zboží a služeb, přičemž pod pojmem otevřený je nutno chápat to, že se do něj může přihlásit jakýkoliv uchazeč, který splňuje předem definované požadavky. Výhoda těchto soutěží je v jejich transparentnosti, nevýhodou jsou vysoké administrativní náklady spojené s jejich realizací, což je významné především u zakázek malého rozsahu. Jako limitující se tato metoda ukazuje také v případech, kdy je nutné zajistit pohotovou dodávku daného zboží nebo se jedná o dodávku zboží, které ještě neexistuje a musí být vyvinuto. Stejně tak je tento typ soutěže limitující v případech, kdy je nutné zachovat o vlastnostech zboží tajemství, což se týká zejména statků spojených s armádou, případně policií. Z uvedeného tedy vyplývá, že tento typ zakázky je vhodný zejména pro dodávky, jejichž cena je tak vysoká, že potenciální úspory plynoucí ze zvolení veřejné obchodní soutěže převáží hodnotu nákladů na její administrování. Hranice hodnoty zakázky,

která již zadavatele nutí k použití tohoto typu zadávací procedury, je většinou uvedena v zákoně.

Pokud je hodnota zakázky nižší a nelze předpokládat, že by náklady na veřejnou obchodní soutěž byly efektivní ve smyslu adekvátního snížení ceny, je většinou používána tzv. omezená soutěž, která je založena na postupu, kdy zadavatel vyzve několik firem, aby podaly své nabídky. Soutěž se tak stává uzavřenou ve smyslu, že se do ní nemůže přihlásit každý zájemce. Extrémním případem uzavřené obchodní soutěže je zadání z volné ruky, což znamená, že je nákup proveden pouze u jednoho nabízejícího, aniž by byla jeho nabídka testována v nějaké formě konkurenčního procesu.

Důvodem pro použití uzavřené obchodní soutěže může být vedle nízké hodnoty zakázky také nutnost rychlého zajištění daného statku či služby nebo branně-bezpečnostní faktory. V prvním případě se jedná o případy živelných katastrof apod., kdy by zdržení spojené s naplněním všech lhůt pro vyhlášení veřejné soutěže, od času na přípravu nabídek až po jejich vyhodnocení, mělo za následek značné škody na majetku či životech lidí. V druhém případě, kdy si uzavřenou soutěž vyžadují branně-bezpečnostní faktory, je nutné, aby předmět plnění resp. jeho vlastnosti zůstaly utajeny.

Metoda zadání z volné ruky by neměla být zaměňována s individuálním vyjednáváním. Zatímco v prvním případě je metoda používána u zakázek, které jsou tak malé, že by jakákoliv soutěž ztrácela na významu, v případě druhém se jedná o zakázky velké. Z určitých důvodů zde zadavatel nepoužívá otevřenou obchodní soutěž, ale vybere si pouze jednoho dodavatele a s ním zahajuje rozhovory o vlastnostech i ceně zakázky. Tento proces je samozřejmě velmi netransparentní a je tedy otázkou, kdy ho používat a jaké výhody potenciálně přináší.

Individuální vyjednávání lze využít zejména v situacích, kdy poptávané zboží nebo službu vyrábí pouze jeden dodavatel. Je tedy nasnadě, že vyhlášení veřejné soutěže zde ztrácí smysl, neboť by se do ní stejně mohla přihlásit jen jedna firma. Ta by nebyla ve své cenové nabídce vůbec omezována potenciální konkurencí, a proto není možné nechat stanovení ceny pouze na její nabídce. Z výše uvedeného důvodu je tedy nutné přikročit k licitaci, kdy se zadavatel snaží na základě určitých argumentů dosáhnout příznivější ceny. Často se jedná o rozbor nákladů a o akceptaci určité ziskové přírážky. Dalším důvodem pro použití této metody může být veřejná zakázka, u které není přesně známa podoba plnění, tedy dané zboží musí být teprve vyvinuto. V tomto případě je však s úspěchem možné použít dvoustupňovou veřejnou obchodní soutěž.

Jak již bylo zmíněno, je metoda individuálního vyjednávání značně netransparentní, a přestože u určitých oligopolních typů konkurenční struktury na straně nabídky s ní lze dosáhnout relativně dobrých úspěchů, není pro veřejný sektor příliš vhodná. Legislativní rámce většiny vyspělých zemí ji také neumožňují.

Z předešlého textu jednoznačně vyplývá, že proces zadávání veřejných zakázek je velmi formalizovaný a musí se řídit řadou legislativních norem. Vzhledem k jeho obecnému charakteru je nutné zdůraznit, že jeho regulace nespadá pouze do zákona o zadávání veřejných zakázek, ale také do oblasti dalších zákonných norem. Z těch nejdůležitějších uveďme obchodní zákoník, zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o střetu zájmů, antimonopolní zákonodárství, mezinárodní smlouvy uzavřené Českou republikou (především Smlouva o Evropských společenstvích) a také závazky plynoucí z našeho členství ve Světové organizaci volného obchodu.

## ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Předešlá část této studie popsala základní přínosy plynoucí z využití veřejných zakázek a identifikovala také nebezpečí, která mohou jejich úspěšné fungování narušit. Tato část je věnována popisu současné situace v České republice. Jejím cílem je provést kvantifikaci prostředků, které jsou veřejným sektorem v ČR vynakládány na nákup zboží a služeb od soukromého sektoru. Také se zde zastavíme u problému transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, která, jak bylo ukázáno výše, má výrazné dopady na efektivnost fungování tohoto institutu. Dále je zde provedena analýza současného zákona o zadávání veřejných zakázek, přičemž jsou identifikována místa, která mohou ohrozit efektivní fungování tohoto systému. Závěr kapitoly je věnován ukázkám způsobů manipulace s procesem zadávání, které jsou v České republice používány.

## Velikost trhu veřejných zakázek ve vyspělých zemích a v České republice

Jak již bylo řečeno, cílem této kapitoly by mělo být provedení kvantifikace prostředků, které jsou veřejným sektorem vynakládány na nákup zboží a služeb. Tento trh můžeme nazývat trhem veřejných zakázek. To však v případě České republiky není příliš přesné, protože značný objem finančních prostředků je utrácen v zakázkách, jejichž hodnota je nižší než 2 mil. Kč, což znamená, že se dle platného zákona č. 40/2004 Sb. nejedná o veřejnou zakázku a nemusí být respektovány všechny formální náležitosti. Zákon pouze stanoví, že tyto nákupy musí být provedeny „...transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění.“<sup>3</sup> V zahraniční literatuře se proto hovoří o kvantifikaci velikosti trhu „public procurement“, přičemž pro tento pojem nemáme v českém jazyce adekvátní termín. Nadále tedy budeme používat pojem trh veřejných zakázek, s vědomím určité terminologické nepřesnosti.

<sup>3</sup> Zákon č. 40/2004 Sb., § 6 (3).

### Metody měření velikosti trhu veřejných zakázek

Vzhledem k vysokému podílu vládních výdajů na HDP ve vyspělých ekonomikách je jasné, že podíl výdajů na nákup zboží a služeb od soukromého sektoru bude velmi významný. Tyto nákupy jsou prováděny formou veřejných zakázek, které jsou zadávány různými formami počínaje veřejnou obchodní soutěží a konče vytvořením administrativního monopolu. Kvantifikace rozsahu těchto nákupů není jednoduchou záležitostí. Jako problematické se ukazuje především očištění výdajů jednotlivých vládních úrovní o kontrakty uzavřené s jinou vládní úrovní (tedy o konsolidaci).<sup>4</sup> Výpočty a mezinárodní srovnání ztěžuje také nejednotná definice pojmu „public procurement“, jakož i nejednotná definice veřejného sektoru vůbec. Některé studie považují za výdaje na „public procurement“ nejen prostředky vydané na různých úrovních vlády, ale i prostředky vydané veřejnými monopoly (public utilities, jedná se například o státní pošty či státní dráhy), podniky vlastněnými vládou a v některých případech i podniky soukromými podléhajícími vládní regulaci. Z těchto důvodů od sebe některé studie (EK 2000) odlišují pojmy „public procurement“ a „government procurement“, kdy první z nich zahrnuje i výdaje veřejných monopolů a právnických osob pod vládní kontrolou, zatímco druhý pouze výdaje vlády v užším slova smyslu. Použití širšího ukazatele by sice bylo metodologicky správnější, neboť ten zahrnuje všechny prostředky na nákup zboží a služeb, o kterých rozhoduje ať přímo (jednotlivé vládní úrovně) nebo nepřímo (prostřednictvím zastoupení ve správních radách apod.) vláda, avšak z hlediska jeho výpočtu je zde nebezpečí ve formě nesladěných národních statistik i nemožnosti získání potřebných údajů z jednotlivých podniků, které – ač pod státní kontrolou – jsou klasickými tržními hráči s právem na zachování obchodního tajemství. Z těchto důvodů pracuje většina studií s úžeji vymezenou vládou, přestože používá pojem „public procurement“. Pokud tomu bude v některých případech, o kterých bude zmínka, jinak, bude na to upozorněno.

V současné době je otázka kvantifikace rozsahu trhu „public procurement“ jednotlivých zemí předmětem ekonomického výzkumu hned několika mezinárodních organizací. Jedná se o reakci na fakt, že až do nedávné doby byl tento výzkum relativně nedocenen a publikované studie ze šedesátých a sedmdesátých let se vyznačovaly nesjednocenou metodologií, která znemožňovala jak mezinárodní srovnání, tak i konstrukci odpovídajících časových řad. Současné přístupy se zaměřují na kvantifikaci celkového objemu trhu „public procurement“, desagregaci této částky na jednotlivé úrovně vlády (což umožňuje identifikovat, na jaké úrovni je o prostředcích vynakládaných na nákup zboží a služeb rozhodováno) a rozčlenění těchto výdajů na investiční a spotřební. Dalším poměrně frekventovaným tématem je zjištění poměru zboží s obchodovatelným (tradeable) a neobchodovatelným (non-tradeable)

<sup>4</sup> Vzhledem k tomu, že trh „public procurement“ je zde chápán jako vládní nákupy zboží a služeb, je nutné upozornit, že malá část tohoto trhu je zajišťována produkcí uvnitř veřejného sektoru.



charakterem, což má značný význam pro identifikaci možností rozvoje mezinárodního obchodu, jakož i eliminaci případného národního protekcionismu.

Přístupy ke kvantifikaci velikosti vládních výdajů na nákup zboží a služeb lze, jak již bylo řečeno dříve, rozdělit v obecné rovině na dvě skupiny. První přístup je založen na makro-pohledu a vychází z analýzy systému národních účtů. Druhý můžeme označit jako výzkum „odspodu“. Nejprve si zde stručně vysvětlíme přístup první.

Nejkomplexnější studie v oblasti kvantifikace velikosti vládních nákupů zboží a služeb byly zpracovávány od počátku 90. let minulého století sekretariátem OECD. Výpočty OECD vycházejí z analýzy systému národních účtů, přičemž jsou k dispozici tři zdroje těchto účtů: Vládní finanční statistiky vypracované dle metodiky Mezinárodního měnového fondu (Government Finance Statistics by IMF), Národní účetní statistiky, hlavní agregáty a podrobné tabulky dle metodiky OSN (National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, by UN) a Národní účty: podrobné tabulky dle metodiky Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (National Accounts: Detailed Tables, by OECD). Zatímco zdroje OECD a OSN vycházejí ze stejné klasifikace jednotlivých transakcí a tudíž jsou kompatibilní, v případě MMF narážíme na problém odlišné definice některých transakcí. Rozdíly lze najít zejména v členění výdajů na obranu a v očištění výdajů na nákup zboží a služeb o platby daní a poplatků jednotlivými firmami.<sup>5</sup>

#### **BOX 1 – Podrobnější popis metodiky OECD**

Studie OECD, jejichž metodologie a výsledky budou dále popisovány, vychází ze systému národních účtů (System of National Accounts – SNA) zpracovaných dle její metodiky.<sup>6</sup> Klíčové pojmy resp. transakce, ze kterých se vychází při kvantifikaci trhu „public procurement“, jsou výdaje na konečnou spotřebu (Final Consumption Expenditure – FCE) a mezispotřeba (Intermediate Consumption – IC).

Nejprve se zastavíme u položky výdaje na konečnou spotřebu, která je definována jako výdaje vládních institucí na individuální spotřebu (naturální sociální transfery určené domácnostem) plus výdaje vládních institucí na kolektivní spotřebu (např. obrana, věda a výzkum apod.). Je to hodnota jejího hrubého výstupu po odečtení příjmů z prodeje zboží a služeb a kapitálových výdajů (Hronová – Hindls 2000).

Abychom získali celkovou hodnotu nákupů zboží a služeb vládou, musíme ukazatel FCE upravit, a to zahrnutím výdajů na hrubou tvorbu fix-

<sup>5</sup> Příkladem odlišného chápání některých transakcí mezi přístupy OECD resp. OSN a MMF je nákup uniforem, které jsou v prvním případě zařazeny do položky „náhrady zaměstnancům“ a v druhém do „výdajů na konečnou spotřebu“. Vzhledem k tomu, že nákup uniforem je typickou součástí trhu „public procurement“, budou odhady jeho rozsahu při použití přístupu OECD mírně podhodnoceny. Významnějším rozdílem je, že metodologie OECD umožňuje z vládních výdajů na nákup zboží a služeb separovat objem daní a poplatků vybraných vládou v souvislosti s veřejnými zakázkami (OECD 2001).

<sup>6</sup> Výpočty jsou založeny na údajích ze systému národních účtů 1968. Nejsou použity novější údaje zpracované podle metodiky z roku 1993, protože u nich nejsou k dispozici v řadě států dostatečně dlouhé časové řady.

ního kapitálu (Gross Fixed Capital Formation – GFCF) a příjmů z vládních prodejů (SALES) a odečtením spotřeby fixního kapitálu (Consumption of Fixed Capital – CFC) a nepřímých daní (Indirect Taxes – IT). Po této úpravě dostáváme tzv. celkové výdaje (Total Expenditure – TE), které představují sumu prostředků vynaložených vládou v běžném roce na nákup zboží a služeb.

$$TE = FCE - CFC - IT + SALES + GFCF, \text{ kde} \quad (1.1)$$

*TE jsou celkové výdaje,*  
*FCE jsou výdaje na konečnou spotřebu,*  
*CFC je spotřeba fixního kapitálu,*  
*IT jsou nepřímé daně,*  
*SALES jsou vládní prodeje,*  
*GFCF je hrubá tvorba fixního kapitálu.*

Tyto nákupy však zahrnují i náhrady zaměstnancům (Compensation of employees – CE), které představují všechny platby a naturální požitky poskytnuté zaměstnancům z titulu odměny za práci. Náhrady zaměstnancům se skládají ze tří transakcí, a to: mzdy a platy, skutečné sociální příspěvky zaměstnavatelů a přímé sociální podpory od zaměstnavatelů. Tento typ výdajů však neprochází přes institut veřejného zadávání (s výjimkou některých naturálních požitků), a proto je nutné od něj tyto výdaje odečíst.

$$TEa = TE - CE, \text{ kde} \quad (1.2)$$

*TEa je objem vládních výdajů na nákup zboží a služeb,*  
*TE jsou celkové výdaje,*  
*CE jsou náhrady zaměstnancům.*

Dostáváme tak objem vládních výdajů na nákup zboží a služeb (TEa), který můžeme ztotožnit s výdaji vlády na trhu „public procurement“. Tento ukazatel lze ještě desagregovat na vojenské a nevojenské výdaje. To má význam z hlediska kvantifikace objemu zboží a služeb, o jejichž produkci se mohou ucházet i zahraniční subjekty. Zde se pracuje s předpokladem, že nákupy zboží a služeb pro vojenské účely jsou

omezeny ze strategických důvodů pouze na domácí subjekty. Ostatní zboží je považováno za obchodovatelné (tradeable) a představuje důležitou část mezinárodního obchodu.

Objemy trhů „public procurement“ v jednotlivých zemích OECD získané podle metodiky popsané v Boxu 1 jsou shrnuty v Tabulce 1. Pro jednotlivé země je uvedeno, o jakém rozsahu vládních výdajů je rozhodováno na centrální úrovni, o jakém na úrovni místních vlád a o jakém v rámci Fondů sociálního zabezpečení.

**Tabulka 1** – Rozsah trhu „public procurement“ v zemích OECD (mimo ČR), údaje v % HDP

STÁT	VLÁDA			
	Celkem	Centrální	Místní	Fondy sociálního zabezpečení
Kanada	11,47	1,69	8,8	0,02
USA	8,8	3,71	5,11	0,00
Austrálie	8,85	2,07	5,81	0,00
Japonsko	9,35	1,85	7,59	0,08
Korea	9,13	3,94	5,10	0,09
Nový Zéland	7,28	3,66	3,80	0,00
Rakousko	12,16	2,75	5,70	3,70
Belgie	5,35	2,48	1,95	0,30
Dánsko	10,63	3,34	7,20	0,09
Finsko	9,64	4,22	7,44	1,22
Francie	9,05	3,24	4,22	1,60
Německo	7,32	1,52	5,39	0,40
Řecko	7,29	4,32	0,84	1,30
Maďarsko	18,31	8,56	7,38	2,05
Island	12,92	4,81	5,07	2,11
Irsko	10,08	2,73	7,11	0,12
Itálie	7,99	2,72	4,90	0,43
Nizozemí	8,96	3,68	4,90	0,37
Norsko	11,44	5,61	6,06	0,00

Polsko	10,69	6,55	4,31	0,00
Portugalsko	7,24	4,83	2,59	0,13
Slovensko	15,34	9,46	2,79	2,98
Španělsko	8,74	2,63	4,44	1,64
Švédsko	14,60	6,25	9,00	0,04
Švýcarsko	8,60	2,08	6,24	0,12
Turecko	7,47	5,58	1,13	0,00
Velká Británie	13,08	9,00	3,29	0,10
<b>OECD prostý průměr</b>	<b>10,32</b>	<b>4,20</b>	<b>5,17</b>	<b>1,09</b>
<b>OECD vážený průměr</b>	<b>9,17</b>	<b>3,39</b>	<b>5,44</b>	<b>0,51</b>
<b>EU vážený průměr</b>	<b>9,24</b>	<b>3,76</b>	<b>4,67</b>	<b>0,72</b>

*Zdroj: OECD 2001*

Na základě provedených výpočtů tak lze konstatovat, že v 90. letech 20. století přesahoval v zemích OECD trh „public procurement“ 9 % HDP, z čehož bylo o více než polovině (5,44 % HDP) rozhodováno na místní úrovni. Svědčí to o poměrně značné míře decentralizace při zadávání veřejných zakázek. Na centrální vládní úrovni bylo rozhodováno o výdajích v průměrné hodnotě 3,4 % HDP, přičemž se jednalo z poloviny o výdaje související s obranou, tedy o výdaje, které nejsou na místní úrovni vynakládány. Tyto výdaje v průměrném rozsahu 1,7 % HDP zároveň představují objem zboží a služeb, při jejichž zadávání je omezena konkurence vzhledem k tomu, že se o tyto zakázky mohou ze strategických důvodů ucházet pouze domácí subjekty. Mezinárodní trh „public procurement“ je tak zhruba o 1,7 % HDP menší než trh celkový.

Největší rozsah trhu „public procurement“ lze zaznamenat ve středoevropských tranzitivních ekonomikách, zejména v Maďarsku (18,31 % HDP) a na Slovensku (15,34 % HDP). Z vyspělých ekonomik se této vysoké hodnotě blíží pouze Švédsko (14,6 % HDP) a Velká Británie (13,08 % HDP). Naopak nejmenší rozsah trhu „public procurement“ je v Belgii, pouze 5,37 % HDP.

U 19 z uvedených zemí převládají v oblasti „public procurement“ decentralizační tendence, kdy jsou výdaje alokované na místní úrovni vyšší než na úrovni centrální. Největší míra decentralizace je zaznamenána v Kanadě, kde plných 8,8 % HDP (při celkové velikosti trhu „public procurement“ 11,47 % HDP) je alokováno na místní úrovni. Naopak nejvyšší míra centralizace je v Řecku, kde místní vlády rozhodují

pouze o nákupech zboží a služeb v rozsahu 0,84 % HDP (při celkovém objemu trhu „public procurement“ 7,29 % HDP).

Pro nečlenské země OECD nejsou bohužel srovnatelné výsledky k dispozici vzhledem k často nekvalitním údajům z jejich národního účetnictví. OECD provedlo pouze předběžné výpočty, které vycházejí z dostupných údajů. U evropských nečlenských států, jako např. pobaltských republik a Malty, se hodnoty pohybují kolem průměru OECD. U zemí z ostatních kontinentů jsou bohužel většinou k dispozici údaje neočištěné o náhrady zaměstnancům a nelze z nich tedy usuzovat na rozsah trhu „public procurement“.<sup>7</sup>

Další mezinárodní organizací, která se věnuje mapování velikosti trhu „public procurement“, je Evropská komise (EK). Pod její patronací byly zveřejněny tři komplexní studie na toto téma zasazené do rámce jednotného evropského trhu. První z nich vznikla v roce 1988 a mimo kvantifikace rozsahu tohoto trhu obsahovala i analýzu potenciálních úspor ve veřejných výdajích tehdejší evropské dvanáctky v případě odstranění obchodních bariér. Druhá studie vznikla v roce 1997 a obsahuje odhad velikosti trhu „public procurement“ EU-15 v roce 1994. Konečně třetí byla vydána na začátku roku 2004 a z provedených výsledků vyplývá, že používá poněkud jinou metodiku. Proto se o ní zmíníme samostatně.

Studie Evropské komise dělí trh „public procurement“ na dvě části. První zahrnuje spotřební a investiční výdaje na všech vládních úrovních po odečtení výdajů na náhrady zaměstnancům a výdajů na válečný materiál. Tento pojem je však poněkud odlišný než výdaje související s obranou ve studiích OECD. Evropská komise totiž díky podrobnějším údajům dělí vojenské výdaje na „tvrdé“ a „měkké“. První z nich jsou vzhledem ke strategickým aspektům zadávány pouze domácím producentům, a proto je není možné zahrnout do otevřeného trhu „public procurement“. Naproti tomu měkké výdaje nejsou strategicky důležité, a proto je možné na jejich nákup vyhlášovat veřejné soutěže s mezinárodní účastí. Za druhou část trhu „public procurement“ jsou ve studiích Evropské komise považovány výdaje veřejných monopolů (public utilities) očištěné o výdaje na náhrady zaměstnancům.

Výsledky studií Evropské komise nejsou tedy zcela srovnatelné s údaji OECD vzhledem k podrobnějšímu členění vojenských výdajů a zahrnutí výdajů veřejných monopolů. Evropská komise navíc ve svých studiích nevychází pouze ze systému národních účtů, ale také z hlášení jednotlivých zemí. Tabulka 2 shrnuje výsledky studií Evropské komise z let 1988 a 1997.

<sup>7</sup> OECD (2001) provedlo také alternativní výpočet velikosti trhu veřejných zakázek, přičemž východiskem k jeho kvantifikaci byla hodnota „mezispotřeby“ ve vládním sektoru. Metodicky je však použití tohoto přístupu poněkud problematictější a navíc získané hodnoty se od výše prezentovaných výsledků příliš neliší.

**Tabulka 2 – Rozsah trhu „public procurement“ (včetně výdajů veřejných monopolů) v zemích EU dle studií Evropské komise, údaje v % HDP**

STÁT	1987	1994
Belgie (Lucembursko 1994)	12,7	5,8–7,2
Dánsko	11,6	11,0–11,1
Francie	11,5	10,2–10,7
Německo	9,9	13,0–13,5
Řecko	15,7	6,5–8,2
Irsko	11,5	8,7–9,8
Itálie	10,4	8,6–9,6
Nizozemí	11,6	8,5–9,0
Portugalsko	14,5	11,4–12,0
Španělsko	10,4	9,4–9,9
Velká Británie	16,5	14,4–14,5
<b>EU-12</b>	<b>11,7</b>	<b>11,1–11,6</b>
Rakousko	11,7	11,6–12,00
Finsko	11,6	10,8–12,3
Švédsko	11,7	14,6–14,7
<b>EU-15</b>	<b>11,7</b>	<b>11,2–11,8</b>

**Zdroj:** EK 1988, EK 1997

V roce 1994 Evropská komise odhadovala velikost otevřeného trhu „public procurement“ po odečtení mzdových a vojenských výdajů na 11,2 až 11,8 % HDP včetně výdajů veřejných monopolů a 8,7 % HDP, pokud by od nich bylo odhlédnuto. Tento údaj je mírně vyšší než údaje OECD (8,03 %), což lze přičíst podrobnějšímu členění vojenských výdajů. V absolutním vyjádření představoval tento trh v roce 1994 hodnotu 720 mld. ECU.

Během sedmi let, které uběhly mezi oběma měřeními, došlo ve většině zemí EU k poklesu rozsahu trhu „public procurement“. Výjimku tvoří pouze Německo a tři nové členské země (Rakousko, Finsko a Švédsko), kde byl zaznamenán (u Německa výrazný) nárůst. Díky významu zejména německého trhu v kontextu evropského hospodářského prostoru nedošlo ke změně průměrné procentuální hodnoty trhu „public procurement“ v EU, která je v obou zmíněných studiích odhadována

v intervalu 11,2 až 11,8 % HDP. Pokles rozsahu trhu „public procurement“ v řadě zemí EU lze vysvětlit několika procesy, které probíhaly v letech oddělujících obě měření. Prvním z nich bylo snižování vládních výdajů v důsledku politických snah o redukci deficitů veřejných rozpočtů a druhým privatizace veřejných monopolů. Problematické mohou být v odhadech EU údaje zejména u malých zemí, a to díky skutečnosti, že se jedná o objem veřejných zakázek za jeden rok a případné rozsáhlé jednorázové veřejné výdajové programy zaměřené na rozvoj infrastruktury je mohou tedy značně vychýlit. Z tohoto důvodu se zdají odhady OECD přesnější, neboť pracují s průměrnými hodnotami za určité časové období.

Již zmíněná třetí studie Evropské komise – EK (2004) uvádí na rozdíl od předešlých časovou řadu velikosti trhu „public procurement“ v intervalu let 1995 až 2002. Zde uvedené hodnoty jsou podstatně vyšší než hodnoty v předešlých dvou studiích, přičemž je přesahují o více než 6 p.b.

**Tabulka 3 – Velikost trhu veřejných zakázek v zemích EU v letech 1995 až 2002**

STÁT	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgie	14,38	14,61	14,35	14,37	14,69	14,75	14,91	15,22
Dánsko	16,27	16,26	16,51	16,94	17,26	17,39	18,40	18,76
Německo	17,98	17,99	17,45	17,19	17,15	16,99	17,01	17,03
Řecko	13,62	12,92	12,69	13,00	12,71	13,55	12,98	12,62
Španělsko	13,84	12,81	12,76	12,97	12,94	12,73	12,75	13,02
Francie	17,26	17,32	17,26	16,49	16,35	16,52	16,35	16,62
Irsko	13,54	12,87	12,11	11,95	12,05	12,23	13,25	13,30
Itálie	12,58	12,17	12,00	12,12	12,25	12,37	12,69	11,88
Lucembursko	15,49	16,01	14,89	14,43	14,38	13,11	14,25	15,48
Nizozemí	20,84	20,51	20,27	20,12	20,21	20,12	20,68	21,46
Rakousko	18,36	18,15	17,70	17,69	17,77	17,05	16,22	16,46
Portugalsko	14,14	14,56	14,57	13,85	14,29	13,98	13,91	13,26
Finsko	16,25	16,70	16,57	15,96	16,06	15,37	15,72	16,45
Švédsko	22,14	20,97	19,99	20,48	20,27	19,40	20,01	20,49
Velká Británie	21,68	20,58	18,24	17,79	17,84	17,46	17,89	18,42
<b>EU 15</b>	<b>17,26</b>	<b>16,89</b>	<b>16,33</b>	<b>16,10</b>	<b>16,13</b>	<b>16,02</b>	<b>16,18</b>	<b>16,30</b>

**Zdroj:** EK (2004)

Z uvedených výpočtů vyplývá, že v letech 1995 až 2000 docházelo k mírnému snižování velikosti trhu „public procurement“ v zemích evropské patnáctky. Od roku 2001 lze však pozorovat zvrácení tohoto trendu. To může být způsobeno zvyšujícím se důrazem EU na velikost veřejných investic v souvislosti s přijetím Lisabonské agendy.

Další skupina studií kvantifikujících rozsah trhu „public procurement“ je založena na metodologii měření „odspodu“. Potřebná data jsou získávána přímo z jednotlivých organizací, které o přidělení veřejných zakázek rozhodují. Oproti předešlému makro-přístupu spočívá výhoda této metody v zohlednění specifík jednotlivých zemí. Určité nebezpečí lze spatřovat v rozdílné kvalitě dat, což znemožňuje mezinárodní srovnání. I přesto však může být tento přístup vhodným doplňkem předešlého. Do skupiny výzkumů založené na dotazování „odspodu“ můžeme zahrnout dva – WTO GPA a EU.

Země účastníci se dohody WTO GPA (The World Trade Organisation Agreement on Government Procurement) jsou povinny na základě článku XIX.5 poskytovat statistické údaje o rozsahu svého trhu „public procurement“ včetně jeho členění na jednotlivé úrovně. Protože dohoda vstoupila v platnost v roce 1996 a shromáždění potřebných dat si vyžádá určitou dobu, nebyla dosud studie, která by je komplexně zpracovala a interpretovala, publikována. Na základě předběžných výsledků je však odhadována velikost trhu „public procurement“ v participujících zemích na 13 % HDP, což je hodnota vyšší než ve studiích OECD a EC.

Druhý odhad velikosti trhu „public procurement“ založený na přístupu dotazování „odspodu“ byl publikován Evropskou komisí v roce 2000. Vychází z dat zveřejněných v EC Official Journal, kde musí členské země podle šesti základních direktiv EK ošetřujících procesní stránku zadávání veřejných zakázek zveřejňovat jednotlivé veřejné soutěže a tendry. Na základě vyhodnocení zveřejněných údajů v letech 1993 až 1998 je odhadována velikost trhu „public procurement“ v zemích EU mezi 13,9 % HDP až 14,6 % HDP. Je to hodnota vyšší oproti studii EK z roku 1997. To je způsobeno odlišnou metodologií zejména v započítávání výdajů některých podniků pod veřejnou kontrolou. Především se jedná o výdaje na nákup pohonných hmot pro silové složky, které nebyly ve studii z roku 1997 zohledněny, zatímco v roce 2000 již s nimi bylo počítáno.

Mimo uvedených dvou přístupů je vykazování rozsahu trhu „public procurement“ věnován i jeden z tzv. strukturálních indikátorů (Structural Indicators – SI).<sup>8</sup> Strukturální indikátor ve vztahu k velikosti vládních nákupů zboží a služeb je pod názvem „Public Procurement“ zařazen do III. skupiny „Ekonomické reformy“

<sup>8</sup> Cílem sady zveřejňovaných strukturálních indikátorů (v současné době je jich na webových stránkách Eurostatu více než 100) je vytvořit nástroj, který by pomocí jasně interpretovatelných ukazatelů dokázal charakterizovat úroveň národních ekonomik, umožnil monitorování pokroku v jednotlivých oblastech a také mezinárodní srovnání. Jedná se i o určitou snahu postupně zastavit proces vypracovávání dalších a dalších písemných zpráv určených k examinaci jednotlivých zemí.



(Economical Reforms) a je definován jako „Hodnota veřejných zakázek (vyjádřeno v % HDP), které jsou otevřeně inzerovány.“ Údaje vycházejí zejména z veřejných obchodních soutěží zveřejněných v časopise EC Official Journal a ze zpráv jednotlivých zemí. Díky povinnosti členských zemí dodávat podklady pro jeho výpočet je k dispozici v časových řadách. Navíc jednotná metodologie umožňuje korektní mezinárodní srovnání.

Oproti předešlým údajům je tento ukazatel svým obsahem užší, neboť zahrnuje pouze otevřené tendry, tedy v terminologii České republiky veřejné obchodní soutěže.

**Tabulka 4** – Hodnoty strukturálního ukazatele „Public Procurement“ pro země EU, údaje v % HDP

STÁT	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgie	0,81	0,86	0,99	1,11	1,56	1,98	2,29	2,3	2,78
Dánsko	1,93	2,45	2,67	2,17	2,21	2,28	2,47	3,64	2,9
Německo	0,56	0,78	0,91	1,02	1,09	1,12	0,89	0,95	0,96
Řecko	3,43	5,27	4,65	4,87	5,45	5,87	5,06	4,32	4,58
Španělsko	1,03	1,03	1,18	1,41	1,46	1,49	2,18	3,24	2,98
Francie	0,76	0,79	0,94	1,18	1,45	1,81	1,91	2,41	2,77
Irsko	1,59	1,38	1,54	2,1	2,34	1,93	2,02	2,62	2,56
Itálie	0,88	1,07	1,23	1,2	1,35	1,3	1,62	2,17	1,94
Lucembursko	1,05	0,67	0,8	1,12	1,37	2,06	1,89	1,65	1,56
Nizozemí	0,82	0,98	0,99	1,05	1,12	1,05	1,19	2,18	2,58
Rakousko	0,03	0,35	0,83	1,37	1,32	1,46	1,25	2,3	2,37
Portugalsko	1,7	1,5	2,19	2,57	2,2	2,15	2,08	2,1	2,46
Finsko	0,03	0,93	1,3	1,54	1,36	1,47	1,57	2,03	2,36
Švédsko	0,12	1,88	2,33	2,23	2,3	2,38	2,54	3,48	4,68
Velká Británie	2,24	2,95	3,25	3,21	3,27	3,01	2,7	3,75	3,85
<b>EU15</b>	<b>0,97</b>	<b>1,28</b>	<b>1,44</b>	<b>1,56</b>	<b>1,74</b>	<b>1,79</b>	<b>1,81</b>	<b>2,39</b>	<b>2,49</b>

**Zdroj:** Eurostat

Průměrně byly v Evropské unii v roce 2001 zadány formou otevřených veřejných obchodních soutěží zakázky v hodnotě kolem 2,5 % HDP. Pokud budeme vycházet ze studie OECD založené na analýze národních účtů, která udává průměrnou hodnotu trhu „public procurement“ na 9,24 % HDP, můžeme konstatovat, že pouze 27 % z objemu veřejných zakázek prochází veřejně otevřenou soutěží.

Relativně největší objem zakázek přidělovaných přes otevřené obchodní soutěže je v Řecku a Belgii, kde přesahuje 50 % trhu „public procurement“. Naopak nejmenší je tento poměr v Německu, kde dosahuje hodnoty pouhých 13 %. Tato jednoduchá analýza nám tak umožní udělat si představu o otevřenosti trhů veřejných zakázek pro mezinárodní konkurenci.

**Tabulka 5** – Podíl objemu trhu „public procurement“ zadávaného formou otevřených veřejných obchodních soutěží

STÁT	Strukturální ukazatel „Public Procurement“ (% HDP)	Rozsah trhu „public procurement“ (% HDP)	Poměr (%)
Belgie	2,78	5,35	51,96
Dánsko	2,90	10,63	27,28
Německo	0,96	7,32	13,11
Řecko	4,58	7,29	62,83
Španělsko	2,98	8,74	34,10
Francie	2,77	9,05	30,61
Irsko	2,56	10,08	25,40
Itálie	1,94	7,99	24,28
Nizozemí	2,58	8,96	28,79
Rakousko	2,37	12,16	19,49
Portugalsko	2,46	7,24	33,98
Finsko	2,36	9,64	24,48
Švédsko	4,68	14,6	32,05
Velká Británie	3,85	13,08	29,43
<b>EU15</b>	<b>2,49</b>	<b>9,24</b>	<b>26,95</b>

**Zdroj:** Eurostat, OECD 2001, vlastní výpočty

Podíl hodnoty strukturálního ukazatele a velikosti trhu „public procurement“ získaného výpočty používá Evropská komise jako ukazatel transparentnosti zadávacích procesů. EK (2004) provádí tyto výpočty na údajích z let 1995 až 2002 (viz Tabulka 3). Míra transparentnosti dosahuje podle provedených výpočtů v roce 2002 pouze 16,2 %. Oproti údajům uvedeným v Tabulce 5 je tento údaj podstatně nižší, což je způsobeno tím, že odhady EK z roku 2004 jsou vyšší než v tabulce použité odhady dle metodologie OECD.

### Velikost trhu veřejných zakázek v České republice

V České republice dosud neexistují práce, které by se zabývaly kvantifikací velikosti trhu veřejných zakázek a jeho desagregací na jednotlivé vládní úrovně. Proto je nutné vycházet z metodiky prezentované ve studiích mezinárodních organizací, což umožní provádět mezinárodní srovnání výsledků. V rámci této studie byla pro potřeby kvantifikace velikosti trhu veřejných zakázek v ČR použita metodika OECD vycházející ze systému národních účtů.

Pro přesné vyčíslení velikosti trhu s vládními nákupy a desagregaci tohoto údaje prováděnou OECD je třeba disponovat celkem 30 údaji ze systému národních účtů. Pro Českou republiku nejsou bohužel všechny k dispozici. Jejich přehled spolu s údajem o dostupnosti těchto dat za ČR je uveden v Tabulce 6.

**Tabulka 6** – Údaje potřebné pro výpočet objemu trhu „public procurement“ metodikou OECD, situace v ČR

TRANSAKCE	ČÍSLO	STAV
<b>Vláda obecně (celkem)</b>		
Konečná vládní spotřeba	1	1
Spotřeba fixního kapitálu	2	1
Prodeje	3	S
Nepřímé daně	4	1
FCE spojené s obranou	5	D
Výdaje na zaměstnance	6	1

Výdaje na zaměstnance spojené s obranou	7	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu	8	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu spojená s obranou	9	1
<b>Centrální vláda</b>		
Konečná vládní spotřeba	10	1
Spotřeba fixního kapitálu	11	1
Prodeje	12	S
Nepřímé daně	13	1
FCE spojené s obranou	14	D
Výdaje na zaměstnance	15	1
Výdaje na zaměstnance spojené s obranou	16	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu	17	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu spojená s obranou	18	1
<b>Místní vlády</b>		
Konečná vládní spotřeba	19	1
Spotřeba fixního kapitálu	20	1
Prodeje	21	S
Nepřímé daně	22	1
Výdaje na zaměstnance	23	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu	24	1
<b>Fondy sociálního zabezpečení</b>		
Konečná vládní spotřeba	25	1
Spotřeba fixního kapitálu	26	1
Prodeje	27	S
Nepřímé daně	28	1
Výdaje na zaměstnance	29	1
Hrubá tvorba fixního kapitálu	30	1

**Legenda:** 1 – údaj je k dispozici, S a D – údaj není k dispozici, ve výpočtech jsou použity odhady (viz dále v textu).

**Zdroj:** OECD 2001, vlastní výpočty

Z celkem 30 položek, se kterými pracuje metodologie OECD, je v ČR dostupných pouze 24. Chybějící údaje o vládních prodeích na všech úrovních byly nahrazeny průměrnými hodnotami v zemích OECD, kde jsou k dispozici adekvátní data (v tabulce uvedeno „S“). Při výpočtech těchto hodnot byl zvolen vážený průměr. Pro vládní úroveň obecně je předpokládáno, že objem vládních prodejí odpovídá 13 % výdajů na konečnou spotřebu, přičemž jejich rozdělení mezi jednotlivé vládní úrovně je provedeno podle velikosti placených nepřímých daní.

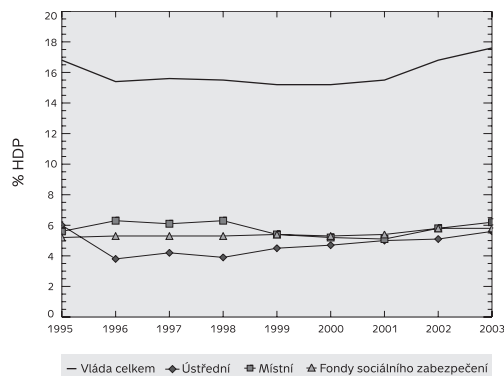
Stejným způsobem je odhadována i velikost výdajů na konečnou spotřebu spojených s obranou (Defense Expenditure – DE; v tabulce uvedeno „D“). Je předpokládán poměr těchto výdajů k výdajům na konečnou spotřebu ve výši 9,3 %. Velikost trhu veřejných zakázek v České republice byla za výše uvedených předpokladů vypočítána v letech 1995 až 2003. Výsledky shrnuje následující tabulka a graf.

**Tabulka 7 – Velikost trhu veřejných zakázek v České republice v letech 1995 až 2003 jako % HDP**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Vláda celkem	16,8	15,4	15,6	15,5	15,2	15,2	15,5	16,8	17,6
Ústřední	6,0	3,8	4,2	3,9	4,5	4,7	5,0	5,1	5,6
Místní	5,6	6,3	6,1	6,3	5,4	5,2	5,1	5,8	6,2
Fondy sociálního zabezpečení	5,2	5,3	5,3	5,3	5,4	5,3	5,4	5,8	5,8

**Zdroj:** vlastní výpočty

**Graf 1 – Velikost trhu veřejných zakázek v České republice v letech 1995 až 2003**



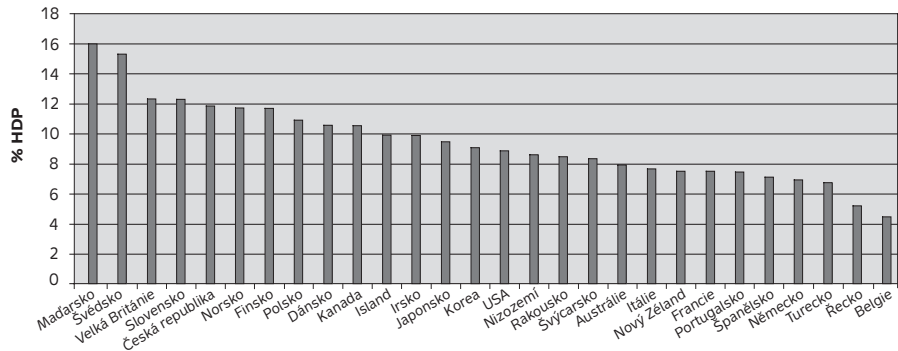
**Zdroj:** Tabulka 7

Na základě provedených výpočtů lze konstatovat, že se objem prostředků vynakládaných veřejným sektorem na nákup zboží a služeb od soukromého sektoru vyjádřený jako % HDP v letech 1995 až 2003 příliš neměnil. Ve sledovaném období lze identifikovat určitý pokles, kdy se hodnota trhu veřejných zakázek snížila z 16,8 % HDP v roce 1995 až na 15,2 % HDP v letech 1999 a 2000. Pak však dochází ke změně trendu a v letech 2002 a 2003 je patrný značný růst, kdy se výsledná hodnota dostala až na 17,6 % HDP. Z hlediska rozdělení mezi jednotlivé vládní úrovně lze konstatovat, že v ČR mírně převládá decentralizační tendence, kdy na úrovni místních rozpočtů bylo s výjimkou roku 1995 vynakládáno na nákup zboží a služeb více prostředků než na úrovni centrální. Přitom je ještě nutné brát v úvahu, že část prostředků vynaložených na centrální úrovni (dle OECD 2001 cca 1,3 % HDP) je vynakládána na vojenské účely a tyto prostředky jsou tedy alokovány v řadě případů ve specifickém režimu omezených soutěží. Pokud bychom převedli výše uvedené hodnoty do absolutních čísel roku 2003, znamenalo by to, že vláda utratila na nákupech zboží a služeb téměř 450 mld. Kč, z čehož bylo na centrální úrovni vynaloženo 143 mld., na úrovni místní 159 mld. a na úrovni Fondů sociálního zabezpečení téměř 148 mld. Kč.<sup>9</sup>

Z hlediska mezinárodního srovnání je ČR svým objemem nákupu zboží a služeb výrazně nad průměrem jak zemí OECD, tak i EU. U obou těchto organizací se průměrná hodnota velikosti trhu veřejných zakázek pohybuje kolem 9,2 % HDP, zatímco v ČR je tento údaj téměř o 8 p.b. vyšší. ČR tak spolu s Maďarskem a Slovenskem tvoří „středoevropský ostrov“ zemí s výrazně nadprůměrným trhem veřejných zakázek. Důvodem pro tyto vysoké hodnoty je mimo jiné extrémně vysoká hodnota trhu veřejných zakázek v případě Fondů sociálního zabezpečení, tedy zdravotních pojišťoven. V porovnání s ostatními zeměmi OECD je hodnota v případě České republiky jednoznačně nejvyšší. Důvodem může být odlišné zařazení lékařských zařízení do veřejného či soukromého sektoru. Prostředky vynaložené v tomto subsektoru nejsou navíc v řadě případů alokovány stejnými mechanismy jako „klasické“ veřejné zakázky, a proto se jako lepší ukazatel pro mezinárodní porovnání jeví hodnota trhu „public procurement“ s vyloučením příspěvků Fondů sociálního zabezpečení.

<sup>9</sup> Údaje OECD (2001) vyčísľují hodnotu trhu „public procurement“ v České republice na 17,03 % HDP. Odlišnost od výše uvedených výsledků je způsobena tím, že OECD vypočítalo velikost trhu „public procurement“ jako průměr hodnot v určitém časovém období. Navíc nemělo OECD k dispozici hodnoty spotřeby fixního kapitálu a nepřímých daní, které pouze odhadovalo na základě průměrných hodnot v ostatních zemích. V důsledku toho se hodnoty veřejných zakázek v jednotlivých subsektorech liší s výpočty OECD.

**Graf 2:** Velikost trhu veřejných zakázek v zemích OECD  
bez příspěvku Fondů sociálního zabezpečení



**Zdroj:** OECD 2001, vlastní výpočty

Z provedeného mezinárodního srovnání vynikne, že Česká republika představuje jeden z pěti států s největším objemem trhu veřejných zakázek. Vyšší hodnota tohoto trhu byla naměřena pouze v Maďarsku, Švédsku, Velké Británii a na Slovensku. Jistě zaujme, že mezi pěti zeměmi s největším objemem trhu veřejných zakázek jsou tři středoevropské tranzitivní ekonomiky, přičemž čtvrtá z nich, Polsko, se umístila na osmém místě.

Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že vládní výdaje na nákup zboží a služeb představují značnou část veřejných výdajů v České republice a jejich lepší alokace by mohla být jednou z cest vedoucích ke snížení veřejných deficitů, což je v současné době otázka velmi aktuální. Jen pro ilustraci uvedme, že pokud by se podařilo dosáhnout v této oblasti úspory 10 % ať již zvýšením transparentnosti či potřením korupce, znamenalo by to snížení ročního deficitu veřejných rozpočtů o cca 1,7 % HDP, tedy o více než polovinu maastrichtského konvergenčního kritéria.

### Transparentnost zadávání veřejných zakázek v České republice a frekvence jednotlivých zadávacích procedur

V předchozí části byl proveden kvantitativní odhad velikosti trhu veřejných zakázek v České republice. Následující část se zaměří na otázky, jakým způsobem jsou tyto zakázky zadávány a jaká je transparentnost zadávacích procesů. Základní zdroj dat zde představuje tzv. centrální adresa, na které musí být zveřejněny všechny veřejné zakázky mimo zakázek malého rozsahu.<sup>10</sup> Zveřejňovací povinnost se týká jak vyhlášení soutěže, tak i jejích výsledků. Bohužel praxe dodržování platné legislativy byla v tomto případě tristní.<sup>11</sup> U zadávací dokumentace je zde možné sice nalézt většinu vyhlášených soutěží, ale řada údajů chybí. Často nejsou udávány zejména plánované ceny. Daleko horší je potom situace v případě zveřejňování výsledků soutěží. Dle provedených výpočtů jsou na centrální adrese k dispozici výsledky veřejných zakázek pouze asi v 15–20 % případů. Často jsou i tyto údaje neúplné. Z tohoto důvodu budou následující údaje nepřesné, avšak jiné datové zdroje nejsou k dispozici.

**Tabulka 8** – Četnost různých způsobů zadávání veřejných zakázek v České republice v letech 2001–2003

	2001	2002	2003
Počet veřejných zakázek	14423	11189	12909
z toho			
→ Obchodní veřejné soutěže	1168	1090	1202
→ Dvoustupňové OVS	7	3	3
→ Výzva více zájemcům	7189	5697	6763
→ Zjednodušené zadání	5794	4145	4633
→ Veřejné zakázky malého rozsahu	88	106	159
→ Výzva jednomu zájemci	116	101	68
→ Ostatní	36	0	5
Objem VZ dle centrální adresy (mld. Kč)	64	87	74
Objem veřejných zakázek podle výpočtů – bez Fondů sociálního zabezpečení(mld. Kč)	234	264	302
Poměr objemu veřejných zakázek podle centrální adresy a podle výpočtů (%)	27	33	25

<sup>10</sup> Centrální adresa je přístupná na webové adrese [www.centralniadresa.cz](http://www.centralniadresa.cz) a jejím správcem je Česká pošta.

<sup>11</sup> Následující závěry byly přijaty na základě analýzy fungování centrální adresy v letech 2001–2003, kdy byla používána ještě podle „starého“ zákona č. 199/1994 Sb. Na efektivnost jejího fungování podle „nového“ zákona č. 40/2004 Sb. nelze vzhledem k příliš krátké časové řadě ještě usuzovat.

**Zdroj:** centrální adresa, vlastní výpočty



Nejčastěji používaným způsobem zadávání veřejných zakázek byla v letech 2001–2003 „výzva více zájemcům“. Následovalo „zjednodušené zadání“ a „obchodní veřejné soutěže“. Význam dvoustupňových obchodních veřejných soutěží se ukazuje jako malý, stejně jako „nestandardní“ metody zadávání (uvedené v kolonce „Ostatní“), což se týká zejména zakázek vojenských. Sledovat lze také trend snižování používání „výzvy jednomu zájemci“, což je způsob z hlediska transparentnosti nejproblematičtější.

Je však nutné upozornit, že z výše uvedených údajů nelze vyvozovat příliš zásadní závěry. Důvodem je vypovídací schopnost vzorku. Ač by měly být na této adrese zveřejněny všechny veřejné soutěže s výjimkou zakázek malého rozsahu, lze podle provedených výpočtů konstatovat, že kompletní údaje jsou k dispozici jen u zhruba 30 % případů. K tomuto tvrzení lze dospět porovnáním kumulované hodnoty veřejných zakázek podle nabídkových cen, které jsou uveřejněny na centrální adrese, s hodnotou trhu veřejných zakázek vypočtenou na základě analýzy systému národních účtů (bez příspěvku Fondů sociálního zabezpečení). I přes určité námitky, které lze proti tomuto jednoduchému výpočtu vznést, se jedná o jasný ukazatel faktu, že se míra transparentnosti v důsledku nedodržování právního ustanovení zavedením centrální adresy nezvýšila.

Po makropohledu je možné provést podobnou analýzu také na úrovni obcí, kde prochází značná část prostředků vynaložených na trhu veřejných zakázek. Následující tabulka uvádí přehled počtu realizovaných veřejných zakázek na úrovni obcí rozdělených podle počtu obyvatel. Z ní vyplývá, že počet veřejných obchodních soutěží je přímo úměrný velikosti obce resp. jejímu rozpočtu. Výsledek je to logický, neboť použití veřejných obchodních soutěží je značně drahé a používá se pouze u zakázek vyššího objemu.

**Tabulka 9** – Četnost různých způsobů zadávání veřejných zakázek v závislosti na velikosti obce (rok 2002)

Velikost (tis. obyvatel)	Obchodní veřejná soutěž	Výzva více zájemcům	Zjednodušené zadání	Veřejné zakázky malého rozsahu	Celkem	% rozpočtu
100–50	3	8	12	23	46	18
50–30	1	4	6	19	30	20
20–30	1	2	3	8	14	18

10–20	1	3	1	7	12	15
5–10	–	–	–	4	4	20
0–5	–	–	–	3	3	21

**Zdroj:** centrální adresa, [www.army.cz](http://www.army.cz), osobní dotazování, vlastní výpočty

Při zpracovávání přehledu používaných zadávacích metod byly také obce dotazovány, jaký význam při přidělování zakázek hraje kritérium nejnižší ceny. Z dosavadních výsledků výzkumu, jehož vzorek však nelze považovat za reprezentativní, vyplývá, že firmy, které podají nejnižší cenu, dostanou k realizaci veřejné zakázky pouze s 50% pravděpodobností. Znamená to tedy, že ve hře jsou často spíše jiná kritéria, než čistě ekonomická.

### Praktické příklady manipulace s veřejnými zakázkami v ČR

V rámci existujícího legislativního rámce trhu veřejných zakázek je možné provádět určité manipulace se zadávací procedurou veřejných zakázek s cílem ovlivnit, komu bude zakázka uložena. Tyto manipulace mohou mít buď charakter přímého porušování existujících zákonů, nebo jejich obcházení. Uvedeme zde několik příkladů.

Zejména na místní úrovni dochází v řadě případů ke zneužití institutu výzvy více zájemcům. Díky tomu, že zadavatel rozhoduje, kdo bude do soutěže vyzván, může tak do značné míry pomoci vzniku určitého koluzního kartelu. Zadavatel totiž vyve k účasti na soutěži pouze ty firmy, o kterých ví, že se budou ochotné na svých cenových nabídkách domluvit. Motivací pro tyto firmy bude buď kontraktování jednotlivých uchazečů o zakázku vítězem jako subdodavatelů nebo příslib rotace v roli vítěze v případě budoucího výběrového řízení. Otázkou zde zůstává motivace zadavatele pro tuto manipulaci. Ta může pramenit buď z přímého finančního napojení zástupce zadavatele na členy „koluzního kartelu“, nebo z potřeby zvýšit finanční náročnost zakázky. To je v některých případech zájmem zadavatele, a to pokud obdrží na určitou investiční akci dotaci z vyššího typu rozpočtu, přičemž se velikost odvozuje od nákladů na danou akci. V případě, že se tedy zadavatel domluví s vítězem firmy na vyšší ceně, může mu ten jako bonus provést ještě jiné práce, na které by se dotační titul nevztahoval. Výsledkem je tak implicitní růst rozpočtových prostředků obce, samozřejmě na úkor rozpočtu vyššího stupně.

Manipulace při veřejných obchodních soutěžích je již podstatně složitější. Vzhledem k tomu, že zadavatel ani nabízející nemohou vědět, díky otevřenosti soutěže, kolik uchazečů se do ní přihlásí, je vznik koluzního kartelu (jak s participací zadavatele,

tak i bez něj) velmi problematický. Proto se v tomto případě setkáváme s manipulováním výsledků pomocí nastavení požadovaných parametrů dodávky. V případě, že chce zadavatel zajistit vítězství jednomu z nabízejících, je výhodiskem zadat takovou technickou specifikaci výstupu, kterou splní pouze „vyvolený“ uchazeč. Není jistě nutné dodávat, že tato technická specifikace je v řadě případů zcela irrelevantní vzhledem k užitným hodnotám dodávaného produktu pro veřejný sektor. Byly zaznamenány i případy, kdy se v zadávací dokumentaci na nákup osobního vozu objevil i rozchod kol stanovený na cm přesně.

Pokud se zvýhodnění určitého nabízejícího pomocí úzké technické specifikace jeví jako problematické, přistupují zadavatelé k tomu, že transparentnost zadávacího procesu zatemní vícekritériálním pohledem. Do skupiny kritérií rozhodných pro přidělení veřejné zakázky jsou tak vedle „klasické“ ceny vsouvány další ukazatele, které mají v řadě případů „měkký“ charakter. Můžeme se setkat s kritérii jako „pověst firmy“ či „spokojenost předešlých zákazníků“. Následné bodové hodnocení takovýchto kritérií je pak velmi arbitrární, což celý proces zatemňuje. Ještě větší zneprůhlednění přináší přiřazení určitých vah jednotlivým kritériím.<sup>12</sup>

Zejména v případě vojenských zakázek se setkáváme se snahou o snížení transparentnosti s odkazem na branně-bezpečnostní faktory. V řadě případů je však tato argumentace nesmyslná, neboť prozrazení parametrů zboží není žádným bezpečnostním problémem. Jako příklad si uvedme nákupy uniforem, zařízení jídelen apod. Snaha o používání netransparentních zadávacích procedur je v těchto případech buď motivována přímo zjištěnými důvody zástupce zadavatele, nebo snahou o podporu domácích producentů. Je tedy nasnadě, že se tento fakt neomezuje pouze na vládní úředníky, ale v některých případech i na ministry nebo celou vládu. Zcela ukázkovým příkladem je uvažovaný nákup značného množství vojenských nákladních automobilů. Již při deklarování plánu armády na nákup těchto strojů se ministr obrany zcela jasně vyjádřil v tom smyslu, že budou nakoupeny u Tatry Kopřivnice s nezamlčovaným podtextem pomoci domácímu producentovi z nelehké hospodářské situace. Toto vyjádření však vyvolalo značný ohlas mimo jiné i v Bruselu s tím, že neexistuje objektivní důvod pro zadání této zakázky z volné ruky. Nákladní automobily, ač pro armádu, totiž nemají žádné vlastnosti, které by je předurčovaly k tomu, aby byl jejich nákup proveden bez výběrového řízení. Reakce ministerstva obrany však byla více než příznačná: bylo rozhodnuto o tom, že nákladní automobily budou opatřeny alespoň slabým pancéřováním, čímž se zařadí do „klasického“ vojenského materiálu. O tom, jak tato aféra dopadne, se zatím můžeme pouze dohadovat, avšak dosavadní průběh jednoznačně ukazuje na to, že ani klíčoví politici nepochopili základní principy a přínosy institutu veřejných zakázek.

<sup>12</sup> Popis výše uvedených manipulací však neznámá, že by použití hodnotícího systému stupnic a vah nebylo prospěšné. Naopak, při vícekritériálním rozhodování je jeho použití nezbytné. Nesmí však dojít k jeho zneužití, a proto je nutné věnovat patřičnou pozornost výběru správných a ex-post verifikovatelných kritérií.

V rámci zadávání veřejných zakázek lze provést manipulaci i pouze ze strany nabízejících, aniž by k tomu byla nutná participace některého zástupce zadavatele. Nejjednodušším způsobem je klasický „koluzní kartel“, kdy se účastníci výběrového řízení předem domluví a své nabídky koncipují tak, aby vybraný uchazeč vyhrál za cenu vyšší než je minimální. Získaný nadměrný zisk je pak přerozdělen mezi jednotlivé členy kartelu. Druhým způsobem je zneužití zákonného zvýhodnění pro firmy zaměstnávající více než 50 % zaměstnanců se zdravotním postižením.<sup>13</sup> Cenová nabídka těchto firem musí být v případě podlimitních veřejných zakázek na dodávky zboží nebo na službu hodnocena jako nejnižší, jestliže nepřekročila nejnižší nabídkovou cenu předloženou ostatními uchazeči o více než 20 procent. Toto zdánlivě pochopitelné ustanovení, které bylo přijato s úmyslem zvýhodnit firmy zaměstnávající osoby se sníženou pracovní schopností, je však velmi jednoduše zneužitelné. Existují firmy, které mají velmi malý počet zaměstnanců a které dosahují výše uvedeného poměru více než 50 % přepočtených zaměstnanců se sníženou pracovní schopností. Tyto firmy se však vůbec nezabývají výrobní činností či poskytováním služeb, ale jejich činnost je čistě obchodní. Tyto subjekty se hlásí do výběrových řízení na široký okruh veřejných zakázek a často tato řízení díky zákonnému cenového zvýhodnění vyhrávají. Získanou zakázku pak zadají nějaké výrobní firmě. Vzhledem k 20 % cenového zvýhodnění tak zde vzniká obrovský prostor pro vytěžování renty. Proti takovéto manipulaci je zadavatel bezmocný, ač se zcela jednoznačně jedná o zneužití zákona.

#### Co lze očekávat od vstupu do Evropské unie

Vstup do Evropské unie přinesl v oblasti veřejných zakázek výraznou změnu ve formě zcela nového zákona o veřejných zakázkách. Tento zákon sice nepřinesl radikální revoluci do existující praxe veřejných zakázek, ale sladil základní pojmy a mechanismy s evropskou praxí. Proces unifikace však není ještě zdaleka dokončen, a proto je relevantní si položit otázku, jaké budou dopady našeho členství na trh veřejných zakázek.

V rámci činnosti Evropské komise na poli veřejných zakázek lze jednoznačně identifikovat tři klíčové okruhy. Prvním je zvyšování transparentnosti zadávacích procesů, druhým odstraňování mezinárodních bariér a tvorba jednotného evropského trhu veřejných zakázek a třetím snaha o vyřešení specifických trhů vojenských veřejných zakázek.

V oblasti zvyšování transparentnosti je snahou Evropské komise co nejvíce zvýšit hodnotu ukazatele míry transparentnosti, tedy poměru hodnoty veřejných zakázek

<sup>13</sup> Zákon č. 40/2004 Sb., § 87.

zveřejněných v EC Official Journal a vypočtené celkové hodnoty trhu. Tento tlak dosáhl v případě starých členských zemí relativně dobrých výsledků, kdy se hodnota sledovaného ukazatele mezi roky 1995 a 2002 zdvojnásobila (EK 2004). V případě České republiky je tak možné očekávat tlak na zvýšení poměru veřejných zakázek zadávaných formou veřejné obchodní soutěže a na jejich zveřejňování, přičemž by se tento tlak neměl omezit pouze na zakázky nadlimitní (u kterých je tato povinnost stanovena zákonem), ale i pokud možno na zakázky podlimitní, avšak s ohledem na hodnotu transakčních nákladů. Od zvyšování míry transparentnosti při zadávání veřejných zakázek se očekává nejen zvýšení mezinárodní konkurence na tomto trhu (viz dále), ale také snazší zapojení malých a středních podniků, u kterých je právě hodnota transakčních nákladů plynoucích z nutnosti vyhledávat a zpracovávat informace o vyhlášených soutěžích často prohibivním faktorem.

S mírou transparentnosti velmi úzce souvisí druhá priorita Evropské komise na poli trhu veřejných zakázek, kterou je tvorba jednotného trhu a s tím související zvyšování mezinárodní konkurence mezi jednotlivými členskými zeměmi. Dle některých studií je tento proces spojen s výraznými úsporami veřejných prostředků. EK (2004) například došla k závěru, že díky aplikaci předpisů zaměřených na tvorbu jednotného trhu veřejných zakázek v Evropské unii došlo v některých případech k poklesu cen až o 30 %.

Na základě těchto údajů pokračuje Evropská komise v tlaku na zvyšování transparentnosti jednotlivých zadávacích procedur a na odstraňování bariér, které by mohlo znemožňovat konkurenci v rámci EU. Výsledky v této oblasti jsou vyhodnocovány na základě statistik sledujících počet nabídek, které zahraniční firmy podaly do tendrů na veřejné zakázky v jiné členské zemi. V rámci tohoto hodnocení se přitom rozlišuje, zda zahraniční firma podala nabídku přímo „přes hranice“ do jiného státu, nebo zda tento krok provedla pomocí své pobočky v dané zemi. Výsledky sjednocovacího procesu nejsou dosud příliš významné, neboť výpočty provedené na konci 20. století ukázaly, že poměr nabídek podaných firmami z jiného státu se pohyboval mezi 1,8 až 3 % a poměr nabídek podaných zahraničními firmami pomocí svých poboček mezi 7,3 až 8 % ze všech podaných nabídek v členských zemích. I přes tyto nízké hodnoty lze však v této oblasti očekávat rostoucí trend, což jistě povede k zostřování konkurenčního prostředí. Kromě potenciálních úspor přinese tento tlak veřejnému sektoru také růst nákladů spojených s administrováním veřejných zakázek. Důvodem bude nutnost převádět nabídky do jiných jazyků, zvládnout jejich předávání na příslušná místa v EU apod.

Třetí oblastí, ve které lze očekávat výrazné dopady našeho vstupu do Evropské unie, jsou nákupy zboží a služeb pro potřeby armády či jiných ozbrojených složek –

EK (2005). Jak již bylo uvedeno, tyto zakázky mají v řadě případů specifický režim plynoucí z nutnosti respektovat určité bezpečnostní faktory. Na druhou stranu je pravdou, že řada zemí, Českou republiku nevyjímaje, uplatňuje specifické zadávací metody i na dodávky zboží a služeb, u kterých to z hlediska jejich povahy není nutné (např. nákupy uniforem, dodávky kancelářských potřeb apod.). V pojmosloví Evropské komise tak lze hovořit o „tvrdých“ a „měkkých“ nákupech, přičemž do první kategorie patří „klasické“ vojenské zakázky, u kterých je nutné z důvodu branně-bezpečnostních faktorů respektovat omezení transparentnosti. Druhou kategorií tvoří zboží a služby, u kterých není nutné omezovat transparentnost. Jejich jediným specifikem je to, že jsou dodávány do resortu obrany, což je často zneužíváno národními autoritami k určité formě vládního protekcionismu. Cílem Evropské komise tak je „donutit“ členské státy, aby při alokování „měkkých“ vojenských výdajů používaly standardní metody s plným vpuštěním konkurence z členských zemí. Plánovaná opatření se však dotknou i výdajů „tvrdých“, kdy je snaha o odstranění neefektivností plynoucích z faktu, že se každý stát snaží všechny tyto potřeby zajišťovat pouze v rámci své ekonomiky. To má ale za následek, že v řadě zemí mají tyto podniky problémy s přežitím, protože objem domácích zakázek je nedokáže vytižit. Řada zakázek je totiž vzhledem k mírové situaci v Evropě i blízkém okolí velmi malá, což neumožňuje využít potenciální úspory z rozsahu. Celá situace je navíc neracionální vzhledem ke snaze o vytvoření jednotné obranné politiky, jejíž úspěšnost je mimo jiné podmíněna i příslušnou unifikací. Proto je snahou Evropské unie implementovat i na tomto trhu určitá opatření, která povedou jednak ke zvýšení konkurence, ale také ke spolupráci mezi jednotlivými producenty, aby se tak využilo úspor z rozsahu.

## ZÁVĚR

Veřejné zakázky představují velmi důležitý institut sloužící k efektivní alokaci veřejných výdajů. Filozofie jejich použití je založena na předpokladu, že soukromý sektor dokáže produkovat některé zboží a služby levněji než sektor veřejný. Předpokladem pro maximální využití výhod tohoto institutu je transparentní zadávací řízení, které velmi sníží prostor pro vznik korupce.

Také v České republice nakupuje stát zboží a služby od soukromého sektoru, přičemž objem prostředků, který je tímto způsobem vynakládán, přesahuje při zahrnutí subsektoru zdravotních pojišťoven 17 % HDP. O největším objemu těchto prostředků – více než 6 % HDP – se rozhoduje na místní úrovni.

Současná legislativní úprava a praxe v České republice v oblasti veřejných zakázek dává prostor pro manipulaci se zadávací procedurou. Jedná se především o manipulace s výsledky omezených veřejných soutěží (výzva více zájemcům) nebo o zneužívání institutu zvýhodnění firem se zaměstnanci se sníženou pracovní schopností. Důsledkem je samozřejmě snižování efektivnosti veřejných výdajů, jakož i obecné ekonomické efektivnosti. Řadu existujících praktik by však bylo možné eliminovat větším důrazem na transparentnost zadávacích procedur, spojenou s intenzivnějším potlačováním korupce a klientelismu. Jen tak bude možné dosáhnout situace, kdy se veřejné zakázky stanou prostředkem efektivní alokace zdrojů a ne obohacováním určité skupiny na úkor daňových poplatníků.

## Literatura

- Christoffersen, H. – Paldam, M. – Würtz, A.** (1999), *Public versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark*, Department of Economics Working Paper, No. 1999-22, University of Aarhus, Denmark.
- EK** (1988), *The Cost of Non-Europe in Public-Sector Procurement*, Commission of the European Communities, Luxembourg.
- EK** (1994), *The Cost of Non-Europe in Defence Procurement*, Commission of the European Communities, Luxembourg.
- EK** (1997), *The Single Market Review, Subseries III: Dismantling of Barriers Vol. 2: Public Procurement*, Commission of the European Communities, Luxembourg.
- EK** (2000), *Measuring the impact of public procurement policy, First indicators*, Single Market News, March 2000.
- EK** (2004), *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Domberger, S., S. – Farago, C. Hall and E. Li** (1993), *Competitive Tendering and Contracting in the NSW Budget Sector: The 1993 Survey Findings*, Graduate School of Business, University of Sydney, December.
- Hronová, S. – Hindls, R.** (2000), *Národní účetnictví. Koncept a analýzy*, Praha: C. H. Beck.
- Mauro, P.** (1997), *Why Worry About Corruption*, IMF.
- Nemec, Juraj – Wright, Glen** (1997), *Veřejné finance*, NISPAcee.
- Ochrana, F.** (2001), *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*, Praha: Management Press.
- OECD** (1999), *Competition Policy and Procurement Market*, Paris, May.
- OECD** (2001), *Government Procurement: a Synthesis Report*, Paris, October.
- Pavel, J.** (2004), *Analýza vlivu konkurenční struktury na efektivnost realizace veřejných zakázek, doktorská disertační práce*, FFÚ VŠE.
- Rothbard, M. N.** (2001): *Ekonomie státních zásahů*, Praha.
- USAID** (1999), *Ensuring Transparency and Accountability in Hurricane Reconstruction and Transformation*, USAID Discussion Paper for the Consultative Group for the Reconstruction and Transformation of Central America.
- Varian, Hal R.** (1995), *Mikroekonomie: Moderní přístup*, Praha.
- Zemplerová, A.** (2000), *Antimonopolní politika*, Národohospodářský ústav AV ČR, Praha.



## **PRÁVNÍ ÚPRAVA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

**Mgr. Lukáš Nývlt, Mgr. Zuzana Picková** (Advokátní kancelář Glatzova & Co.)



## Úvod

Vstup České republiky do Evropské unie s sebou přinesl zásadní změnu v úpravě zadávání veřejných zakázek. Dne 1. května 2004 nabyl účinnosti zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách (dále jen „Zákon“), který nahradil do té doby účinný zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Zákon vychází z příslušných evropských směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek. Byl přijat Poslaneckou sněmovnou České republiky dne 17. prosince 2003 a vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 5. února 2004.

Právní úprava obsažená v zákoně č. 199/1994 Sb. byla po řadu let terčem kritiky ze strany evropských institucí i nevládních organizací; dávala mj. prostor pro hůře kontrolovatelné přidělování veřejných zakázek, a tudíž i nehospodárné vynakládání prostředků ze státního rozpočtu a korupci. Právě tento problém měla nová právní úprava eliminovat.

Dalším důvodem pro přijetí Zákona byla nezbytnost harmonizace českého právního řádu s právem Evropské unie. Nezanedbatelná byla také skutečnost, že existencí nové právní úpravy bylo podmíněno čerpání finančních prostředků z některých evropských zdrojů.

V následujícím textu se zaměříme na srovnání staré a nové právní úpravy a upozorníme na některé přetrvávající nedostatky Zákona.

## Vymezení Zákona

Zákon představuje podstatnou změnu oproti předchozí právní úpravě. Především obsahuje poměrně striktní pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Současně je však formulován velmi kazuisticky a místy nesrozumitelně. Ačkoli snahou zákonodárce bylo omezit možnosti korupce stanovením dostatečně přísných a jasných pravidel, ne vždy se to podařilo. Právě zmiňovaná nesrozumitelnost totiž může

vést k řadě výkladových problémů a následně též k obcházení Zákona, byť někdy i nechtěnému.

Znění Zákona vychází z příslušných evropských směrnic, které oblast zadávání veřejných zakázek regulují. Při vytváření Zákona se však do jeho znění dostala řada ustanovení, která sice mají své opodstatnění, pokud však nejsou provázána s ostatním zněním, přináší v praxi výkladové komplikace, resp. několik možností výkladu. S tím je pak samozřejmě spojeno riziko, že subjekty v režimu Zákona budou Zákon vykládat tak, jak je pro ně výhodnější.

Nejzásadnější změnou oproti předchozí právní úpravě, na kterou si zejména zadavatelé stále zvykají, je zavedení nových způsobů výběru smluvního partnera pro plnění veřejné zakázky, tzv. zadávacích řízení (viz níže).

### Vymezení veřejné zakázky

Veřejnou zakázkou je jakákoli dodávka, služba nebo stavební práce, jejíž předpokládaná cena přesahuje dva miliony korun. Pojem *předpokládaná cena veřejné zakázky* je pro celý další proces zadávání zakázky klíčový a při jejím určení zadavatelé často chybují. Přitom správné určení předpokládané ceny veřejné zakázky umožní v dalších fázích zadávání zakázky například zjistit, že předložené nabídky jsou „předražené“ a neodpovídají skutečné situaci na trhu, nebo se vyhnout nepříjemnému zjištění, že navzdory původním propočtům na celou investiční akci v daném okamžiku není dostatek finančních prostředků. Zadavatel by měl při určování předpokládané ceny veřejné zakázky vycházet zejména ze situace na trhu, případně z vlastních zkušeností; pokud takové znalosti nemá, měl by k tomuto procesu přizvat odborníky.

Předpokládaná cena veřejné zakázky se určí jako celková cena dodávky, služby nebo stavebních prací (§ 19 až 21 Zákona). Pokud zadavatel zamýšlí uzavřít smlouvu na dodávky nebo služby na dobu neurčitou, je pro stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky rozhodující celková výše plnění za čtyři roky. Předpokládaná cena tedy musí mj. zahrnovat cenu opce na další dodávky, služby nebo stavební práce nebo cenu např. dodatečných stavebních prací, resp. víceprací.

Nadlimitní veřejnou zakázkou je taková veřejná zakázka, jejíž předpokládaná cena dosáhne nebo přesáhne limity stanovené v § 14 Zákona; částky jsou stanoveny podle typů zadavatelů pro dodávky a služby, např. 200 000 EUR pro zakázky na dodávky a služby zadávané územními samosprávnými celky, a pevnou částkou

5 000 000 EUR pro stavební práce bez ohledu na to, o jakého zadavatele se jedná. Pro nadlimitní veřejné zakázky platí v některých ohledech přísnější režim, mj. povinnost zveřejnění veškerých údajů a informací kromě tzv. centrální adresy (místo, kde zadavatelé mají povinnost zveřejňovat veškeré informace o veřejných zakázkách – [www.centralni-adresa.cz](http://www.centralni-adresa.cz)) také v Úředním věstníku Evropské unie. Podlimitní veřejnou zakázkou je jakákoli veřejná zakázka, která nedosáhne limitů stanovených pro zakázku nadlimitní.

Obdobně jako předchozí právní úprava, i Zákon zakazuje dělení veřejných zakázek. Zadavatel nesmí požadované dodávky, služby nebo stavební práce dělit na několik dílčích plnění. Cílem tohoto ustanovení je, aby se rozdělením veřejné zakázky na několik dílčích plnění nedostalo jejich zadání mimo režim Zákona. Z dosavadních výsledků šetření kontrolních orgánů vyplývá, že právě toto ustanovení zadavatelé velmi často porušují.

### **Komentář**

*Zadavatelé při určení předpokládané ceny veřejné zakázky mnohdy chybují zejména v tom, že (i) zakázku rozdělí na několik dílčích plnění, čímž plnění, které ve skutečnosti veřejnou zakázkou je, bude mimo režim Zákona nebo se z režimu nadlimitní zakázky dostane do režimu zakázky podlimitní, nebo (ii) do ceny nezahrnou další plnění navazující na veřejnou zakázku. Právní úprava je v tomto směru dostatečná, chybí však podle našeho názoru povinnost informovat o přidělení zakázek, jejichž hodnota nepřesahuje dva miliony korun (případně u tzv. odvětvových zadavatelů o zadání zakázek podlimitních).*

*Stávající právní úprava zákazu dělení veřejných zakázek na dílčí plnění je dostatečná. Pokusy zadavatelů o vyhnutí se režimu Zákona dělením zakázek může odstranit pouze důsledná kontrola zadavatelů ze strany příslušných orgánů.*

*Dalším úskalím je postup zadavatelů při zadávání zakázek, jejichž hodnota nedosahuje dvou milionů Kč. Zákon stanoví, že zadavatel je povinen zakázku zadat transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění. Bylo by vhodné stanovit, jakým způsobem má zadavatel zjistit cenu obvyklou v místě plnění: jako vhodné řešení se jeví zaslání výzvy např. třem odpovídajícím podnikatelům, z nichž si pro plnění zadavatel následně vybere toho podnikatele, který při zjišťování ceny obvyklé uvedl cenu nejnižší.*

## Vymezení pojmu zadavatel

Zákon poměrně rozsáhle stanoví, kdo je zadavatelem, tj. osobou, která je povinna při zadávání veřejných zakázek postupovat podle Zákona. Zákon určil tři kategorie zadavatelů:

1. veřejný zadavatel
  - (i) Česká republika,
  - (ii) státní příspěvková organizace,
  - (iii) územní samosprávný celek a v případě hlavního města Prahy a statutárních měst též městský obvod nebo městská část a jimi řízené a zřizované příspěvkové organizace,
  - (iv) Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, státní fond, Česká národní banka, Český rozhlas, Česká televize, Česká konsolidační agentura, zdravotní pojišťovna, dobrovolný svazek obcí a jiná právnická osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována převážně veřejnými zadavateli, nebo je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu,
2. jiná právnická nebo fyzická osoba, zadává-li zakázku na dodávku, služby nebo stavební práce, která je z více než 50 % financována veřejným zadavatelem, nebo
3. podnikatel, pokud je ovládán veřejným zadavatelem, nebo jehož podnikání je podmíněno udělením oprávnění, které mu poskytuje zvláštní nebo výhradní práva, a vykonává některou z činností uvedených v § 3 Zákona (tzv. odvětvový nebo také síťový zadavatel, podrobněji viz níže) (dále jen „**síťový zadavatel**“).

Síťový zadavatel je povinen zadávat pouze tzv. nadlimitní veřejné zakázky, tj. Zákon se na něj nebude vztahovat vždy a zakázky podlimitní může zadávat libovolným způsobem.

**Komentář:**

*Vymezení osob podléhajících Zákonu se jeví jako vcelku dostačující. Určité výkladové nejasnosti panují ohledně tzv. státních podniků. Bylo by namístě jejich postavení přesně vymezit.*

*V souvislosti se síťovými zadavateli vyvstává otázka, zda síťový zadavatel, který je též zadavatelem ve smyslu bodu 1. nebo 2. výše, bude oprávněn využívat výhod, které pro něj stanoví Zákon jakožto pro zadavatele síťového, nebo zda naopak bude povinen postupovat jako zadavatel veřejný nebo spolufinancující svou zakázku s veřejným zadavatelem. Z logiky a principu Zákonu by mělo vyplývat, že lze-li aplikovat podmínky přísnější, měly by tyto být aplikovány. Na druhou stranu však, pokud Zákon takovou povinnost jasně neukládá, nemělo by být bez dalšího možné požadovat, aby určitý subjekt podle Zákonu postupoval, pokud tak podle jiného ustanovení činit nemusí. V tomto směru vyžaduje Zákon zpřesnění, protože uvedený výkladový problém může vést k tomu, že veřejní zadavatelé nebudou postupovat v případech podlimitních zakázek podle Zákonu s odkazem, že jsou také síťovými zadavateli a tento režim se na ně tudíž nevztahuje.*

**Způsoby zadání veřejné zakázky**

Pro výběr smluvního partnera, který bude plnit veřejnou zakázku, je zadavatel povinen použít jedno ze čtyř zadávacích řízení, přičemž dvě z nich (jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění) lze použít pouze v určitých kvalifikovaných případech, pokud to Zákon umožňuje. Oproti předcházející právní úpravě není pro použití toho kterého zadávacího řízení rozhodující předpokládaná cena veřejné zakázky; to z praktického hlediska představuje určité problémy při zadávání zakázek menšího rozsahu, například za tři miliony korun, podle stejných pravidel jako zakázky za miliardu korun.

**A. Otevřené řízení**

Otevřeným zadávacím řízením zadavatel oznamuje neomezenému počtu dodavatelů (tj. fyzickým nebo právnickým osobám, které poskytují služby, dodávají zboží nebo provádějí stavební práce) svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. Toto oznámení představuje pro dodavatele výzvu k předložení nabídek. Svou povahou je toto zadávací řízení velmi podobné postupům známým v právní úpravě zákona č. 199/1994 Sb. jako obchodní veřejná soutěž.

Lhůta pro podání nabídky v případě nadlimitní veřejné zakázky nesmí být stanovena kratší než 52 dní, v případě podlimitní zakázky 36 dní. Tato lhůta začíná běžet dnem oznámení otevřeného řízení.

## **B. Užší řízení**

Užší řízení je svou povahou do určité míry blízké obchodní veřejné soutěži s předkvalifikací podle předchozí právní úpravy. Oznámením užšího řízení zadavatel vyzývá neurčitý počet dodavatelů, aby předložili žádost o účast. Na základě předložených žádostí zadavatel vyzve vybrané zájemce, aby předložili nabídku. Počet zájemců, které zadavatel bude moci vyzvat k předložení nabídky, musí být stanoven již v oznámení užšího řízení v rozmezí od pěti do dvaceti včetně.

V oznámení užšího řízení zadavatel stanoví kritéria, podle kterých určí osoby, které budou oprávněny předložit nabídku, je-li počet těchto osob omezen, tj. stanoví kritéria, podle kterých při vyšším počtu zájemců než je početní omezení vyřadí ty, kteří nebudou nabídku oprávněni předložit.

V žádosti o účast v užším řízení zájemci prokazují splnění kvalifikace podle požadavků zadavatele. Zadavatel tedy není oprávněn požadovat po dodavatelích žádné jiné údaje, než které jsou stanoveny pro prokázání kvalifikace (viz níže), tj. nemůže požadovat uvedení např. nabídkové ceny, lhůty pro splnění veřejné zakázky atd.

Lhůta pro předložení žádosti o účast v užším řízení nesmí být kratší než 37 dní, lhůta pro podání nabídky nesmí být u podlimitní zakázky kratší než 36 dní a u nadlimitní 40 dní.

## **C. Jednací řízení s uveřejněním**

Tento způsob výběru smluvního partnera pro plnění veřejné zakázky může zadavatel využít v případě, že v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány pouze neúplné nabídky. Současně zadavatel nesmí podstatným způsobem změnit zadávací podmínky.

Vedle toho je zadavatel oprávněn použít tento druh zadávacího řízení také (i) ve výjimečných případech, pokud nelze z důvodu povahy plnění nebo rizik s ním spojených určit celkovou cenu předmětu plnění předem, nebo (ii) pokud jsou stavební práce prováděny pouze pro účely výzkumu a vývoje a nelze je použít k dosažení zisku nebo pokrytí nákladů výzkumu a vývoje.



Postup v případě jednacího řízení s uveřejněním je prakticky velmi obdobný užšímu řízení: zájemci ve lhůtě, která nesmí být kratší než 37 dní, doručí žádosti, na základě kterých zadavatel vyzve k jednání (resp. předložení nabídky) tolik zájemců, kolik stanovil v oznámení jednacího řízení. Tento počet nesmí klesnout pod tři.

#### **D. Jednací řízení bez uveřejnění**

V jednacím řízení bez uveřejnění zadavatel oznamuje jednomu dodavateli nebo určitěmu omezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku a vyzývá ho (je) k jednání. Toto zadávací řízení představuje výjimečný způsob zadání veřejné zakázky a lze ho použít pouze při splnění některé z podmínek stanovených v § 27 Zákona:

- (i) v předchozím otevřeném nebo užším řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky splňující zadávací podmínky a zadavatel tyto podmínky podstatně nezmění; nebo
- (ii) veřejnou zakázku může z technických nebo uměleckých důvodů nebo z důvodů ochrany práv z průmyslového či jiného vlastnictví (např. autorská práva) plnit pouze konkrétní dodavatel; nebo
- (iii) veřejnou zakázku je nezbytné zadat v naléhavém případě z důvodu krizového stavu (krizový stav viz např. zákon č. 240/2000 Sb. krizový zákon) a zakázku nelze zadat jinak (tj. toto ustanovení lze použít pouze v případě krizového stavu).

Tento způsob zadání veřejné zakázky se také vztahuje na zadávání tzv. víceprací, tj. například dodatečných stavebních prací. Musí však být splněny všechny podmínky stanovené pro takový případ Zákonem (§ 27 odst. 2 a 3); v případě, že zadavatel při plnění zakázky zjistí nezbytnost víceprací, nelze bez splnění těchto podmínek použít postupy stanovené pro jednací řízení bez uveřejnění.

#### **Komentář:**

*Procesní postupy u jednotlivých zadávacích a jednacích řízení jsou vymezeny poměrně komplexně, i když poněkud roztržštěně.*

*Poměrně jasné vymezení použití jednacího řízení bez uveřejnění by mělo zabránit zneužívání ustanovení pro zadání zakázek „z ruky“ (bez výběrového řízení s odkazem na některou kvalifikovanou skutečnost), což byl nešvar*

*mnoha zadavatelů při aplikaci zákona o zadávání veřejných zakázek účinného do 1. května 2004. Na druhou stranu toto omezení může v některých naléhavých případech přinést komplikace (například v případě existence určitého ohrožení, kdy však nebyl podle příslušných právních předpisů dosud vyhlášen krizový stav umožňující využití jednacího řízení bez uveřejnění).*

*Jako problematický se jeví způsob, jakým zadavatel vybere při omezení počtu zájemců v užším řízení a v jednacím řízení s uveřejněním osoby, které předloží nabídku. Pokud požadavkům zadavatele vyhoví 10 osob, počet pro podání nabídky je však omezen např. jen na pět, jaké objektivně měřitelné a spravedlivé kritérium zadavatel zvolí pro vyloučení přebytečných pěti zájemců? Zadavatel je povinen toto kritérium uvést již v oznámení zadávacího řízení. Problém je však v tom, jaké kritérium je zadavatel vůbec oprávněn zvolit, protože v této procesní fázi nelze aplikovat žádné kritérium, podle kterého jsou hodnoceny nabídky; jako jediné vhodné kritérium se tedy jeví los – toto stanovisko zaujímá rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Zákon by měl přesně stanovit, jaká kritéria zadavatelé mohou používat.*

*Vzhledem k tomu, že zadavatel musí vždy vyzvat minimálně pět kvalifikovaných zájemců k přeložení nabídky, je nutné zohlednit také dopady na hospodářskou soutěž, resp. účelné vynakládání veřejných prostředků.*

*Jako problematická se dále jeví skutečnost, že i zakázku jen nepatrně přesahující hranici dvou milionů korun je nutné zadat buď otevřeným nebo užším řízením (nejsou-li splněny podmínky pro jednací řízení). To v praxi může při zadávání menších zakázek vést k nárůstu nákladů pro zadavatele. Současně se však v této situaci může objevit snaha zadavatelů rozdělovat zakázky na menší tak, aby se do režimu Zákona vůbec nedostaly. Rozumným řešením de lege ferenda se jeví zavedení určitého zjednodušeného řízení pro veřejné zakázky, které nepřesahují určitou hranici, jako tomu např. bylo podle staré právní úpravy (tj. například pro zakázky do pěti milionů korun určitým způsobem zjednodušit otevřené řízení při zachování transparentnosti a nediskriminace).*

### **Zvláštní možnost použití jednacího řízení bez uveřejnění sítovými zadavateli**

Ustanovení § 28 Zákona rozšiřuje v § 27 Zákona uvedený výčet případů, kdy lze zadat veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, a umožňuje

sítovým zadavatelům a rovněž zadavatelům podlimitních zakázek použít tento nejjednodušší a nejméně transparentní způsob mimo jiné rovněž při výhodné koupi, kdy je možné obstarat si dodávky využitím zvláště příznivých příležitostí daných pro velmi krátkou dobu za ceny podstatně nižší než jsou ceny obvyklé. Pouze sítovým zadavatelům dále umožňuje použít tento typ zadávacího řízení i pro jednotlivé zakázky zadávané na základě uzavřené rámcové smlouvy.<sup>1</sup>

Jednací řízení bez uveřejnění se zahajuje neveřejnou písemnou výzvou k jednání učiněnou zadavatelem dodavateli nebo omezenému počtu dodavatelů. V případě, že zadavatel sjednává v průběhu jednacích řízení bez uveřejnění smluvní podmínky jen s jedním uchazečem (což bude případ jednacích řízení bez uveřejnění o zadání jednotlivých zakázek podle již uzavřené rámcové smlouvy), neoznamuje zadavatel přidělení veřejné zakázky soutěžitelům uchazeče, se kterým jednal. Ve lhůtě 15 dnů po uzavření smlouvy s tímto uchazečem je zadavatel povinen poskytnout ministerstvu pro místní rozvoj informace o veřejné zakázce a ve lhůtě 48 dnů (u nadlimitních veřejných zakázek), respektive 30 dnů (u podlimitních veřejných zakázek), po uzavření smlouvy je povinen uveřejnit na centrální adrese (a v určitých případech i v Úředním věstníku EU) informaci o uzavření smlouvy.

Podle ustanovení § 88 odst. 2 Zákona nelze zadavateli podat námitku proti jeho jednotlivým úkonům po uzavření smlouvy s vítězným uchazečem. Podání námitek je přitom podmínkou pro případné podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele ÚOHS.

### **Komentář:**

*Z výše uvedeného lze dovodit, že sítový zadavatel, případně zadavatel podlimitní veřejné zakázky, může po subjektivním zhodnocení „výhodnosti“ koupě (§ 28 odst. 1 písm. b) Zákona) zadat veřejnou zakázku jednomu uchazeči na základě jednacích řízení bez uveřejnění, o jehož zahájení a ukončení se soutěžitelé nedozvědí. Ti budou informováni až několik týdnů po uzavření smlouvy, tj. po prekluzi jejich práva podat proti postupu zadavatele námitky. Jediným obranným prostředkem jim zůstane zaslání neformální informace ÚOHS o domnělém porušení Zákona (např. při chybném subjektivním zhodnocení „výhodnosti“ koupě); ÚOHS na základě takového oznámení může, avšak nemusí, zahájit řízení z vlastního podnětu. Obdobný komentář platí pro uzavírání jednotlivých smluv na základě již uzavřené rámcové smlouvy; v tomto případě jsou uvedeným netransparentním způsobem bez možnosti obrany pro soutěžitele uchazeče zadávány tyto jednotlivé dílčí zakázky.*

<sup>1</sup> Institut rámcové smlouvy je Zákonem nově zavedený institut do prostředí veřejných zakázek; rámcovou smlouvou se rozumí smlouva uzavřená mezi sítovým zadavatelem a uchazečem, případně uchazeči, na podkladě otevřeného nebo užšího řízení, jejímž obsahem je stanovení smluvních podmínek pro veřejné zakázky, zejména s ohledem na ceny nebo předpokládané množství, které mají být zadány v určitém časovém období. Výsledky otevřeného nebo užšího řízení o uzavření rámcové smlouvy se uveřejňují stejným způsobem jako v případech uzavírání jiných typů smluv.

*Výše uvedený nedostatek by bylo vhodné odstranit, například zavedením zvláštního režimu pro oznamování výsledků jednacího řízení bez uveřejnění, který by umožnil soutěžitelům potřebnou obranu.*

## **Dodavatelé veřejných zakázek**

### **1. Zvýhodnění některých uchazečů**

Jako pozitivum Zákona je vhodné uvést, že již nelze zvýhodnit domácí uchazeče oproti uchazečům zahraničním. Naopak, podle našeho názoru zcela správně, zůstala zachována možnost zvýhodnění těch dodavatelů, kteří zaměstnávají určité procento občanů se změněnou pracovní schopností.

#### ***Komentář:***

*Zákon bohužel nspecifikuje, jakým způsobem tito dodavatelé mohou být zvýhodňováni; vzhledem k tomu, že tuto skutečnost nelze obsáhnout do hodnotících kritérií, není zřejmé, v jaké fázi procesu výběru nejvhodnější nabídky a jakým způsobem zadavatel zvýhodnění provede. Zde existuje určitý prostor pro manipulaci a problematika by zasluhovala podrobnější úpravu včetně provázání s jinými ustanoveními Zákona.*

### **2. Obchodní tajemství v nabídkách**

Většinu údajů obsažených v nabídkách i ve smlouvách je ve smyslu obchodního zákoníku nutno považovat za obchodní tajemství. Zadavatel není povinen podle stávající právní úpravy poskytnout komukoli (s výjimkou příslušných soudních anebo správních orgánů) nabídky či smlouvy uzavřené s vítězným uchazečem (ani jejich dodatky). Zadavatel má povinnost pouze určité stanovené informace (které svou povahou mohou být obchodním tajemstvím) uveřejnit na centrální adrese, případně v Úředním věstníku Evropské unie.

Osoby, které předložily nabídky, mají možnost získat určité informace o ostatních uchazečích (a tedy i o vítězi) i o dalších skutečnostech týkajících se přidělování veřejné zakázky tak, že budou přítomny otevírání obálek s nabídkami, kde zadavatel zveřejní nabídkové ceny uvedené jednotlivými uchazeči a další údaje stanovené Zákonem (mj. firma uchazeče), a dále že nahlédnou do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek, kterou má povinnost vypracovat hodnotící komise.

**Komentář:**

*Osoby, které se účastní zadávacích řízení, by měly mít právo na ochranu údajů, které zadavateli o svém podnikání prostřednictvím nabídek poskytou. Skutečnost, že plnění veřejné zakázky pro zadavatele je financováno z veřejných prostředků, by neměla být důvodem pro omezení této ochrany. Mnohdy jsou totiž poskytnuté informace zcela zásadní pro podnikání uchazeče a jejich zveřejnění by mohlo přinejmenším ohrozit pozici uchazeče ve vztahu ke konkurentům.*

*Rozsah informací, které jsou v souvislosti s veřejnou zakázkou zveřejňovány, je podle našeho názoru dostatečný. Je pouze věcí neúspěšných uchazečů, aby využili veškerých možností, které jim Zákon k získání informací dává.*

**Kritéria pro zadání zakázky**

Zákon relativně přesně určuje, jaká kritéria lze pro zadání veřejné zakázky stanovit. Zadavatel má možnost výběru mezi (i) ekonomickou výhodností nabídky a (ii) nejnižší nabídkovou cenou. Toto základní kritérium pro výběr nabídky je zadavatel povinen uvést do oznámení zadávacího řízení. Kritéria musí odpovídat rozsahu, předmětu a náročnosti veřejné zakázky.

**Ad (i): Ekonomická výhodnost nabídky**

Pokud se zadavatel rozhodne, že pro zadání zakázky použije toto kritérium, je povinen posuzovat nabídku podle dílčích kritérií, kterým musí být již v oznámení zadávacího řízení přiřazena váha (v procentech). Dílčím kritériem je vždy v tomto případě nabídková cena a dále například (výčet je pouze příkladný) provozní náklady, požadavky na údržbu, technické, jakostní, ekologické a jiné vlastnosti předmětu veřejné zakázky.

V žádném případě již není možné mezi kritéria pro zadání veřejné zakázky zařazovat například reference, splnění určitých certifikačních požadavků atd. Tyto skutečnosti jsou součástí kvalifikace (viz níže) a nelze je jakkoli směřovat či zaměřovat s kritérii pro zadání zakázky.

Porušením jakékoli výše uvedené povinnosti se zadavatel vystavuje riziku napadení zadání ze strany uchazečů a následného zrušení ze strany orgánu dohledu (pokud tak zadavatel neučiní sám po podání námitek uchazeči), což představuje časové i finanční ztráty.

**Komentář:**

*Přesným vymezením toho, co kritériem pro zadání zakázky je a co není, učinil zákonodárce významný posun kupředu a stávající úprava se jeví jako dostatečná. Bohužel praxe ukazuje, že zadavatelé tato ustanovení mnohdy nerespektují a jako hodnotící kritéria stanoví kritéria, která jsou součástí tzv. kvalifikace (např. počet odběrných míst v ČR).*

*Významným pozitivem nové právní úpravy je vyloučení referencí z kritérií pro zadání veřejné zakázky. Právě hodnocení referencí uchazečů bylo v době aplikace předchozí právní úpravy poměrně problematické, protože jen málokdy lze objektivně zhodnotit, proč je určitá reference uchazeče lepší či horší než jiná, případně o kolik. Bohužel zadavatelé byli zvyklí toto kritérium pro hodnocení nabídek řadu let používat a i po nabytí účinnosti Zákona se lze setkat s oznámením zadávacího řízení, které reference jako kritérium pro zadání veřejné zakázky zcela v rozporu se Zákonem stanovuje. Stávající právní úprava je v tomto směru dostatečná, nezbytná je tedy pouze důsledná kontrola spojená se sankcemi ze strany příslušných orgánů.*

**Jmenování hodnotící komise**

Zadavatel jmenuje pro posouzení a hodnocení nabídek s výjimkami uvedenými níže hodnotící komisi. Ta musí mít minimálně pět členů: 1/3 z nich musí mít odbornou způsobilost (např. autorizovaný technik) odpovídající předmětu veřejné zakázky a v komisi musí zasednout nejméně jeden zástupce zadavatele. Zástupcem zadavatele může být k tomu pověřený zaměstnanec zadavatele stejně jako např. volený zástupce. Jmenování volených zástupců se však v praxi příliš neosvědčuje a jako vhodné řešení pro složení hodnotících komisí se ukazuje omezení účasti neodborně kvalifikovaných zástupců zadavatele na minimální počet (tj. například v případě pětičlenné komise jeden zástupce zadavatele a další čtyři odborníci v oboru, který je předmětem plnění veřejné zakázky). Současně se jmenováním členů hodnotící komise jmenuje zadavatel jejich náhradníky.

Členové komise ani jejich náhradníci nesmějí být jakkoli podjatí; o této skutečnosti sepíší na počátku prvního jednání komise prohlášení. Za podjatou se považuje taková osoba, která už je ve vztahu k veřejné zakázce nebo uchazečům v nějakém vztahu, tj. například se podílela na zpracování nabídky, mohla by mít osobní zájem na zadání příslušné veřejné zakázky nebo je ve vztahu k uchazeči v určitém osobním, pracovním nebo jiném obdobném poměru.

V případě veřejných zakázek, u kterých předpokládaná cena přesahuje 200 milionů, resp. 300 milionů Kč, ustavuje hodnotící komisi věcně příslušný ministr, resp. vláda na návrh věcně příslušného ministra (podle kritérií uvedených v § 57 odst. 2, resp. 3).

**Komentář:**

*Pozitivem nové právní úpravy je stanovení minimálních standardů odbornosti pro složení hodnotící komise. Bylo by však namístě, aby procento odborných členů komise bylo vyšší než Zákon ukládá; eliminoval by se tak dopad různých zájmových skupin v podobě například členů zastupitelstev.*

**Posouzení a hodnocení nabídek**

V procesu výběru nejvhodnější nabídky jsou klíčové fáze posouzení a hodnocení nabídek. Posuzování nabídek hodnotící komisí probíhá tak, že komise posoudí, zda nabídky splňují podmínky stanovené v oznámení zadávacího řízení. Pokud nabídka podmínky nespĺňuje, komise ji vyřadí a zadavatel uchazeče vyloučí, o čemž ho písemně informuje.

Další fází činnosti komise je hodnocení nabídek. Komise je povinna postupovat podle kritérií stanovených zadavatelem v oznámení zadávacího řízení. Pokud je kritériem ekonomická výhodnost nabídky, postupuje komise podle dílčích kritérií a jim přiřazené váhy. Na základě takto určených výsledků komise seřadí nabídky od ekonomicky nejvýhodnější po nejméně výhodnou. V případě rozhodování podle nabídkové ceny komise pouze seřadí nabídky od nejnižší ceny po nejvyšší. Pokud zadavatel zjistí, že komise porušila postup stanovený Zákonem anebo podmínkami zadávacího řízení, je oprávněn rozhodnout o novém hodnocení, pro které může také ustavit novou hodnotící komisi.

**Komentář:**

*Právní úprava obsažená v Zákoně ohledně procesních postupů komise se jeví jako dostatečná, problém však lze spatřovat v tom, že dosud neexistují prováděcí právní předpisy k hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti. Zde lze vidět riziko machinací s přidělením bodů, resp. s určením vítězné nabídky. Tato oblast nezbytně potřebuje přesnou regulaci v podobě prováděcích právních předpisů, zejména pokud jde o způsob určení kritérií*

*v rámci ekonomické výhodnosti nabídky a způsobu jejich ohodnocení podle údajů obsažených v nabídkách uchazečů.*

### **Možnosti nápravy v námitkovém řízení**

Obranou proti domnělému nezákonnému postupu zadavatelů ze strany osob, které mají zájem veřejnou zakázku získat, jsou námitky. Ty musí být zadavateli doručeny nejpozději do 15 dnů od doručení oznámení o přidělení veřejné zakázky; zadavatel je povinen do 10 dnů od jejich obdržení odeslat stěžovateli písemné sdělení, zda námitkám vyhovuje nebo ne, včetně zdůvodnění. Opožděně podané námitky zadavatel vrátí stěžovateli.

Pokud zadavatel námitkám nevyhoví, nesmí do 60 dnů od jejich obdržení uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky. Tato smlouva by byla neplatná, což pro zadavatele představuje poměrně vysoké riziko zejména s ohledem na řešení otázky bezdůvodného obohacení.

Úkony zadavatele v procesu zadávání veřejných zakázek podléhají dohledu ÚOHS. Podmínkou přezkoumání úkonu zadavatele na základě podnětu stěžovatele, který se účastnil zadávacího řízení, je podání námitek k zadavateli. Návrh musí být ÚOHS doručen do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy stěžovatel obdržel sdělení zadavatele o tom, že námitkám nevyhovuje. Pokud zadavatel námitky stěžovatele nevyřídil v příslušných lhůtách (viz výše), může se stěžovatel na ÚOHS obrátit nejpozději do 25 dnů od odeslání námitek stěžovatelem. ÚOHS je kromě výše uvedeného oprávněn přezkoumat úkony zadavatelů do 3 let ode dne, kdy byly učiněny, z vlastního podnětu.

Návrh ÚOHS podléhá správnímu poplatku ve výši 30 000 Kč a současně složení kauce ve výši 1 % nabídkové ceny, nejvýše však 1 000 000 Kč. Kauce propadá, pokud návrhu stěžovatele nebylo vyhověno nebo úkon zadavatele nepředstavoval porušení povinností či zákazů stanovených Zákonem. V ostatních případech je kauce stěžovateli vrácena i s úroky.

<sup>2</sup> Z textu Zákona např. není zcela zřejmé, proti jakým postupům zadavatelů lze podávat námitky a zda tato možnost existuje ještě předtím, než budou předloženy nabídky, resp. žádosti o účast.

#### **Komentář:**

*Možnosti zjednáání nápravy v procesu zadávání veřejných zakázek jsou dostatečné, i když příslušná ustanovení jsou v určitém směru ne zcela jasná, výkladem lze však dojít k výsledku<sup>2</sup>. Ze strany zadavatelů by bylo vhodné,*



*aby se s námitkami vypořádávali co nejpečlivěji; v praxi se lze mnohdy setkat s řadou velmi neprofesionálních rozhodnutí.*

*Za zmínku také stojí skutečnost, že zákonodárce zkomplikoval situaci zadavatele i vítězného uchazeče v případě, kdy zadavatel sice nevyhověl námitkám neúspěšných uchazečů, ale tito neúspěšní uchazeči již nepodají návrh ÚOHS. Zadavatel totiž v takovém případě nemůže po dobu 60 dnů od obdržení námitek uzavřít smlouvu na plnění příslušné zakázky. Na tomto místě pak zřejmě zvolí takové řešení, že zakázku na menší finanční objem zadá bez výběru subjektu, s nímž bude moci následně uzavřít smlouvu na plnění celé zakázky; v takové situaci se však určitá plnění budou dublovat a lze zde vidět možnost plýtvání veřejnými prostředky.*

### Účelové prodlužování zadávacího řízení ze strany dodavatelů

Za účinnosti předchozí právní úpravy zadávání veřejných zakázek se bylo možno setkat s případy, kdy uchazeči, jejichž nabídka nebyla vybrána jako nejvhodnější, kontaktovali po oznámení nejvhodnější nabídky zadavatele a požadovali zadání jiné zakázky tzv. „z volné ruky“, tj. zakázky pod 2 000 000 Kč výměnou za to, že proti výběru nejvhodnější nabídky účelově nepodají námitky. Variantou tohoto postupu byl požadavek adresovaný vítěznému uchazeči na přidělení subdodávky na zadávané veřejné zakázce, opět výměnou za neprodloužení zadání veřejné zakázky účelovým podáním námitek a návrhu na zahájení přezkumného řízení u ÚOHS, která mohla zdržet zahájení plnění veřejné zakázky až o několik měsíců; zadavatel totiž nesměl po podání námitek, respektive po podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele ÚOHS, činit žádné úkony směřující k dokončení zadání veřejné zakázky ani uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky. Toto ohrožení časového harmonogramu veřejné zakázky mohlo vést některé zadavatele nebo vítězné uchazeče k podlehnutí tomuto nátlaku.

#### **Komentář:**

*Ponecháme-li stranou možný trestněprávní aspekt výše uvedených postupů, nelze než konstatovat, že hlavní účel legislativní úpravy zadávání veřejných zakázek, tj. ochrana soutěže a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, byl popsány praktikami vážně ohrožen. Jako pozitivum nové právní úpravy je proto nutno vnímat podmínění zahájení řízení před Úřadem složením propadné kauce až ve výši 1 000 000 Kč, která by měla zabránit obstrukčnímu podávání návrhů na přezkum Úřadu.*

## Obcházení Zákona síťovými zadavateli prostřednictvím dceřiných společností

Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) bod 1. se Zákon nevztahuje na síťové zadavatele, jde-li o zakázky na služby, které zadavatel zadává přidružené osobě. Přidruženou osobou se přitom rozumí osoba, vůči které je zadavatel ve smyslu ObchZ osobou ovládající, ovládanou, nebo se kterou je společně řízen jinou osobou. Zákon však výslovně neřeší situaci, kdy síťový zadavatel díky popsané výjimce zadá mimo zadávací řízení své přidružené osobě veřejnou zakázku na služby a tato přidružená osoba bude tuto veřejnou zakázku dále subkontrahovat. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že vedle případů, kdy přidružená osoba je fungující společností poskytující v rámci své podnikatelské činnosti služby, jež jsou předmětem zakázky a které pouze v daném ojedinělém případě subkontrahuje od třetí osoby, se mohou vyskytnout případy, kdy si síťový zadavatel založí účelovou dceřinou společností, která nebude vyvíjet žádnou podnikatelskou aktivitu. Účelem této dceřiné, tedy přidružené osoby, bude získávat zakázky na služby od své mateřské společnosti, a to díky popsané výjimce mimo zadávací řízení, a jejich následné subkontrahování od třetích osob. Zadání takových subkontraktů by již nepodléhalo režimu Zákona, protože osoba ovládaná síťovým zadavatelem se nepovažuje za zadavatele ve smyslu Zákona (pokud se jako zadavatel nekvalifikuje splněním některého jiného zákonného znaku).

Tímto postupem by se tedy síťoví zadavatelé mohli vyhnout aplikaci Zákona na jimi požadované veřejné zakázky na služby. Přestože Zákon výslovně zákaz takového postupu neobsahuje, je možno dojít k závěru, že je nepřípustný. Vodítkem je účel Zákona, kterým je prostřednictvím formalizace zadávacích řízení a jejich obligatorní aplikace na přesně stanovený okruh zakázek zajistit účelné nakládání s veřejnými prostředky a rovněž zajistit soutěžitelům splňujícím požadovaná kritéria rovný přístup k možnostem plnění takových zakázek. Úkony, které svým obsahem nebo účelem odporují Zákonu nebo jej obcházejí anebo se přiči dobrým mravům jsou přitom od počátku neplatné.

### **Komentář:**

*Zadávání veřejných zakázek na služby síťovým zadavatelem jeho účelově vytvořené přidružené osobě lze pravděpodobně považovat za obcházení Zákona a jako takové jej tedy označit za neplatné.*

*V této souvislosti jistě není nezajímavý ani názor Ministerstva pro místní rozvoj České republiky, do jehož gesce spadala příprava Zákona, publikovaný*

na jeho internetových stránkách, který je následující (pro úplnost jej uvádíme včetně dotazu):

**„Dotaz:**

§5 odst. 1 písm. b) bod 1. ZVZ umožňuje síťovému zadavateli zadat VZ na služby své přidružené osobě, aniž by přitom musel postupovat podle ZVZ. Bylo by obcházením zákona, kdyby přidružená osoba takto zadanou VZ dále subkontrahovala? Pokud by totiž přidružená osoba sama nebyla zadavatelem ve smyslu ZVZ, na subkontrahování by se již ZVZ vztahovat neměl a síťoví zadavatelé by tedy tímto způsobem mohli zadávat veškeré své VZ na služby (včetně nadlimitních síťových) mimo režim ZVZ. Pokud uvedený postup ZVZ neobchází, jaká jsou kritéria pro posouzení, zda konkrétní postup je ještě v souladu se ZVZ (např. poměr subkontrahované VZ vůči VZ zadané síťovým zadavatelem)?

**Odpověď Ministerstva pro místní rozvoj ČR:**

*Nikoliv, přidružená osoba musí být v takovém případě subjektem, který bude plnit předmět veřejné zakázky.“*

*Absence výslovné úpravy této otázky je nedostatkem Zákona, který by měl být odstraněn.*

*Pro úplnost je pak nutné dodat, že při absenci Zákonem specifikovaných výjimek Zákon reguluje zadávání veřejné zakázky dceřiné společnosti veřejného zadavatele tak, že příslušnou zakázku musí tato osoba, ať je ovládána či nikoli, získat standardními postupy podle Zákona (tj. v otevřeném nebo užším řízení).*

## Zadávání víceprací

Zadávání víceprací je, na rozdíl od předchozí právní úpravy, Zákonem velmi podrobně upraveno. Vícepráce (tj. dodatečné či související práce, dodávky či služby, které nebyly součástí původní veřejné zakázky) jsou svou povahou novou veřejnou zakázkou. Zákon stanoví, že vícepráce může zadavatel zadat v jednacím řízení bez uveřejnění, pokud jsou splněny Zákonem stanovené podmínky. Pokud tyto podmínky splněny nejsou, je zadavatel povinen zadat takové vícepráce jako novou veřejnou zakázku, tj. v otevřeném nebo užším řízení.

Dodatečné stavební práce a služby, které nebyly obsaženy v původní zakázce a jejichž potřeba vznikla v naléhavém případě, lze zadat v jednacím řízení bez uveřejnění, pokud zakázka bude zadána téže osobě, nemůže být technicky nebo ekonomicky oddělena od původní zakázky a celkový rozsah víceprací nepřekročí 20 % ceny původní zakázky.

### **Komentář:**

*Významným pozitivem nové právní úpravy je přesná specifikace možností zadání víceprací v jednacím řízení bez uveřejnění, tj. prakticky bez jakékoli soutěže a kontroly. Stanovení 20 % ceny původní zakázky jako maximální ceny víceprací by mělo zamezit nekontrolovatelnému a někdy i zbytečnému vynakládání finančních prostředků na vícepráce.<sup>3</sup> Vzhledem k poměrně krátké době účinnosti Zákona nelze zatím hodnotit, zda a jak zadavatelé tato ustanovení dodržují a zda nedochází k podobným pochybením jako v době účinnosti předchozí právní úpravy. Zákon však problematiku zadávání víceprací reguluje dostatečně.*

## **Vybrané výkladové a aplikační problémy nové právní úpravy**

Zákon obsahuje několik odchylek od „předloh“ v podobě směrnic, ze kterých zákonodárce při jeho přípravách vycházel. To způsobuje výkladové problémy a má praktické dopady na zadavatele i dodavatele veřejných zakázek. Poměrně zásadní je otázka koupě nemovitostí.

Relevantními předpisy jsou v tomto případě zejména Směrnice 93/36/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky a Směrnice 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby. členské státy musí ve svých právních rádech nejpozději do 31. ledna 2006 nahradit úpravu založenou na těchto směrniciích implementací Směrnice 2004/18/CE o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, publikované v *Official Journal* dne 30. dubna 2004 („Směrnice“). Směrnice ve zkoumané otázce obsahuje obdobnou úpravu jako dosud účinné směrnice.

Pro zodpovězení otázky, zda se Směrnice vztahuje rovněž na koupi nemovitostí, je nutno zkoumat, zda Směrnice zařazuje koupi nemovitostí pod některý ze tří typů veřejných zakázek (stavební práce, dodávky, služby). Odpověď na tuto otázku obsahují především články 1 a 16 Směrnice a rovněž bod 24 její preambule. Z uvedených ustanovení vyplývá, že koupě nemovitosti:

<sup>3</sup> Zadavatelé mnohdy podle předchozí právní úpravy vícepracemi navýšili cenu původní veřejné zakázky až na dvojnásobek (někdy i více).

- (i) není veřejnou zakázkou na stavební práce, protože nesplňuje její definiční znaky;
- (ii) není veřejnou zakázkou na dodávky, protože dodávkami, na něž se směrnice vztahuje, jsou dodávky „výrobků“ (v originále „products“); nemovitost podle názoru autora není výrobkem; a
- (iii) není ani veřejnou zakázkou na služby, protože článek 16 Směrnice výslovně vylučuje její aplikaci na smlouvy o službách spočívajících v nabytí nebo nájmu pozemku, existujících budov nebo jiného nemovitého majetku.

Bod 24 preambule Směrnice rovněž konstatuje, že s ohledem na specifika smluv o nabytí nebo nájmu nemovitostí nebo práv k nim je použití pravidel o zadávání veřejných zakázek v jejich případě nevhodné. Lze tedy konstatovat, že Směrnice se na koupi nemovitostí nevztahuje.

Zákon však v § 7 definuje veřejnou zakázku na dodávky jako veřejnou zakázku, jejímž předmětem je mj. „...koupě věcí movitých i nemovitých...“. Zařazením koupě nemovitostí mezi úkony podléhající režimu Zákona tedy zákonodárce oproti Směrnici rozšířil jeho působnost.

Zpřísnění oproti Směrnici by logicky mělo být provázeno i odpovídající úpravou dalších ustanovení daného předpisu. Zákonodárce však při podřazení koupě nemovitostí režimu Zákona nepřizpůsobil takové úpravě jeho navazující ustanovení a vystavil tak zadavatele, kteří hodlají koupit nemovitost, následujícímu problému:

Za předpokladu, že jsou splněny všechny následující podmínky:

- (i) nabyvatel hodlá nemovitost koupit;
- (ii) kupující je zadavatelem ve smyslu § 2 Zákona (tj. je zejména takzvaným veřejným zadavatelem – například Česká republika, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jimi zřizované příspěvkové organizace aj. – nebo právnickou nebo fyzickou osobou zadávající veřejnou zakázku z více než 50 % financovanou veřejným zadavatelem nebo je veřejným zadavatelem ovládan);
- (iii) kupní cena nemovitosti přesáhne 2 000 000 Kč; a

**(iv)** není dán důvod pro výjimku z působnosti Zákona podle jeho § 4 (například činnost nebo dílo na základě pracovní smlouvy, nebo služebního nebo obdobného poměru; zakázky, na jejichž zadávání se vztahují pravidla daná zvláštními postupy mezinárodních organizací atd.), respektive § 5 (výjimky pro síťové zadavatele),

je koupě nemovitosti veřejnou zakázkou a kupující je při koupi nemovitosti povinen postupovat podle Zákona. Je tedy zejména povinen postupovat v souladu s některým ze čtyř tzv. zadávacích řízení, jejichž prostřednictvím lze veřejnou zakázku zadat.

Při koupi nemovitosti mohou ohledně její specifikace nastat dvě situace: zadavatel bude mít zájem koupit předem neurčité nemovitosti nebo, v praxi pravděpodobně mnohem častější případ, zadavatel bude chtít koupit konkrétní nemovitost (například obec bude chtít koupit konkrétní pozemek k výstavbě domu s pečovatelskou službou). V prvním případě nic nebrání zadavateli využít otevřené nebo užší řízení, jejichž podstata je ve stručnosti popsána výše.

V druhém možném případě, tj. v případě záměru zadavatele koupit konkrétní nemovitost, však bude zadavatel muset vyřešit otázku, které ze zadávacích řízení použít. U každé nemovitosti je znám její vlastník; jeví se proto jako nelogické vyzývat v rámci otevřeného nebo užšího řízení předem neomezený počet zájemců k prodeji konkrétní nemovitosti, když s výjimkou vlastníka nemovitosti nemůže nikdo jiný s vlastnickým právem k ní disponovat. Ze zbývajících dvou zadávacích řízení nelze v tomto případě použít jednací řízení s uveřejněním, protože to se vztahuje pouze na případy, kdy v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány pouze neúplné nabídky a dále na některé případy veřejných zakázek na služby a stavební práce. Rovněž samozřejmě nelze předpokládat, že by na výzvu učiněnou v rámci užšího řízení, respektive jednacího řízení s uveřejněním, reagoval počet zájemců dostatečný k tomu, aby zadavatel mohl rozeslat 5, respektive 3 výzvy k předložení nabídek, jak stanoví Zákon. V úvahu tedy přichází pouze použití jednacího řízení bez uveřejnění.

Ze všech Zákonem stanovených případů, za nichž lze jednací řízení bez uveřejnění jakožto „nejjednodušší“ způsob zadání veřejné zakázky použít, je na výše popsán případ aplikovatelné pouze ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) Zákona, podle kterého *„Jednací řízení bez uveřejnění může zadavatel použít, jestliže veřejná zakázka může být plněna z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví pouze určitým dodavatelem.“* Uvedené ustanovení pravděpodobně míří na řešení otázky koupě konkrétních (tj.

z nějakého důvodu nezastupitelných) movitých věcí. S ohledem na rozšíření definice dodávek o koupi nemovitostí, které nebylo provázeno odpovídající úpravou zadávacích řízení, a s ohledem na výše popsanou nemožnost použití jiných zadávacích řízení je však nutno citované ustanovení analogicky použít i na koupi nemovitosti. Z výše uvedených důvodů přípustnosti jednacního řízení bez uveřejnění lze pravděpodobně použít pouze „technické důvody“; kupující by v případě záměru koupit konkrétní nemovitost měl s odkazem na „technické důvody“ odůvodnit, proč pouze daná konkrétní nemovitost vyhovuje účelu veřejné zakázky. Otázkou samozřejmě zůstává, co lze za „technické důvody“ považovat (respektive co za ně bude při své rozhodovací praxi považovat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dohled nad dodržováním Zákona). Technickým důvodem by mohla být například poloha nemovitosti, technická specifika budovy nebo její příslušenství.

Závěrem tedy lze konstatovat, že stávající znění Zákona umožňuje zadavateli veřejné zakázky koupit konkrétní nemovitost, ovšem za podmínky dostatečného odůvodnění technických důvodů, které zadavatele vedou ke koupi dané konkrétní nemovitosti.

Popsaná problematika pravděpodobně čeká, stejně jako tomu bylo v případě řešení sporných otázek předcházející úpravy zadávání veřejných zakázek, na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

## Závěr

Stávající právní úprava zadávání veřejných zakázek obsažená v Zákoně je výrazným posunem k větší transparentnosti a objektivnosti v této oblasti, pokud ji srovnáváme s předchozím zákonem č. 199/1994 Sb. Níže uvádíme souhrn problémů, které i přesto nová úprava neřeší, a navrhovaná řešení.

### 1. Zadávání zakázek, jejichž hodnota nepřesahuje dva miliony korun

Zákon stanoví, že zadavatel je povinen zakázku, jejíž předpokládaná cena nepřesahuje dva miliony korun, zadat transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění. Bylo by vhodné v Zákoně stanovit, jakým způsobem má zadavatel zjistit cenu obvyklou v místě plnění: jako vhodné řešení se jeví zaslání výzvy např. třem odpovídajícím podnikatelům, z nichž si pro plnění zadavatel následně vybere toho podnikatele, který při zjišťování ceny obvyklé uvedl cenu nejnížší.

## 2. Zadávání veřejných zakázek menšího rozsahu

Zadavatel je povinen zadávat zakázku byť jen nepatrně přesahující hranici dvou milionů korun otevřeným nebo užším řízením (nejsou-li splněny podmínky pro jednací řízení). To v praxi může při zadávání menších zakázek vést k nárůstu nákladů pro zadavatele. Současně se však v této situaci může objevit snaha zadavatelů rozdělovat zakázky na menší tak, aby se do režimu Zákona vůbec nedostaly. Rozumným řešením de lege ferenda se jeví zavedení určitého zjednodušeného řízení pro veřejné zakázky, které nepřesahují určitou hranici, jako tomu např. bylo podle předchozí právní úpravy (tj. například pro zakázky do pěti milionů korun určitým způsobem zjednodušit otevřené řízení při zachování transparentnosti a nediskriminace).

## 3. Postup síťového zadavatele, který je i zadavatelem veřejným

V souvislosti se síťovými zadavateli vyvstává otázka, zda zadavatel, který je též zadavatelem veřejným, bude oprávněn využívat výhod, které pro něj stanoví Zákon jakožto pro zadavatele síťového, nebo zda naopak bude povinen postupovat jako zadavatel veřejný. Z logiky a principu Zákona by mělo vyplývat, že lze-li aplikovat podmínky přísnější, měly by tyto být aplikovány. Na druhou stranu však, pokud Zákon takovou povinnost jasně neukládá, nemělo by být bez dalšího možné požadovat, aby určitý subjekt podle Zákona postupoval, pokud tak podle jiného ustanovení činit nemusí. V tomto směru vyžaduje Zákon zpřesnění, protože jinak veřejní zadavatelé nebudou postupovat v případech podlimitních zakázek podle Zákona s odkazem, že jsou také síťovými zadavateli a tento režim se na ně tudíž nevztahuje.

## 4. Výběr osob k předložení nabídky při omezení počtu

V případě užšího řízení a jednacího řízení s uveřejněním musí zadavatel předem stanovit, kolik zájemců a podle jakých kritérií bude oprávněno předložit nabídku po prokázání kvalifikace. Jako problematický se jeví zejména způsob, jakým zadavatel při omezení počtu zájemců v užším řízení a v jednacím řízení s uveřejněním tyto zájemce vybere. Pokud požadavkům zadavatele vyhoví 10 osob, počet pro podání nabídky je však omezen např. jen na pět, jaké objektivně měřitelné a spravedlivé kritérium zadavatel zvolí pro vyloučení přebytečných pěti zájemců? Zadavatel je povinen toto kritérium uvést již v oznámení zadávacího řízení. Problém je však v tom, jaké kritérium je zadavatel vůbec oprávněn zvolit, protože v této procesní fázi nelze aplikovat žádné kritérium, podle kterého jsou hodnoceny nabídky; jako jediné vhodné kritérium se tedy jeví los. Zákon by měl přesně stanovit, jaká kritéria zadavatelé mohou používat.



Vzhledem k tomu, že zadavatel musí vždy vyzvat minimálně pět kvalifikovaných zájemců k přeložení nabídky, je nutné zohlednit také dopady na hospodářskou soutěž, resp. účelné vynakládání veřejných prostředků.

## **5. Zvýhodnění některých uchazečů**

Zákon stanoví, že zadavatelé mohou zvýhodnit dodavatele, kteří zaměstnávají určité procento občanů se změněnou pracovní schopností, nspecifikuje však, jakým způsobem mají být zvýhodňováni. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost nelze obsáhnout do hodnotících kritérií, není zřejmé, v jaké fázi procesu výběru nejhodnější nabídky a jakým způsobem zadavatel zvýhodnění provede. Zde existuje určitý prostor pro manipulaci a problematika by zasluhovala podrobnější úpravu včetně provázání s jinými ustanoveními Zákona.

## **6. Hodnocení nabídek – chybějící prováděcí legislativa**

Právní úprava obsažená v Zákoně ohledně procesních postupů hodnotící komise se jeví jako dostatečná, problém však lze spatřovat v tom, že dosud neexistují prováděcí právní předpisy k hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti. Zde lze vidět riziko machinací s přidělením bodů, resp. s určením vítězné nabídky. Tato oblast nezbytně potřebuje přesnou regulaci v podobě prováděcích právních předpisů, zejména pokud jde o způsob určení kritérií v rámci ekonomické výhodnosti nabídky a způsobu jejich ohodnocení podle údajů obsažených v nabídkách uchazečů.

## **7. Zadávání zakázek přidružené osobě síťového zadavatele**

Považujeme za vhodné výslovně upravit režim subkontrahování zakázek na služby přidruženým osobám síťových zadavatelů, které jim byly zadány s využitím výjimky z režimu Zákona.

## **8. Jednací řízení bez uveřejnění**

Doporučujeme upravit režim oznamování výsledků jednacího řízení bez uveřejnění tak, aby umožňoval soutěžitelům vybraného uchazeče obranu proti takovému rozhodnutí zadavatele.



## **NEDOSTATKY ČESKÉHO SYSTÉMU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A RIZIKA KORUPCE**

**David Ondráčka, M.A.** (Transparency International-Česká republika)



## ÚVOD

Veřejné zakázky jsou nákupy služeb, zboží a práce z veřejných prostředků realizované veřejnoprávními subjekty. Zakázky jsou naprosto běžným nástrojem, kterým veřejná správa operuje a používá jej na všech svých úrovních. Na státní úrovni se přirozeně rozdělují větší objemy peněz, na úrovni krajské a komunální je zase počet zakázek vyšší a často je jejich bezprostřední dopad na občany silnější. V české veřejnosti převládá silný názor, že veřejné zakázky jsou manipulovány a výrazně ovlivněny korupcí. Naopak vláda má tendenci nepovažovat výskyt korupčních kauz u zakázek za systémový problém a jednotlivé případy brát jako excesy. Neuvědomění si rozsahu problému však omezuje veřejnou diskusi, která by odhalila nedostatky současného systému, legislativy a kontroly. **Cílem tohoto příspěvku je v první části se podívat na základní problémy a rizika celého systému zadávání veřejných zakázek a ve druhé části se zamyslet nad některými protikorupčními nástroji.**

Celý proces zadávání a realizace veřejných zakázek podléhá pravidlům, která by měla zajistit, aby se jednalo o efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků při současném dodržení principů transparentnosti a nediskriminace. Odlišné zájmy veřejné a soukromé (či skupinové) a přítomnost velkého množství peněz vytvářejí silné korupční příležitosti, kterým zatím nedokážeme účinně bránit. Mnohé signály ukazují, že oblast veřejných zakázek je z hlediska výskytu nejrůznějších forem korupce největším problémem naší země. V praxi celý proces zadávání veřejných zakázek trpí množstvím nedostatků a chyb a k manipulacím při jejich rozdělování a realizacích dochází velmi často. Důsledkem jsou předražené zakázky, jejich nevýhodnost pro veřejné rozpočty, méně kvalitní poskytované služby, nepotřebné nákupy a snížení důvěry veřejnosti. Je důležité si uvědomit, že tyto důsledky vždy dopadají na třetí stranu, onoho pověstného daňového poplatníka, který nadbytečné náklady v konečném důsledku zaplatí.

Mnozí odborníci poukazují na to, že u českých veřejných zakázek panuje velmi silný klientelismus, který se projevuje úzkým a neprůhledným propojením politiky a byz-

nysu. Politilog Klíma upozorňuje na to, že „politické strany se v Česku stávají do značné míry firmami, které prosazují osobní a skupinové zájmy svých manažerů na celostátní, regionální a komunální úrovni“. Z logiky tohoto postřehu lze dovodit, že strany jako firma jen maximalizují své zisky využíváním svého specifického monopolu, tedy rozdělovat peníze přes veřejné zakázky.<sup>1</sup>

Korupce u veřejných zakázek samozřejmě není českým specifikem a jedná se o celosvětový problém. Zahraničních příkladů je nepočítaně, ale téměř vždy se jedná o korupci zasahující do vysokých politických kruhů. Jen pro dokreslení může posloužit příklad z Indonésie za vlády prezidenta Suharta. Jeho manželka byla v té době hlavní osobou, ke které se sbíhaly provize z každé jednotlivé státní zakázky, pročež měla rozšířenou přezdívku „Madamme 10 %“.

Podle výzkumů Transparency International (TI) patří oblast zadávání veřejných zakázek spolu s politickou korupcí mezi dvě nejčastější oblasti korupce v celosvětovém měřítku.<sup>2</sup> **Expertní odhady ukazují, že až 80 % veřejných soutěží je manipulováno, přičemž výše úplatků se pohybuje mezi 10–15 % z celkové hodnoty zakázky a navýšení výsledné ceny zakázek pro veřejný sektor bývá ještě vyšší.** Podle posledních výpočtů TI korupce jen ve stavebnictví dosahuje celosvětově 3,2 mld. USD ročně.<sup>3</sup> V České republice se ročně na státní a místní úrovni zadávají zakázky v hodnotě téměř 400 miliard Kč. Pokud by tedy platil tento velmi hrubý odhad, ročně by v důsledku netransparentních postupů a korupčního jednání u veřejných zakázek uniklo z národního hospodářství zbytečně až 60 miliard Kč. Zatím nebyl proveden podrobný průzkum, který by vyšší ztrát nehospodárně vynaložených veřejných prostředků vypočítal přesněji (TIC se o to nyní v rámci svého projektu pokouší). Nicméně je naprosto evidentní, že čistě z makroekonomického hlediska, bez ohledu na všechny další aspekty, by zprůhlednění systému a omezení korupčních praktik přineslo výrazné snížení výdajové stránky veřejných rozpočtů.

<sup>1</sup> Klíma, Michal: Pravidla korupčního trhu. Lidové noviny, 4. 12. 2004.

<sup>2</sup> <http://www.corisweb.org/article/archive/264>.

<sup>3</sup> Transparency International: Global Corruption Report 2005. Pluto Press, London, 2005.

## PROBLÉMY SOUČASNÉHO SYSTÉMU

Český parlament přijal v prosinci 2003 nový zákon o veřejných zakázkách (č. 40/2004 Sb.), který s účinností od 1. května 2004 nahradil zákon č. 199/1994 Sb. Přijetí nové normy si vyžádal především „přístupový proces“ do Evropské unie. Kromě implementace příslušných směrnic EU bylo jednou z hlavních změn umožnění účasti zahraničních subjektů ve veřejných soutěžích v České republice. **Nově přijatý zákon byl prezentován jako výrazně protikorupční, nicméně zásadní protikorupční instituty či nástroje v něm stále chybí** (více v právní analýze zákona TIC)<sup>4</sup>. Současná praxe potvrdila, že nový normativní rámec, v němž se veřejné soutěže odehrávají a jejichž prostřednictvím se čerpají také prostředky z evropských strukturálních fondů, příležitosti ke zneužívání a manipulacím výrazně neomezil. Jak ukazují zkušenosti zadavatelů i dodavatelů a jak přiznává i předkladatel, ministerstvo pro místní rozvoj, zákon má celou řadu nedostatků. Některá ustanovení například umožňují značně rozdílný výklad a vedou k právní nejistotě. I proto vláda chystá nový zákon, do kterého chce transponovat evropské směrnice. Z prvních verzí se však zdá, že ani tento návrh z hlediska předcházení korupci nepřinese systémové řešení problémů současného stavu.

Fakt, že veřejné zakázky zůstávají z hlediska korupce velmi zranitelnou oblastí, se příliš nezměnil ani po našem vstupu do Evropské unie. **V průběhu mnoha soutěží se objevují přímé střety zájmů, podjatá rozhodování a klientelistické sítě účinně fungují.** Tento obecně platný problém se dá ilustrovat na některých odvětvích českého byznysu (platí to zejména pro stavebnictví), pro které jsou veřejné zakázky hlavním zdrojem příjmů a jsou na nich silně závislé. Pro mnoho velkých stavebních firem tvoří veřejné zakázky více než polovinu všech zakázek, někdy je podíl ještě větší. Navíc i díky přílivu evropských fondů nejen počet a podíl veřejných zakázek na celkovém počtu všech zakázek, ale také jejich finanční objem neustále roste. České stavebnictví nese výrazně oligopolní rysy a se zakázkami se čile obchoduje. Úzká skupina firem je navázaná na státní, regionální i komunální zadavatele a své politické kontakty účinně využívá. Bez přílišného přehánění se dá říci, že v některých případech to jsou de facto tyto firmy, kdo zakázky rozdělují.

<sup>4</sup> Analýza zákona 40/2004 Sb. zadaná TIC, zpracoval JUDr. Filip Dienstbier, viz [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz).

### Konkrétní problémy

Při identifikování konkrétních nedostatků se dá vyjít ze závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) publikovaných v jeho každoročních výročních zprávách. Z těch se ukazuje, že mezi nejčastější porušení zákona patří **umělé rozdělování zakázek na jednotlivé dílčí celky s menšími finančními objemy za účelem vyhnout se vyhlášení otevřených soutěží a zajistit si tak možnost upřednostnit předem vybraného dodavatele**. Jedná se samozřejmě o nesprávné vyhlášení soutěže a obcházení zákona. Při těchto kontrolách je navíc zjišťován neustále se opakující okruh zájemců o zakázku, který se neustále střídá. Zjistit, zda se v každém jednotlivém případě jednalo o podstřelení rozpočtů nebo o manipulaci s cenou zakázky, bývá ovšem velice obtížné.

Dalším častým porušením zákona o veřejných zakázkách je **rozšiřování rozsahu prací nad rámec původního výběrového řízení a účtování víceprací a vícenákladů**. Velmi často je prodlužování smluv formou dodatků neodůvodněné. Velká část veřejných prostředků je tak proinvestována bez skutečné soutěže, která by stanovila cenu takto vykonávaných prací. Zároveň tak vzniká velký prostor pro manipulaci s výsledky výběrových řízení. Zadavatelé mohou zadat výběrové řízení na část dodávky a vědí, že další část dodávky bude zadána dodatečně. Spřízněné firmy mohou úmyslně podhodnotit první část dodávky, aby se staly vítězi výběrového řízení. Vše je domluveno tak, aby druhá, dodatečná část zakázky, případnou ztrátu vynahradila.

**Problémy jsou také se snahami o omezování soutěže, kdy je zájem zadat zakázku jednomu určitému uchazeči (dopředu pečlivě vybranému) a v souladu s tímto cílem se vyhlásí soutěž.** Při vypisování užšího řízení s omezeným počtem uchazečů může zadavatel účelově nastavit kritéria, která umožní účast předem vybrané skupině dodavatelů. Ostatní uchazeči, kteří by byli schopni tuto zakázku realizovat, jsou diskriminováni. Často tak nejsou vypisovány veřejné obchodní soutěže a k podání je vyzváno jen několik zájemců (viz dramatický příklad ministerstva obrany, které v roce 2004 jen u 6 % svých zakázek uspořádalo otevřené soutěže).<sup>5</sup> K takovému omezení často není zákonný důvod a jedná se o extenzivní výklad zákonných výjimek na všechny typy zakázek. **Nedostatečně je také bráněno účas-tem personálně propojených firem v jedné soutěži.** V praxi pak nastávají případy, kdy spolu soutěží navzájem propojené firmy a ostatní zájemci nejsou do soutěže připuštěni. Předem vybraní vítězové si sami zorganizují výběrové řízení, „dodají“

<sup>5</sup> Výpočet z informací na serveru Ministerstva obrany ČR – [www.army.cz](http://www.army.cz).



další účastníky řízení a dohodnou s nimi podobu nabídek. Vítězí pak sice nejnižší cena, ale i ta je vyšší, než kdyby probíhala skutečně otevřená soutěž. Nálezy NKÚ ukazují, že u významného počtu soutěží je už dopředu znám vítěz a ostatní dělají „křoví“.

**Velký problém představuje nesprávné hodnocení nabídek, kdy je výběr proveden neprůhledně, rozhodnutí není řádně odůvodněno nebo není stanovena váha jednotlivých hodnotících kritérií.**

Problémem bývá určení vhodných hodnotících kritérií a jejich odlišení od kvalifikace uchazečů. Stále se opakují případy, kdy jsou používána kritéria subjektivní, která znemožňují objektivní posouzení a mohou být manipulována. Opakují se případy, kdy jsou používána nevhodná kritéria (kvalifikační předpoklady, způsobilost realizovat zakázku, technická vybavenost uchazeče, reference), která by měla být používána spíše v předkvalifikačním řízení. Také není vhodné používat jako jediné kritérium nabídkovou cenu; to by mělo být použito pouze tehdy, kdy jsou užitky jednotlivých nabídek srovnatelné. Podstatné je, aby způsob hodnocení nabídek zadavatelem byl jednoznačný a srozumitelný. Hodnotící kritéria by měla být do takové míry předvídatelná, aby umožnila uchazečům přehled o zakázkách a ti pak mohli lépe plánovat, kterých soutěží se budou účastnit.

Nekvalitní příprava ve fázi plánování skutečných potřeb je dalším nedostatkem, který vede v konečném důsledku k mnoha problémům. **Příkladem je neúplná specifikace požadavků zadavatele a nevhodně zvolená kritéria – zadavatelé nepřesně specifikují předmět zakázky a uchazeči pak nevědí, co vlastně zadavatel požaduje.** Tím dochází i k nesprávné volbě kritérií, podle kterých pak nelze soutěž vyhodnotit. Špatná příprava zakázky také vede k nutnosti zadávat dodatečné činnosti, což vytváří další prostor pro možné manipulace s cenou těchto dodatečných prací. Příliš se nedaří zapojování občanů do zjišťování a plánování jejich skutečných potřeb veřejných statků; v některých případech o to ani není ze strany zadavatelů přílišný zájem.

**Poměrně často hrají problematickou roli i některé externí poradenské firmy, které jsou najímány, aby veřejnému zadavateli soutěž připravily a zorganizovaly.**

Stávají se bohužel případy, kdy někteří poradci své zkušenosti zneužívají a radí spíše, jak zákon obejít, případně se stávají přímo nositeli korupce (např. kauza firmy Tender Group). Je však více než zřejmé, že bez předchozí domluvy a jednání ve shodě se zadavatelem by tito „přátelé státních aktiv“ takovým způsobem postupovat nemohli.

**Řada velkých problémů je spojena s nedostatečným zajištěním snadného přístupu k informacím.** V této souvislosti zde zmíním alespoň tři oblasti. Zprv, zákon zavedl například povinnost zveřejňovat všechny nadlimitní zakázky na centrální adrese, což je pozitivní, ale zdaleka ne všechny zakázky tam lze najít a zákon není dostatečně vynucován. Za druhé, praktický problém nastává u samospráv, přesněji u obchodních společností založených nebo vlastněných samosprávou (například dopravní podniky, teplárny a mnohé další). Tyto společnosti razí svůj výklad zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v podobě, že nejsou povinnými osobami a informace proto poskytovat nemusí. V praxi informace zásadně neposkytují, čímž efektivně znemožňují veřejnou kontrolu. Jejich výklad zákona, který jde proti jeho duchu, může být patrně změněn jedině na základě soudní judikatury. V poslední době přicházejí výrazné signály svědčící o tom, že korupce se přesouvá ze samotných úřadů na tyto městské a krajské firmy, přes které se realizuje velké množství zakázek. Je otázkou, zda zmíněná neprůhlednost a neochota poskytovat informace je příčinou či důsledkem tohoto trendu. Za třetí, další významnou praktickou překážkou pro efektivní hledání informací a kontrolu jednotlivých zakázek je snaha nerozházet si vztahy se zadavatelem. Mezi uchazeči panuje bohužel do značné míry oprávněná obava, že žádost o podrobné informace by způsobila zhoršení vztahů se zadavatelem (starostou, radním, úředníkem) a firma by příště nemusela být v dalších výběrových řízeních oslovena.

Ze zpráv NKÚ a dalších zdrojů lze vyčíst některé další opakující se nedostatky a praktické problémy:

- **zadávání zakázek podle neúplné nebo chybně zpracované zadávací dokumentace;**
- **uzavírání smluv v rozporu s výsledky soutěže;**
- **nevyločení uchazečů, kteří neprokázali splnění kvalifikačních předpokladů;**
- **v praxi nefungující ověřování, zda jsou uchazeči o zakázky skutečně solventní, jak fungují na trhu a zda jimi poskytované údaje jsou pravdivé.**

### **PPP (Public Private Partnership): vznik nových rizik**

Samostatnou kapitolou, která stojí na tomto místě za alespoň stručnou zmínku, je chystané zavedení tzv. projektů PPP (Public Private Partnership). Se současným

zadávaním veřejných zakázek sice přímo nesouvisí, ale nese v sobě řadu rizik. PPP je poměrně nový koncept, vytvořený a poprvé použitý ve Velké Británii, kde se používá zejména na velké a drahé projekty – budování infrastrukturních staveb, cest, ale také třeba ve zdravotnictví nebo školství. Jedná se o koncept, do kterého mnozí naši politici i obchodníci vkládají velké naděje. Celý koncept však u nás začal dvěma projekty, které nedopadly příliš dobře (jednalo se o stavbu dálnice D 47 a projekt Internet do škol). Přesvědčit veřejnost o tom, že se jednalo o výjimky, nebude snadné.

Je proto dobré zamyslet se nad významnými riziky, které s sebou systém PPP nese, a některá z nich zmínit. První velkou otázkou je, **zda máme natolik kvalitní a profesionální veřejné zadavatele, kteří dokáží tyto komplikované projekty nadefinovat a kontrolovat**. A zda budou schopni **správně a úměrně rozdělit projektová rizika mezi veřejný sektor a soukromého partnera**. Jedná se o poměrně složité projekty, používají se sofistikované finanční mechanismy a znamená to pro zadavatele obtížný proces učení se novým věcem a postupům. Nekvalitně ošetřené smlouvy mohou v dlouhodobém horizontu vést k velkým problémům, například při navrácení staveb zpět veřejnému zadavateli. Je otázkou, zda problém kapacity veřejného sektoru v našem prostředí nepředstavuje přílišné riziko.

Zásadní otázkou je **role politiků**, zejména ve vztahu k délce trvání PPP kontraktů. V případech koncesních smluv se může jednat o projekty na 20–30 let, což je období překračující politický život většiny volených zástupců. **Možnost vyvozovat politickou odpovědnost za případně nekvalitně uzavřené projekty** pak téměř neexistuje. Při komplikovaných smluvních vztazích je velkou neznámou reálná možnost veřejné kontroly (komplikovaným smlouvám nebude veřejnost, ale ani třeba zastupitelé, rozumět), což korupční rizika jen zvýší.

Třetím otazníkem je **spolehlivost, integrita a kvalita externích poradců** (specializovaných firem) pro přípravu a realizaci PPP projektů, a také možnost vynucovat jejich odpovědnost za případná pochybení (při dlouhodobých projektech o délce trvání v řádu desítek let). Máme skutečně kvalitní externí poradce s praktickými zkušenostmi s tímto typem projektů? A pokud si budou veřejní zadavatelé na tyto projekty najímat poradce, budou tyto projekty ještě pro veřejný sektor výhodné?

**Rozhodně by se koncept PPP neměl paušálně odmítat, protože jeho ambice dosáhnout vyšší kvality realizovaných projektů a akcí v kratším termínu je pozitivní. Zároveň by se ale neměl přeceňovat jako samospasitelný koncept, který vyřeší problém českých veřejných zakázek a insolvenční veřejného sektoru.** PPP je specifický způsob, jak zajišťovat veřejné služby, ale jedná se jen o jinou

formu zadlužení než třeba úvěrem. A hlavně vždy platí, že tyto projekty nakonec zaplatí veřejný zadavatel (stát, kraje, města). Náš právní systém zatím nemá ucelený rámec pro PPP projekty, ten nyní chystá vláda (zejména přípravou zákona o partnerství veřejného a soukromého sektoru). V rámci tohoto procesu by měla být velmi pečlivě zvažována a ošetřena všechna možná rizika.

## PROTIKORUPČNÍ NÁSTROJE

### Transparentnost

Základním argumentem pro prosazování principu transparentnosti při zadávání veřejných zakázek je, že **otevřenost procesu buduje důvěru veřejnosti vůči institucím a jejich nakládání s veřejnými penězi „z našich daní“ a zároveň pomáhá samotným zadavatelům jako forma obhajoby proti případným stížnostem či obviněním**. Až příliš často totiž externí audity zjistí, že například stavební práce byly předraženy, jejich kvalita není příliš vysoká nebo že „levný úvěr“ nebyl zdaleka tak levný. Transparentnost je tedy jedním ze základních principů, který by těmto věcem mohl preventivně bránit. Přináší větší míru odpovědnosti, umožňuje veřejný dohled a tím zvyšuje celkovou legitimitu veřejného sektoru. Vedlejším produktem je samozřejmě i možnost preventivně bránit korupci. V našich podmínkách se bohužel jedná o velmi inflační pojem, který je silně nadužíván. **Nutností postupovat transparentně se každodenně ohánějí všichni zainteresovaní aktéři – politici, zadavatelé i dodavatelé**. Bylo by užitečné podívat se pod slupku tohoto „oblíbeného“ principu v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek a otevřít hlubší diskusi o tom, jak si transparentnost představujeme a co našemu systému do této představy chybí. Transparentnost se v některých případech může dostat do určitého rozporu s požadavkem úspornosti a efektivity. Nicméně protože se jedná o veřejné prostředky, nelze ji pomíjet.

Veřejné zakázky a otázku transparentnosti je třeba vnímat velmi komplexně, nikoli pouze jako otázku zveřejnění oznámení na centrální adrese či v Úředním věstníku EU. Pod požadavek na maximální otevřenost, průhlednost a objektivitu, který je přirozený a správný, je nutné zařadit všechny aspekty celého procesu veřejných zakázek (od plánování až po realizaci a kontrolu celého projektu) a zejména klást důraz na průhlednost rozhodovacích mechanismů. **Pokud rozhodování bude probíhat utajeně (jako dosud), samotné zveřejnění oznámení o vypsání zakázky příliš nepomůže a dále budou vznikat spekulace o korupčním ovlivňování**. Výběrové komise se u nás zatím skrývají pod ochranu kolektivní neodpovědnosti. Pěkně je

to vidět na příkladu nezveřejňování hlasování členů výběrových komisí. Ze zápisů těchto komisí se dá zjistit poměr hlasů, ale nelze zjistit hlasování jednotlivých členů, z čehož by se případně daly zjistit možné podjatosti a případně vyvozovat osobní odpovědnosti. Není důvod, proč tuto praxi nezměnit.

### Přístup k informacím

Veřejné zakázky jsou věcí navýsost veřejnou a snadný přístup k relevantním informacím je v této oblasti nezbytný. Nejde jen o informace o jednotlivých zakázkách a průběhu jejich zadávání, ale také o informace týkající se celkových výsledků a postupů jednotlivých zadavatelů. Protože se jedná o komplikovaný a živý proces, neustále bude tendence hledat skulinky, jak obcházet hlavní principy. Na základě mnohaletých zahraničních zkušeností vycházíme z předpokladu, že transparentnost, snadný přístup k informacím a veřejná kontrola mohou předejít mnohým nedostatkům, bránit nadbytečnému vynakládání veřejných prostředků a předcházet korupci.

V České republice platí od roku 1999 zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), který zajistil základní právo na informace a byl v tomto směru výrazným krokem kupředu. Jeho výklad a praktické používání jsou však ve vztahu k veřejným zakázkám velmi problematické a získání informací je velmi složité. Jedním z důvodů pro odepření poskytnutí informací a jejich utajení bývá obchodní tajemství. To je u veřejných zakázek výrazně nadužíváno a **mnozí zadavatelé dávají do smluv ustanovení o obchodním tajemství, na jehož základě smlouvy utajují.** Transparency International dlouhodobě prosazuje princip, že obchodní tajemství nemá u veřejných zakázek místo, a kdo to nechce přijmout, ať do soutěží o veřejné peníze nevstupuje. Zveřejňování smluv je samozřejmě namístě až po uzavření soutěže, aby nepoškodilo její průběh. Nicméně potom by všechny informace měly být veřejnosti dostupné. **Pozitivním průkopníkem v tomto ohledu je Magistrát hlavního města Prahy, který na svém internetu zveřejňuje už několik let veškeré smlouvy o veřejných zakázkách (včetně jejich dodatků) a tím umožňuje veřejnou kontrolu. Není jediný důvod, proč by další veřejní zadavatelé neměli postupovat stejně.** Zároveň platí, že povinnost poskytovat informace o veřejných zakázkách by se měla vztahovat i na krajské a městské akciové společnosti.

Namísto je také zaměřen větší pozornosti na praktickou formu těchto poskytovaných informací. Ty by měly být v ideálním případě přístupné na internetu v elektronické podobě s jednoduchým a přehledným vyhledáváním. Přístup k informacím by měl být co nejvíce uživatelsky jednoduchý a spojený s určitou výchovou či vysvět-

lováním, jak se v poskytovaných informacích orientovat a jak je vyhledávat. Existuje dostatek příkladů nepřehledných internetových stránek veřejné správy, kdy nalézt informaci na x-té úrovni je téměř nemožné.

Zveřejňování a poskytování informací je jedním aspektem, ale ještě důležitější je hledat cesty, jak zapojit veřejnost do procesu plánování a přípravy. Jak uvádí František Ochrana, v českém prostředí zatím převládá nabídkový přístup k veřejným zakázkám, který absolutizuje roli zadavatelů (politiků), proti žádoucímu přístupu poptávkovému, který by více zohlednil skutečné potřeby občanů a zapojil je do jejich plánování.<sup>6</sup> Lze si představit ještě výraznější posílení veřejného prvku například připuštěním možnosti monitorovací účasti nezávislých pozorovatelů v komisích. Tato věc je pro mnohé obtížně představitelná, nicméně v některých zemích se začíná využívat (viz diskusi o zavádění tzv. „Integrity Pact“).

Vláda by měla pokračovat v zavádění moderních metod, které mohou zajistit průhlednější soutěže – jako například elektronické aukce nebo soutěžní dialog. Na úrovni státní správy by se neměla zastavit příprava zavedení centrálního nákupu vybraného typu komodit. To by mohlo nejen přinést možnost získání množstevních slev, ale také při nákupu běžných komodit zvýšit přehlednost a kontrolovatelnost.

## Černé listiny

Ačkoli v novém zákoně došlo k rozšíření kvalifikačních kritérií, platná právní úprava neobsahuje mechanismy, na jejichž základě by bylo možné z procesu zadávání veřejných zakázek vyloučit „nedůvěryhodný“ subjekt. Byla sice zavedena „bílá“ listina, v podobě seznamu kvalifikovaných dodavatelů, který vede MMR, což se z mnoha důvodů ukázalo jako pozitivní opatření, nicméně veškeré změny směřující k vyšší transparentnosti zadávání veřejných zakázek jsou navrhovány ve směru k zadavateli. Zákonem podložené restriktivní opatření směrem k uchazečům zatím chybí.

**Jako jeden z praktických problémů se proto jeví neexistence tzv. černé listiny uchazečů (angl. blacklisting). V zásadě se jedná o možnost vytvářet seznamy nedůvěryhodných firem, na jejichž základě by bylo po určité období možné případné vyloučení nespolehlivého subjektu z procesu zadávání veřejných zakázek (angl. debarment).** Tento typ opatření se postupně zavádí v některých zemích (průkopníkem je zejména Německo), ale používají jej už delší dobu také některé mezinárodní instituce (Světová banka, Mezinárodní měnový fond). U nás před časem Ministerstvo vnitra připravovalo úvodní analýzy pro zavedení registru alespoň některých správních deliktů [www.korupce.cz](http://www.korupce.cz). Mělo se jednat o rozšíření

<sup>6</sup> Ochrana, F.: Veřejné zakázky – Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru. Ekopress, Praha 2004, s. 13.

druhů trestů ukládaných ve správním řízení za přestupky, například o zákaz účasti ve veřejné soutěži a zákaz nebo omezení možnosti přijímat veřejné dotace nebo subvence po určitou dobu, což by mělo v podstatě podobu černé listiny. Proti myšlence zavést registr správních trestů se zvedl poměrně velký odpor a byly vzneseny protiargumenty (o určité formě obracení důkazního břemene nebo o složitosti a nákladnosti navržené úpravy). Ze zkušeností mnoha zadavatelů by to přitom mohl být velmi účinný nástroj v boji proti uchazečům používajícím korupční metody. Z ne zcela jasných důvodů ministerstvo další práce na přípravě tohoto opatření zastavilo a podle dostupných informací nepokračují. Je na místě tuto záležitost znovu otevřít.

## Kontrola

Velmi významným aspektem procesu zadávání veřejných zakázek je jeho kontrolovatelnost, která také přispívá ke snížení rizik korupčního jednání. Je evidentní, že jedině skutečná vymahatelnost práva v podobě kvalitní a nezávislé externí a interní kontroly veřejné správy může přinést záruky hospodárného vynakládání veřejných prostředků. Kontrolní systém se realizuje v zásadě v rámci pěti úrovní: vnější kontrola v podobě nezávislých orgánů (NKÚ a ÚOHS), vnitřní kontrola uvnitř jednotlivých institucí (finanční kontrola, interní audit), kontrola soudní, kontrola politická (realizovaná zastupitelskými sbory) a kontrola ze strany médií a občanské veřejnosti. Pokusím se zamyslet nad některými možnostmi těchto kontrolních úrovní.

Na úrovni centrálních orgánů externí kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky zabezpečuje NKÚ. Jeho závěry naznačují, že manipulace veřejných zakázek je velmi rozšířená a hodně šetření vedlo k zjištění, že zakázky jsou manipulovány nejrůznějšími způsoby. Kontrolní zjištění ukazují, že porušování zákona vede ke zvyšování cen staveb a služeb a prodlužování termínu jejich dokončení. Chybou je, že NKÚ nemá zákonné pravomoci k ukládání nápravných opatření, penalizací či k vyšetřování pro účely trestního řízení. Náprava pochybení tak zůstává čistě na vedení státního orgánu a v některých případech, když s odstupem několika let NKÚ obdobnou kontrolu opakuje, dochází k úplně stejným nálezům. **Řešení je poměrně snadné: posílit pravomoci NKÚ tak, aby mohl nápravná opatření reálně vynucovat.**

Orgánem dohledu pro oblast veřejných zakázek je Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Jeho rolí je zejména ochrana soutěžitelů, pro vyšetřování podvodů a manipulací s cenou zakázek jsou reálně pravomoci úřadu značně omezeny. ÚOHS má prakticky pouze právo udělovat pokuty za porušení postupů při zadávacích řízeních a má právo zrušit smlouvu na provádění veřejné zakázky. ÚOHS



uděluje pokuty v řádech desítek tisíc korun. Je otázka, zda je to dostatečně odstrašující sankce, která vyvolá změnu postupů konkrétních zadavatelů. Úřad postupuje pouze formálně a administrativně a proti porušením zákona na základě zjevné korupce nezasahuje. Neukládá milionové pokuty, neinicuje trestní stíhání proti představitelům zadavatelů. Maximálně zruší zadávací řízení, ale dál se nic neděje a nic nenásleduje. Kontrolní a preventivní činnost ÚOHS jednoduše kulhá.

Důležitým pomocníkem pro zadavatele by bylo provádění a publikování analýz průběhů a výsledků jednotlivých řízení ze strany ÚOHS. Zatím ÚOHS nevytváří tento dostatečný metodický výklad pro zadavatele, který by jim na základě analýzy rozhodnutí a nejčastějších typů pochybení pomáhal se jim v budoucnu vyhnout. I v tomto směru se ukazuje, že je potřeba změnit též metodickou roli orgánu přezkumu. **Změnou by mohlo být buď předefinování činnosti ÚOHS nebo posílení jeho kapacit tak, aby skutečně plnil svou roli.**

U samospráv (zejména na úrovni velkých měst) příliš nefunguje ani politická kontrola ze strany zastupitelstva, ani veřejná kontrola ze strany médií a občanů. Přitom v samosprávě jsou rozdělovány zakázky ve velkých finančních objemech a rizika jsou vysoká. V realitě je kontrolní funkce kontrolních výborů zastupitelstev prováděna velmi nedokonale, už proto, že ji dělají laici – zastupitelé. Navíc se zaměřuje spíše na formální chyby a s určitou nadsázkou platí, že pokud by byl úplatek předán v souladu s pravidly, vše bude v pořádku. Média a občanská sdružení sice určitou kontrolní roli hrají, ale i kvůli nesnadnému přístupu k informacím nejsou schopna důsledně sledovat celý systém zadávání zakázek a zaměřují se na jednotlivosti. **Klíčovým problémem stále zůstává nedostatečným způsobem upravená vnější kontrola u místních a regionálních samospráv. NKÚ stále nemůže kontrolovat finance územně samosprávných celků v jejich samosprávné působnosti. Tento efektivní pilíř kontroly je tak vyřazen, přitom návrhy na změnu a rozšíření kompetencí NKÚ už připraveny jsou a několikrát byly legislativně projednávány. Je nejvyšší čas, aby jej parlament do systému přidal.**

V rámci kontroly je nutné, aby i zadavatelé (veřejné instituce) zvýšili aktivitu a učinili taková opatření, která by korupčním rizikům předcházela. Měly by se provádět pravidelné audity a analyzovat nedostatky systému. Korupci u veřejných zakázek lze většinou jen velmi obtížně prokázat. Nicméně pro odhalování těchto jevů lze použít mnohé indikátory, které naznačují přítomnost korupčního jednání. Mezi takové indikátory korupčního jednání lze zařadit například nadměrné utajování informací, nadstandardní styky zadavatelů s uchazeči, nedodržování podmínek smluv (např. neuplatňování sankcí), nápadně nevýhodné zakázky pro veřejný sektor, ale v osobní rovině také životní styl výrazně převyšující příjmy. **Podstatné je, aby zadavatelé**

**zaměřili své kontrolní mechanismy (zejména útvary interních auditů) na systém zadávání veřejných zakázek. V případě přítomnosti indikátorů korupce by se měl systém upravit, důsledně vynucovat osobní odpovědnost a porušení pravidel nekompromisně postihovat.**

## ZÁVĚR

V první části stati byl představen rozsah problému korupce při zadávání veřejných zakázek v České republice a hlavní praktické a neustále se opakující nedostatky. Ve druhé jsem se pokusil rozebrat některé aspekty, které by mohly přispět k jejich řešení. Závěrem se dá konstatovat, že při realizaci veřejných zakázek je nutné začít klást větší důraz na principy rovných příležitostí pro uchazeče o zakázky, zajistit jejich nediskriminaci a vytvořit podmínky pro účinnější veřejnou kontrolu. Přirozeně je nutné zadavatele neustále vzdělávat a zvyšovat jejich kompetentnost, a to i ve vztahu ke korupčním rizikům či způsobům předcházení pokusům o jejich diskreditaci. Je nutné posílit a především uplatňovat veškerá opatření, která mohou působit protikorupčně. Základem je učinit zákon o veřejných zakázkách reálně vymahatelný, zvyšovat transparentnost, zajistit efektivní externí i veřejnou kontrolu a klást důraz na neustálé vzdělávání zadavatelů i dodavatelů. Pro všechny tyto reformy je klíčová politická vůle, kterou je nutné neustále generovat.

Celosvětově se stává boj s korupcí u veřejných zakázek stále větším a akutnějším tématem, kterým se zabývají vlády, firmy i nevládní organizace. Zakončíme však optimisticky: ačkoli jde o nesmírně složitý proces, vést se dá a může přinést alespoň částečné úspěchy. Mělo by být naším společným zájmem, aby přestal platit bonmot, který se o některých veřejných zakázkách traduje – že jsou sice nekvalitní, ale zato drahé.

### **Použitá literatura**

**Klíma, Michal:** *Pravidla korupčního trhu*. Lidové noviny, 4. 12. 2004.

**Ochrana, F.:** *Veřejné zakázky – Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru*. Ekopress, Praha 2004.

Parlament České republiky, 2004: *Zákon o veřejných zakázkách, č. 40/2004*.

**Svaz měst a obcí ČR:** *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU*. Linde, Praha 2005.

**Transparency International:** *Global Corruption Report 2005*. Pluto Press, London 2005.

**TI-Slovensko:** *Transparentnosť vo verejnom obstarávaní*. Centrum pre hospodárský rozvoj, Bratislava 1999.

**Zemanovičová, D., Pirošík, V.** (eds.): *Protikorupčné opatrenie na úrovni samosprávy*. TI-Slovensko – Centrum pre hospodárský rozvoj, Bratislava 2003.

PŘÍLOHA:

## **MINIMÁLNÍ STANDARDY PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PODLE TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

Tyto standardy vymezují rámec prevence a omezování korupce v procesu zadávání veřejných zakázek, založený na jasných pravidlech, transparentnosti a účinných kontrolních mechanismech.

Standardy jsou zaměřené na veřejný sektor a týkají se celého projektového cyklu od vymezení potřeb přes návrh, přípravné a rozpočtové práce předcházející zadání veřejné zakázky a proces zadání až po realizaci zakázky. Standardy se vztahují na všechny typy zakázek, včetně následujících oblastí:

- dodávky zboží a služeb,
- kupní smlouvy, smlouvy o dílo, smlouvy o poskytování služeb (včetně inženýrských, finančních, ekonomických, právních a jiných poradenských služeb),
- privatizace,
- udělování povolení (koncesí a licencí),
- zapojení subdodavatelů, využívání zprostředkovatelů apod.

Zadavatelé veřejných zakázek by měli:

1. přijmout **etický kodex, který by zavázal zadavatele a jeho zaměstnance** k dodržování přísné protikorupční politiky. Tato politika by měla zahrnovat řešení problému střetu zájmů, zavést mechanismus hlášení případů korupce a chránit ty osoby, které případ korupce nahlásí.

2. umožnit přístup do řízení o zadání veřejné zakázky jen těm společnostem, které přijaly **etický kodex, zavazující je a jejich zaměstnance** k dodržování přísné protikorupční politiky.
3. vést "**černou listinu**" soutěžitelů, u nichž je dostatek důkazů pro podezření, že byli zapojeni do korupčních praktik. Na základě inskripce do této listiny by bylo možné znemožnit těmto soutěžitelům účastnit se výběrových řízení po určitou dobu.
4. v procesu zadávání veřejných zakázek využívat **tzv. pakty integrity**. Předmětem těchto dohod je závazek všech stran zainteresovaných na veřejné zakázce neuzívat korupčních praktik.
5. zadávat všechny zakázky, které přesahují určitou minimální cenu určenou zákonem, **na základě soutěžních principů**.
6. **poskytnout všem stranám i široké veřejnosti dostatek informací** o celém procesu zadání veřejné zakázky.
7. **zajistit proces zadání veřejné zakázky proti únikům vyhrazených informací** (především těch, které mají vliv na výběr dodavatele).
8. **ponechat soutěžitelům dostatek času na přípravu podkladů pro soutěž a splnění zvláštních kritérií**, jsou-li stanovena.
9. **zajistit monitoring těch zakázek, u nichž došlo ke zvýšení ceny nad určitou hranici a/nebo ke změně rozsahu práce**, orgánem, který veřejnou zakázku zadal.
10. zajistit, aby byla účinně a nezávisle prováděna jak **interní, tak i externí kontrola** veřejných zakázek. **Zprávy z těchto kontrol by měly být k dispozici veřejnosti**. V případě, že dojde k porušení smluvních podmínek, měla by proběhnout zvláštní kontrola zakázky.
11. vytvořit **systém "čínských zdí"** mezi jednotlivými úkoly v rámci procesu zadávání veřejných zakázek tak, aby odpovědnost za zadání kritérií, hodnocení nabídek, výběr dodavatele a kontrolu realizace zakázky měly samostatné orgány.

12. využít některá další personální opatření, jako např. **kolektivní rozhodování a rotaci osob na citlivých pozicích**. Personál zajišťující zadávání veřejných zakázek by měl mít dostatečnou **kvalifikaci** a odpovídající **platové ohodnocení**.
13. zapojit **organizace občanské společnosti** do procesu zadávání veřejných zakázek i do kontroly jejich realizace.

**Zdroj:** Transparency International: Global Corruption Report 2005, Pluto Press, London 2005; Transparency International press release *Global Corruption Report 2005*, 16. března 2005.

