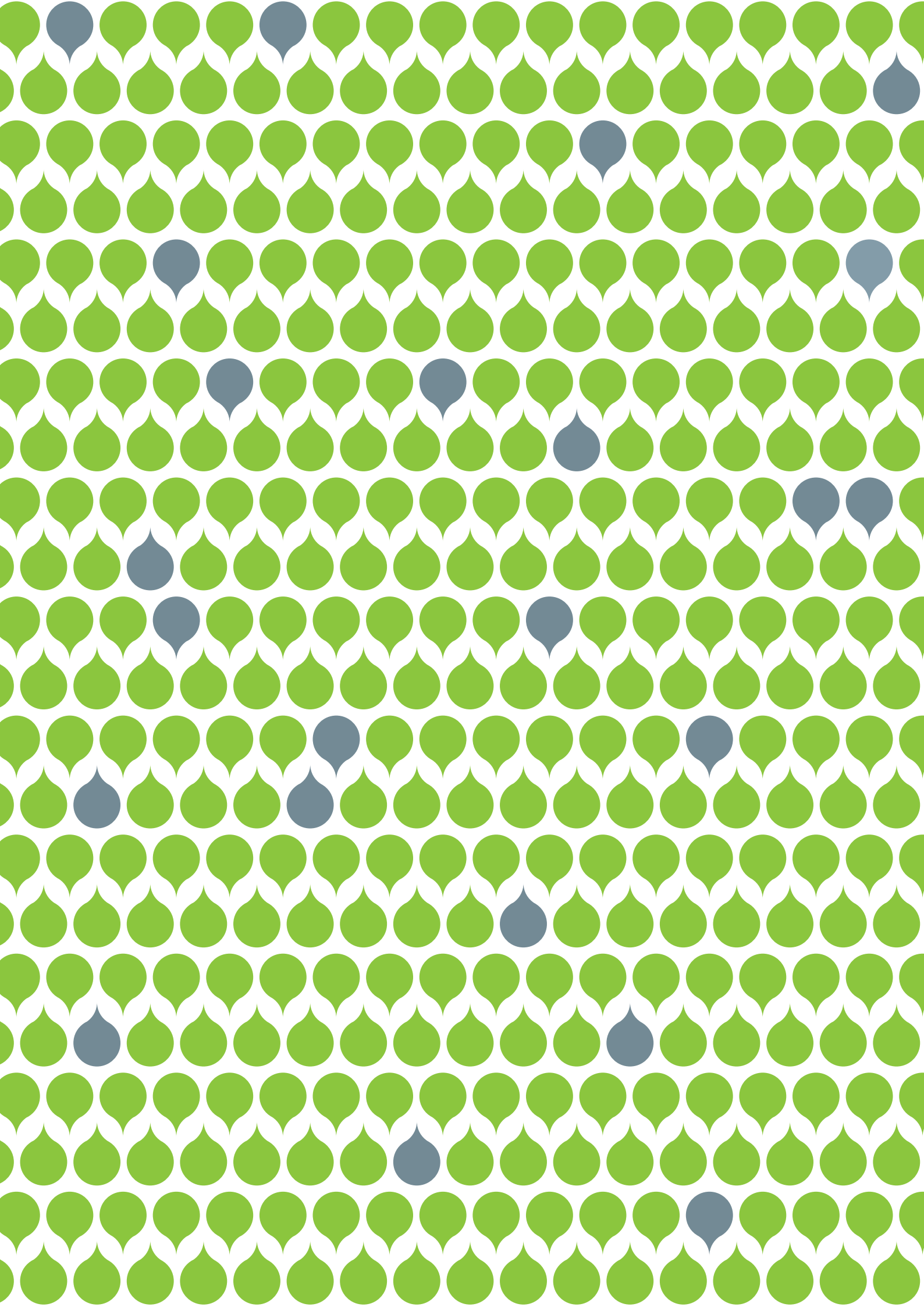




**VÍC NEŽ ZÁKON  
O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH:  
HOSPODÁRNOST,  
TRANSPARENTNOST  
A ODPOVĚDNOST  
VE VEŘEJNÝCH NÁKUPECH**

HOSPODÁRNOST  
ODPOVĚDNOST  
TRANSPARENTNOST



# 0 | POUŽITÉ ZKRATKY

3E	z angl. Economy, Efficiency, Effectiveness v překladu hospodárnost, účinnost a účelnost
CBA	z angl. Cost-Benefit Analysis v překladu analýza nákladů a výnosů
EU	Evropská unie
FIDIC	z franc. Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils, označení modelových smluvních vzorů vydávaných Mezinárodní federací konzultačních inženýrů
ISVZUS	Informační systém veřejných – uveřejňovací subsystém, nyní Věstník veřejných zakázek
IT	informační technologie
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
OECD	z angl. Organisation for Economic Co-operation and Development, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OGC	Office of Government Commerce, úřad pro veřejné výdaje a správu státního majetku spadajícím přímo pod kabinet Velké Británie
RIA	z angl. Regulatory Impact Assessment, hodnocení dopadu regulace
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

## **VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech.**

**vedoucí projektu:** Martin Kameník

**kolektiv autorů:** Martin Kameník, Tomáš Plhoň, Filip Šanc

**odborná spolupráce:** Petr Dovolil

**grafická úprava:** Celulla s. r. o.

Vydalo Oživení, o. s. v rámci projektu Improvement of Public Procurement Systems in Czech and Slovak republics za finanční podpory Siemens Integrity Initiative

Donoři nenesou odpovědnost za obsah této publikace

© Oživení, o. s., 2012

ISBN 978-80-904829-4-4

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

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

Oživení o. s. je nevládní neziskovou organizací, která prosazuje principy transparentní veřejné správy a udržitelného rozvoje.

V rámci programu Bezkorupce již více než 10 let monitoruje střet zájmů a korupci ve veřejné správě a prosazuje principy transparentní a odpovědné veřejné správy.

# 0 | OBSAH

	PŘEDMLUVA .....	3
1.	MANAŽERSKÝ SOUHRN .....	5
2.	CÍLE STUDIE .....	7
2.1	HLAVNÍ A DÍLČÍ CÍLE .....	7
2.2	VÝHRADY A OMEZENÍ STUDIE .....	7
3.	VYMEZENÍ PROBLÉMU A VÝCHOZÍ TEZE .....	9
3.1	VYMEZENÍ POJMOSLOVÍ .....	9
3.1.1	Instituce .....	9
3.1.2	Transparentnost .....	9
3.1.3	Veřejný program a veřejný projekt .....	9
3.1.4	Veřejné nakupování a zadávání veřejných zakázek .....	10
3.1.5	Zásady 3E .....	11
3.1.6	Hospodárnost ve veřejném nakupování .....	12
3.1.7	Hodnota za peníze .....	12
3.2	EXISTUJE DOBRÁ MEZINÁRODNÍ PRAXE? .....	13
3.2.1	Cesty k hospodárnosti ve veřejném nakupování .....	13
3.2.2	Vyjednání lepší smlouvy s dodavatelem .....	13
3.2.3	Agregace poptávky ke zvýšení pákového efektu na dodavatele (sdružené a centrální nákupy) .....	13
3.2.4	Snížení procesních a transakčních nákladů (náklady nákupního cyklu) .....	14
3.2.5	Zlepšení projektového a smluvního řízení, včetně správy aktiv (řízení nákupního cyklu) .....	14
3.3	JE DOSAHOVÁNÍ HOSPODÁRNOSTI POLITICKOU NEBO APOLITICKOU ČINNOSTÍ? .....	14
3.4	JAKÝ JE VZTAH MEZI NEHOSPODÁRNOSTÍ VE VEŘEJNÉM NAKUPOVÁNÍ A KORUPCÍ? .....	15
3.5	DOBRÁ VŮLE NEBO POVINNOST? .....	17
4.	METODIKA ANALÝZY STAVU VEŘEJNÉHO NAKUPOVÁNÍ V ČR .....	18
4.1	ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA .....	18
4.1.1	Komplexní přístup k reformě systému veřejných nákupů a zakázek .....	18
4.1.2	Řešení hospodárnosti v rámci cyklu veřejného nakupování .....	18
4.2	ANALÝZA NÁRODNÍCH SYSTÉMŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	20
4.2.1	Standardy .....	20
4.2.2	Orgány a organizace .....	21
4.2.3	Osobní právní odpovědnost .....	22
4.2.4	Profesionální a nestranný výkon veřejné správy .....	22
5.	ANALÝZA STAVU V ČESKÉ REPUBLICE .....	23
5.1	ÚVODNÍ INFORMACE .....	23
5.2	STANDARDY .....	23
5.2.1	Řízení dle kategorií nákupů .....	23
5.2.2	Ekonomické standardy .....	23
5.2.3	Technické standardy .....	24
5.2.4	Standardy projektového řízení .....	25
5.2.5	Soutěžní standardy .....	26
5.2.6	Smluvní standardy .....	27
5.2.7	Informační standardy .....	28
5.3	ORGÁNY A ORGANIZACE .....	28
5.3.1	Normativní úřad pro veřejné nakupování .....	28
5.3.2	Orgány kontroly veřejných nákupů .....	29
5.3.3	Nezávislý přezkum zadávání veřejných zakázek .....	30
5.3.4	Centrální nákupní agentury .....	31
5.4	OSOBNÍ ODPOVĚDNOST .....	32
5.5	PROFESIONÁLNÍ A NESTRANNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	32
5.6	KOMPARACE ORGANIZACE VEŘEJNÝCH NÁKUPŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU .....	33
5.6.1	Základní přístupy použité v komparaci .....	33
5.6.2	Finsko .....	33
5.6.3	Velká Británie .....	34
5.6.4	Slovenská republika .....	35
5.6.5	Vyhodnocení komparace .....	35
6.	ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ .....	37
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....	39

# 0 | PŘEDMLUVA

Tato studie se zabývá situací v oblasti veřejných nákupů a zadávání veřejných zakázek v České republice. Jde o problematiku, která je v ČR častým tématem veřejných diskusí, a to zejména v souvislosti s nevhodným jednáním a korupcí. Dosavadní zkušenosti a široký výčet problematických veřejných nákupů ukazují, že veřejný sektor v ČR v oblasti zajišťování veřejných služeb dlouhodobě selhává. Místo účelné, účinné a transparentní alokace veřejných výdajů na zajištění veřejných služeb dochází k častým pochybením a k nedostatečnému využívání možností centrálního zadávání ke snížení veřejných výdajů. **Ambicí studie je tento nevyhovující stav objektivně popsat a zároveň i nabídnout východiska pro jeho nápravu.**

Studie navazuje na významnou novelu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, kterou připravovala vláda České republiky za účasti dalších zainteresovaných stran včetně některých nevládních organizací od podzimu roku 2010. **Tato novela vstoupila v účinnost 1. dubna 2012 na základě zákona č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a představuje první rozhodný krok k modernizaci systému veřejných zakázek v ČR.** Je legislativní odpovědí na stav snadné manipulace a nízké transparentnosti veřejných zakázek, které v praxi zpochybňovaly korektnost výběrových řízení a šetrnost při nakládání s veřejnými (v případě veřejných a dotovaných zadavatelů) a kvaziveřejnými (v případě sektorových zadavatelů) prostředky.

Vláda a celý veřejný sektor ČR však musí nadále čelit novým výzvám, které nejsou a ani nemohou být řešeny jen samotnou novelizací právní úpravy veřejných zakázek, případně koncesních smluv<sup>1)</sup>. Tyto výzvy vyžadují daleko širší přístup, než jaký představují pravidla soutěže o veřejné zakázky. Jedná se v nich v zásadě o formulaci celkové politiky veřejného nakupování v ČR, nikoliv jen o úpravu procesu zadávání veřejných zakázek, tedy zejména o nutné institucionální kroky **k zajištění větší hospodárnosti veřejných nákupů s cílem dosahovat nejlepší hodnoty za peníze<sup>2)</sup> a o snižování korupčních rizik v procesu veřejného nakupování.** Jde tedy o přístup zaměřený prioritně na kvalitu výdaje, a to nejen v krátkodobém výhledu, ale i ve výhledu střednědobém a dlouhodobém. To vše zahrnuje i správné (zejména ekonomické) nastavení přípravy a realizace veřejného nákupu, který by měl zúžit prostor pro korupci.

Nutnost reformy systému veřejného nakupování v ČR není dána jen současným objektivně nevyhovujícím stavem řízení veřejných výdajů v českém veřejném sektoru, ale také vnějším tlakem ze strany Evropské unie. V prosinci 2011 byly Evropskou komisí představeny návrhy nových směrnic EU o veřejných zakázkách a návrhy nových koncesních smluv,<sup>3)</sup> které kladou značný důraz **na institucionální zajištění hospodárnosti veřejných nákupů, na jejich správu a kontrolu a na podporu dobré praxe ve veřejném nakupování.** Také návrhy nových předpisů k fondům EU pro programovací období 2014–2020 ukazují, že výdaje ze společného rozpočtu EU budou mnohem důsledněji než nyní podléhat nejen finančním, ale i ekonomickým pravidlům.<sup>4)</sup> U podpořených projektů budou přísněji vyžadovány především jejich prokazatelné výsledky (angl. outcomes), nikoliv pouze výstupy (angl. outputs). Z těchto skutečností vyplývá, že **členské země Evropské unie budou muset v horizontu následujících dvou let podstatně reformovat své systémy veřejných nákupů s důrazem na lepší kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, a to zejména s prostředky ze společného rozpočtu EU.** V opačném případě jim hrozí další oslabení schopnosti tyto prostředky čerpat i další problémy při zajišťování kvalitních a dostupných veřejných služeb, včetně zajištění jejich dostupnosti cenové.

Na pozadí těchto skutečností je důležité zmínit, že veřejné nákupy představují významný ekonomický nástroj pro národní hospodářství; veřejné zakázky tvoří přibližně 17 % HDP České republiky.<sup>5)</sup> Kvalita a hospodárnost veřejných nákupů se proto významně odráží do výkonnosti celého českého hospodářství a do velké míry též určuje legitimitu veřejného sektoru a celkového politického systému v očích veřejnosti. **Další poškozování této legitimacy v současném měřítku může vést ke stále menší ochotě nacházet sociální shodu mezi občany a státní mocí a také k větší motivaci prosazovat dílčí zájmy razantnějšími prostředky, jakými jsou stávky a podobné nátlakové akce, které samy o sobě problém nevyřeší a mohou špatně se vyvíjející situaci národního hospodářství ještě více prohloubit.** Status quo praxe veřejných nákupů a zakázek v České republice je tedy celospolečensky škodlivý a na pozadí přetrvávající dluhové a finanční krize a hospodářské stagnace v Evropě dále ekonomicky neudržitelný.

<sup>1)</sup> V této studii bude dále používán pouze termín veřejná zakázka. Stejně závěry je však v zásadě možné učinit i ve vztahu ke koncesním smlouvám ve smyslu zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2)</sup> Pojem hodnota za peníze (angl. value for money) má v této studii specifický význam vysvětlený v oddíle 3.1 této studie.

<sup>3)</sup> European Commission : The EU Single Market. Reform proposals : New legislative proposals [online]. 20.12.2011. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm).

<sup>4)</sup> European Commission : Regional Policy. Outcome indicators and targets : Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy [online]. Revised version June 2011. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf).

<sup>5)</sup> Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015 [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2011. s. 5. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ddc75064-617c-4a8d-a97b-d1e98d1b2305>.

Tato studie je proto zaměřena na **analýzu přetrvávajících nedostatků současného systému veřejných nákupů a zadávání zakázek v ČR a na základě komparace se zahraničními systémy a příklady dobré praxe usiluje o představení základních směrů pro vytvoření nového moderního systému veřejného nakupování.**

Studie sestává z úvodu do problematiky, šesti kapitol a dvou příloh. V **kapitole 1** je ve zkrácené podobě formou manažerského souhrnu prezentován obsah studie. V **kapitole 2** jsou vymezeny hlavní cíl i dílčí cíle studie a současně jsou uvedena její věcná omezení. **Kapitola 3** obsahuje vysvětlení základních pojmů z oblasti veřejných nákupů a veřejných zakázek používaných ve studii a prezentaci základních otázek, na které má studie odpovědět. V **kapitole 4** je v základních ohledech popsána metodika pro vlastní analýzu stavu veřejného nakupování v ČR. Závěrečnou část studie pak představuje **kapitola 5**, která obsahuje vlastní analýzu stavu veřejného nakupování v ČR, včetně komparace s vybranými členskými zeměmi EU (Finsko, Velká Británie a Slovenská republika), následovaná **kapitolou 6**, ve které jsou shrnuty závěry a formulována rámcová doporučení pro zlepšení stavu veřejného nakupování a zadávání veřejných zakázek v ČR. **Příloha 1** obsahuje tabulku se souhrnným hodnocením národních systémů veřejného nakupování v ČR, SR, Velké Británii a Finsku dle metodiky a kritérií použitých v této studii, **příloha 2** představuje výběr případových studií selhání procesu veřejného nakupování v ČR.

Výsledky studie ukazují, že **řešení problému neohospodárnosti a korupce v oblasti veřejných nákupů existuje.** Dobrá zahraniční praxe obsahuje recepty, jak lze problémům ve veřejném nakupování účinně předcházet a rizika špatných nákupů zmírňovat. Není tedy pravdou, že český veřejný sektor je svým charakterem jednou provždy předurčen k plýtvání a korupci. **Zavést kvalitní systémová řešení v oblasti veřejného nakupování, udržovat je a zlepšovat není jednoduché, ale pokud se takový proces v České republice podaří - byť jen dílčím způsobem - nastolit, jeho národohospodářské i celospolečenské přínosy budou značné.**

# 1 | MANAŽERSKÝ SOUHRN

## PROČ SE ZABÝVAT VEŘEJNÝMI NÁKUPY?

Veřejné nákupy představují významnou složku národního hospodářství České republiky (cca 17 % HDP). Kvůli neprofesionálnímu nebo klientelistickému rozhodování o veřejných výdajích a jejich účelu se však ve velké míře stávají snadným objektem korupčních transakcí. Dosavadní zkušenosti ukazují, že současný systém veřejných nákupů a zadávání zakázek v ČR má značné mezery, resp. neobsahuje pojistky proti rizikům neúčelných nebo předražených veřejných nákupů, které jsou tak snadným zdrojem pro korupční aktéry. Výsledkem tohoto stavu je pak zejména:

- hrozba neudržitelného zajišťování veřejných služeb kvůli nízké efektivitě vynakládaných prostředků,
- riziko neproplacení evropských dotací kvůli špatně nastaveným projektům a chybně provedeným nákupům,
- hrozba rapidního poklesu důvěry občanů ve stát a jeho demokratickou správu.

V minulém roce nastartovala Vláda České republiky reformu veřejného zadávání významnou novelizací zákona o veřejných zakázkách zvyšující celkovou transparentnost zakázek a soutěžní standardy. Tato studie se snaží poukázat na další, dosud neřešené problémy, které by měly být součástí zahájené reformy.

## CÍLE STUDIE

Cílem studie je představit problematiku veřejných nákupů v komplexnějším pojetí a pojmenovat hlavní nedostatky v systému veřejných nákupů a zakázek v ČR na základě analýzy existujících způsobů jak dosahovat hospodárnosti ve veřejných výdajích, jakož i preventivních protikorupčních opatření, které jsou používány v dobré zahraniční praxi. Současně studie přináší hlavní doporučení a inspiraci pro žádoucí modernizaci systému.

## CO JE TO VEŘEJNÝ NÁKUP?

Ve studii klíčový pojem „veřejný nákup“ představuje problematiku pořizování věcí, služeb a stavebních prací veřejným sektorem mnohem širěji, než u nás v obecném povědomí používané označení „veřejná zakázka“. Díky tomuto pojmu lze nahlížet na danou problematiku systematičtěji a komplexněji. Zahrnuje totiž mnohem více kroků: od definování veřejné potřeby přes její naplnění až po ukončení životnosti prostředku, kterým byla naplňována. Veřejná zakázka je přitom jen dílčím krokem v rámci nákupního cyklu spočívajícím ve výběru dodavatele přednostně na základě soutěže.

## DOBRÁ POLITIKA VEŘEJNÉHO NAKUPOVÁNÍ

Studie shrnuje dobrou zahraniční praxi, na základě které dokládá existenci reálných možností pro modernizaci jakéhokoliv národního systému veřejných nákupů. Tímto postupem formuluje podmínky pro žádoucí model veřejného nakupování, v rámci kterého bude dosahováno stanovených cílů s co nejnižšími náklady a ve stanoveném čase. Model spočívá ve vymezení šesti základních závazných standardů pro nákupní proces realizovaný státem, případně i jinými subjekty veřejného sektoru:

- standardy projektového řízení: procesní pravidla pro řízení nákupu v celém jeho cyklu (rozhodovací procesy, systém osobní odpovědnosti, nastavení přezkumu a kontroly),
- ekonomické standardy: pravidla, pomocí kterých je u veřejného nákupu ověřována zejména hodnota za peníze, tedy poměr nákladů a přínosů v rámci jeho životního cyklu atp.,
- technické standardy: technické charakteristiky definující žádoucí kvalitu veřejných nákupů v různých oblastech,
- soutěžní standardy: závazná soutěžní pravidla pro výběr dodavatele veřejných zakázek, případně koncesních smluv,
- smluvní standardy: pravidla určující závazné či vzorové obchodní podmínky pro typizované veřejné nákupy,
- informační standardy: pravidla určující, jaké informace je nutné zveřejňovat pro širší veřejnou kontrolu, včetně stanovení způsobu a formátu poskytování informací.

Aby tyto standardy byly dobře formulovány a kvalitně implementovány, je třeba zavést a soustavně rozvíjet kvalitní politiku veřejného nakupování, jejíž součástí jsou veřejné orgány zajišťující:

- formulování pravidel a standardů pro veřejné nákupy,
- poradenství zadavatelům i dodavatelům,
- soustavnou profesionalizaci zadavatelů a provádění atestací osob zabývajících se veřejným nakupováním,
- provádění centrálních nákupů,
- přezkoumání zadávání veřejných zakázek,
- asistenci u strategických nebo rizikových projektů veřejného sektoru,
- kontrolu nákupní praxe,
- monitoring a vyhodnocování systému včetně zpracování statistik.

Hospodárnost veřejných nákupů nemůže být zajištěna bez podmínek pro objektivní a racionální rozhodování v intencích hodnoty za peníze. Předpokladem skutečné funkčnosti výše zmíněných veřejných orgánů je existence zákonné garance pro nestranné úřední rozhodování o způsobech realizace politických cílů, tedy jasné oddělení hranic mezi politickou mocí a úřednickou správou, s náležitou ochranou před nepatřičnými politickými zásahy do administrativního procesu.

## HLAVNÍ NEDOSTATKY VEŘEJNÝCH NÁKUPŮ V ČR

Analýza systému veřejných nákupů v ČR provedená na základě definovaného žádoucího modelu veřejných nákupů a stručně komparace se zahraničím prokázaly, že v ČR **prakticky neexistuje souhrnná politika veřejného nakupování. To se projevuje zejména absencí formálních institucí, jakými jsou výše uvedené standardy, s výjimkou základních standardů soutěžních a technických; ani tyto posledně jmenované standardy však nejsou rozvíjeny v plném rozsahu, tj. není využito velké části jejich potenciálu k zajištění lepších podmínek pro dosahování vyšší hodnoty za peníze ve veřejném nakupování.** Ostatní standardy se uplatňují jen dílčím způsobem nebo více méně ojedinele, nezávazně a v zásadě nesystematicky. Na kvalitě veřejných nákupů se citelně projevuje například nedostatek projektového řízení veřejných nákupů realizovaných státem. **V systému veřejných nákupů nejsou ze strany ústřední státní správy důsledně zajišťovány základní funkce poradenství, profesionalizace a kontroly (audit) hospodárnosti nákupů,** což se negativně projevuje například současnými problémy s čerpáním prostředků z EU a potížemi s obhajitelností podpořených projektů.

Státní orgány se taktéž dosud neodhodlaly k zavedení systému centrálních nákupů a místo toho si nakonec zvolily model tzv. rezortního centrálního nakupování na úrovni jednotlivých ministerstev. Takto však sotva mohou využít všech příležitostí, které skýtá model jedné centrální nákupní agentury, který by mohl být přístupný i dalším zadavatelům z veřejného sektoru. Ten se osvědčil ve většině obdobně velkých zemí a vedl jak k úsporám napříč veřejným sektorem, tak i ke kultivaci, standardizaci a zprůhlednění procesů veřejného nakupování.

Chronickým a stále neřešeným problémem je obecně silná politizace veřejné správy, která dlouhodobě snižuje profesionalitu a nestrannost úředníků a ve svých důsledcích přispívá k špatnému stavu veřejného nakupování v ČR. Rozhodování o veřejných nákupech často podléhá politickým zásahům s negativními dopady na jejich hospodárnost. Bez přijetí kvalitní zákonné úpravy regulující vztah politické reprezentace a úředníků státní, případně i širší veřejné správy lze vytvořit objektivní podmínky pro formulaci a kvalitní implementaci systému hospodárných nákupů jen v omezeném rozsahu. Od současné době v podstatě zcela závislého úředníka veřejné správy v ČR nelze očekávat, že bude úspěšně čelit případným neoprávněným tlakům na provádění různých malých či větších ústupků a kompromisů, případně na jednání spočívající v porušování zákona z pokynu nadřízeného úředníka, politika či dokonce jeho poradce. Tento problém by měl být řešen primárně na úrovni veřejných institucí vytvářejících standardy ve veřejném nakupování a kontrolujících jejich provádění v praxi.

## KONTEXT POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

Tlak na celkovou modernizaci systému veřejných nákupů a zadávání zakázek nevychází pouze z neutěšené situace ve veřejném sektoru ČR, ale taktéž z Evropské unie. Evropská komise na konci roku 2011 představila novou generaci směrnic pro zadávání veřejných zakázek a koncesních smluv, které reagují mimo jiné na dosud neharmonizované postupy členských států v otázce zajištění hospodárnosti veřejných nákupů a účelného čerpání evropských dotací. Dle předpokladů se do roku 2014 bude i Česká republika muset vyrovnat s navrhovanými změnami v unijní legislativě, a to nejen přijetím nové zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek a koncesních smluv, ale taktéž zřízením nových institucí zajišťujících lepší koordinaci, monitoring, kontrolu a odbornou podporu veřejných nákupů.

## DOPORUČENÍ PRO MODERNIZACI SYSTÉMU

Studie prokazuje, že současná vládní politika, která se zaměřuje zejména na formulaci a prosazování změn formou zákonné úpravy veřejných zakázek, je nedostatečná. Je třeba investovat více kapacit do institucionálního zajištění veřejných nákupů – metodického vedení, poradenského servisu, profesionalizace, centrálního zadávání, monitoringu a dohledu nad hospodárností veřejných nákupů.

Závěry studie doporučují:

1. Urychleně začít s formulováním a implementací komplexní politiky veřejných nákupů jako dlouhodobé vládní strategie zahrnující zavedení zákonných i podzákonných regulačních nástrojů (např. metodik) a zřízení institucí pro jejich kvalitní koordinaci, implementaci a kontrolu (centrální nákupy, normativní úřad, rozšíření pravomocí a záruky nezávislosti NKÚ atd.).
2. Pro tyto účely zřídit strategickou pracovní skupinu v gesci Úřadu vlády ČR, která vytvoří vstupní odborný materiál pro tvorbu komplexní politiky veřejných nákupů v ČR.
3. Co nejdříve dokončit reformu státní správy přijetím zákonné úpravy postavení úředníků vůči politické reprezentaci, která bude garantovat nestranný a profesionální úřední výkon.
4. Zřídit politicky nezávislou veřejnou instituci, která bude plnit funkci regulátora veřejných nákupů vykazujícího minimálně všechny nezbytné atributy národního orgánu dohledu nad veřejnými zakázkami (angl. national oversight body) v intencích nových zadávacích směrnic EU.



# 2 | CÍLE STUDIE

## 2.1 HLAVNÍ A DÍLČÍ CÍLE

**Hlavním cílem této studie** je představit veřejnosti problematiku veřejných zakázek<sup>6)</sup> v širším kontextu veřejného nakupování, tedy nejen jako postup výběru optimální nabídky dodavatele ve výběrovém řízení, ale také jako postup zahrnující úkony, které samotné veřejné zakázce předcházejí nebo následují po výběru dodavatele, a které jsou nezbytné pro zajištění hospodárnosti veřejného nákupu. Zároveň si studie klade za cíl zjistit, jaké jsou rozhodovací a kontrolní kroky v tomto postupu a v jakém rozsahu a jak kvalitně jsou ze strany státu institucionálně zajišťovány. Vzhledem k absenci ucelené národní vládní politiky veřejného nakupování bude analýza institucionálního rámce pro veřejné nakupování a zadávání veřejných zakázek v ČR do značné míry založena i na poznatcích a zkušenostech ze zahraniční praxe.

### Dílčí cíle studie:

1. Vymežit žádoucí systém veřejných nákupů a zakázek, tj. **odpovědět na otázku:** „Jak má vypadat hospodárný a transparentní veřejný nákup a jaké postupy, procesy a podpora jsou nutné k jeho dosažení?“
2. Identifikovat hlavní nedostatky současné praxe veřejných nákupů v ČR z hlediska zajištění jejich hospodárnosti a transparentnosti, tj. **odpovědět na otázku:** „Jaké formální instituce, procesy a nástroje chybí v ČR pro zajištění hospodárnosti a transparentnosti veřejných nákupů?“
3. Formulovat alternativní institucionální model veřejných nákupů a zadávání veřejných zakázek, který by mohl účinněji předcházet problémům nevhodného vynakládání veřejných zdrojů s korupčním pozadím, tj. **odpovědět na otázku:** Existují v zahraničí životaschopné a úspěšné modely (instituce, nástroje) veřejného nakupování, kterými se lze inspirovat pro modernizaci systému v České republice?“
4. Poukázat na chystané změny evropské legislativy v oblasti zadávání veřejných zakázek, které by dle předpokladu Evropské komise měly být implementovány ještě v tomto volebním období Poslanecké sněmovny (tedy do června 2014), tj. **odpovědět na otázku:** „Jaké jsou nové výzvy normativních změn v EU v oblasti veřejného zadávání a jak by se Česká republika měla s těmito změnami vyrovnat, aby se do budoucna v co nejvyšší možné míře vyvarovala selhání v řádném a efektivním čerpání prostředků z fondů EU v programovacím období 2014–2020?“

## 2.2 VÝHRADY A OMEZENÍ STUDIE

Tato studie nemá ambice předložit komplexní analýzu a řešení problému nevhodných veřejných nákupů. Nezabývá se například hlubšími strukturálními problémy formulování vládních programů (politik), které mají samozřejmě podstatný vliv na konečnou hospodárnost a účelnost veřejných projektů. Studie tedy neanalyzuje problematiku formulování veřejných programů, ale veřejné nákupy jako součást veřejných programů.

Závěry studie proto nemohou být chápány jako návrh ucelené strategie veřejného nakupování a zadávání veřejných zakázek. Jedná se spíše o **představení systémového přístupu zahrnující funkční a osvědčené pojistky legislativní<sup>7)</sup> i nelegislativní povahy proti nevhodnosti a plýtvání veřejnými prostředky při realizaci veřejných nákupů.**

Veřejné nákupy realizované veřejným sektorem často vyžadují komplexní veřejné rozhodování s mnoha různými faktory, které přímo či nepřímo ovlivňují jeho podobu a kvalitu. Ve Velké Británii např. již v 90. letech 20. století identifikovali několik systémových problémů, jejichž řešení bylo pro zajištění kvalitních veřejných nákupů podstatné. Byly to zejména:

- absence externí kontroly výdajů v kritických fázích nákupního procesu mimo orgán, který má samotný nákup v působnosti,
- nedostatek odborně vybavených a zkušených profesionálů, kteří by byli schopni nákup efektivně připravit a realizovat,
- nedostatek kvalitních dat pro racionální rozhodnutí,
- slabé formování trhu, zapojení strategických dodavatelů a řízení vztahů s dodavateli,
- častá neefektivní spolupráce v rámci veřejného sektoru, tj. nevyužívání sdruženého nebo centrálního zadávání,
- problém měření výkonnosti veřejných nákupů,
- slabé sdílení zkušeností s nákupy.<sup>8)</sup>

<sup>6)</sup> S problematikou veřejných zakázek v této studii úzce souvisí také oblast koncesních smluv, které jsou upraveny zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Řídí se v zásadě stejnými principy jako veřejné zakázky a taktéž je provází podobná rizika nevhodnosti a korupce.

<sup>7)</sup> Zde máme na mysli formální (psanou) zákonnou a podzákonnou úpravu, ve formě prováděcích právních předpisů (tj. nařízení a vyhlášek) vydávaných státem, nikoliv územně samosprávnými celky.

<sup>8)</sup> The UK Office of Government Commerce. Procurement Capability Review Programme : Tranche One Report [online]. London : Office of Government Commerce, December 2007. Dostupné také z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC\\_Procurement\\_Capability\\_Review\\_Programme\\_Tranche\\_One\\_Report.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_Procurement_Capability_Review_Programme_Tranche_One_Report.pdf).

Samozřejmě se také může projevovat řada dalších formálních i neformálních vlivů, jako je působení zájmových skupin, vliv ideologií, správní kultury a správního systému nebo existující informační asymetrie mezi zadavatelem a dodavatelem.

Konkrétní národní systém veřejného nakupování a veřejného zadávání je tak vždy nutně svým způsobem jedinečný.

**Tato studie tedy není implementačním plánem pro vytvoření moderního systému veřejného nakupování v České republice. Představuje však jeden z podkladů pro jeho vytvoření, které je, jak ukazuje obsah studie, celospolečensky vysoce žádoucí.**

Od žádného systému veřejného nakupování nelze v praxi očekávat absolutně hospodárné veřejné nákupy, které budou zcela prosty podvodů, korupce a plýtvání. Tato studie je však založena na přesvědčení, že implementací základních systémových pojistek lze rizika nehospodárnosti a korupce úspěšně řídit a významně snížit pravděpodobnost jejich výskytu a rozsah jejich dopadu. **Dosáhnout významné jednorázové kvalitativní změny a postupně cílevědomou a soustředěnou činností dále zlepšovat výsledky veřejného nakupování a zadávání veřejných zakázek v České republice tak může být reálné.**

# 3 | VYMEZENÍ PROBLÉMU A VÝCHOZÍ TEZE

## 3.1 VYMEZENÍ POJMSLOVÍ

### 3.1.1 Instituce

Institucemi se většinou rozumí formální a neformální pravidla, normy či strategie. Často se tímto pojmem označují i formalizované organizace.<sup>9)</sup> Pro potřeby této studie chápeme instituce jako **organizace** (úřady pro kontrolu veřejného nakupování, centrální nákupní organizace apod.) a **formální pravidla, normy či strategie**, což v praxi mohou být zákony, vyhlášky, nařízení a jiná závazná pravidla či standardy přijímané nejen na vládní úrovni. Neformální instituce vzhledem k jejich obtížné vymahatelnosti a nezávaznosti (nejsou nikde uzákoněny) nebudou uvažovány; v praxi se jedná např. o zvyky ve společnosti (správné je nekrást apod.). Jednoduše řečeno, jedná se o **nástroje a pravidla veřejné správy**.<sup>10)</sup>

### 3.1.2 Transparentnost

Transparentností rozumíme nikoliv pouze otevřenost veřejné správy **vůči občanům** v e smyslu zveřejňování informací a dokumentů souvisejících se zadáváním veřejných zakázek, ale zahrnujeme do ní i dostupnost informací vůči soutěžícím a zejména **informovanost o průběhu celého cyklu veřejného nakupování** od identifikace potřeb až po vyhodnocení celého nákupu, **včetně nákladů celého cyklu**.<sup>11)</sup> Transparentností se také rozumí **určitost podmínek a zadání veřejného nákupu**, to znamená, že je jasně srozumitelné, co, proč a za jakých podmínek se nakupuje. Neméně důležitá je i **transparentnost kontroly veřejného nakupování**.<sup>12)</sup> Transparentnosti se nejlépe dosahuje vedením snadno dostupných záznamů (např. prostřednictvím elektronické databáze na internetu s pokročilými vyhledávacími nástroji) o všech zásadních rozhodnutích v průběhu veřejného nakupování ve strukturované (uspořádané) podobě.

### 3.1.3 Veřejný program a veřejný projekt

**Veřejný program** se zabývá řízením změn. Opírá se o strategický záměr a plán, jak změn dosáhnout. Často se musí vypořádat s neurčitostí a nejistotou při dosahování požadovaných výstupů, a proto musí být dostatečně pružně nastaven, aby mohl reagovat na okolní prostředí. Programy v rámci dosahování svých cílů využívají mnohé nástroje, včetně projektů. Účelem programování je vytvořit jednotné, koherentní a podrobné implementační rámce a zajistit jejich transparentnost, předvídatelnost a racionalitu. Příkladem takových programů mohou být operační programy vytvořené pro čerpání dotací z EU, např. Operační program Adaptabilita, Operační program Doprava, Operační program Životní prostředí atd.<sup>13)</sup>

**Veřejným projektem** se rozumí proces s jasně definovaným začátkem a koncem, přesně stanovenými finančními a jinými zdroji, vývojem a výstupy. Projekt je zpravidla vymezen třemi znaky: časem, zdroji a aktivitami. Program může sestávat z jednoho, ale i z desítek projektů, které se dále dělí na několik procesních fází.<sup>14)</sup>

Vztah mezi programy a projekty, včetně zobrazení typických fází projektů, ukazuje obrázek 1.

<sup>9)</sup> OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Developmental Framework. In SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 2007. s. 21–64, s. 23.

<sup>10)</sup> Termín definovaný literaturou (v angl. good governance) jako způsob, jakým veřejné instituce naplňují veřejné zájmy a spravují veřejné prostředky tak, aby odpovídaly normám právního státu, zajišťovaly hospodárnost veřejných výdajů a odpovědnost veřejného sektoru a zamezovaly korupci, např. INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide [online]. Last updated: June 20, 2005. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>.

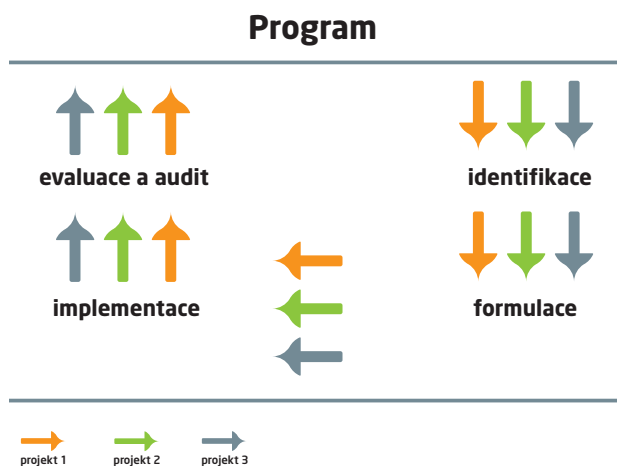
<sup>11)</sup> A to jak u zadavatelů, tak u dodavatelů. Stav těchto nákladů v rámci EU popisuje například studie PricewaterhouseCoopers (PwC) ve spolupráci s London Economics (LE) a Ecorys Research and Consulting. Public procurement in Europe: Cost and effectiveness [online]. A study on procurement regulation. Prepared for European Commission, March 2011. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/cost-effectiveness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf).

<sup>12)</sup> OECD Principles for Integrity in Public Procurement [online]. OECD, ©2009. s. 22–23. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/34/48994520.pdf>.

<sup>13)</sup> The UK Office of Government Commerce. OGC Gateway Process: Review 0 : Strategic assessment [online]. London : Office of Government Commerce, 2007. s. 4. Dostupné z: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0004.pdf>, Manuál projektového cyklu zahraniční rozvojové spolupráce České republiky. Praha: Ústav mezinárodních vztahů pro Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2006. s. 12. Dostupné také z: <http://rst.vse.cz/wp-content/uploads/manual-pcm-cr.pdf>.

<sup>14)</sup> HM Treasury. Value for Money Assessment Guidance [online]. Norwich: Crown copyright, 2006. s. 17. Dostupné z: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm\\_assessmentguidance061006opt.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf), The UK Office of Government Commerce. OGC Gateway Process: Review 0 : Strategic assessment [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. s. 4. Dostupné z: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0004.pdf>

**Obrázek 1: Programy, projekty a jejich typické fáze**



V rámci projektového (i nákupního) cyklu následuje po fázi **programování** fáze identifikace projektu. Ve fázi **identifikace** se v rámci veřejného nakupování určují vhodné statky k pořízení v souladu s naprogramovanými prioritami a určující se jeho základní věcné, zdrojové, časové a technické parametry, přičemž jedním z hlavních hodnotících kritérií je relevance,<sup>15)</sup> tj. soulad záměru s nadřazenými programy a strategiemi, posouzení účelnosti, účinnosti a hospodárnosti záměru atd. Dále tato fáze zahrnuje posouzení proveditelnosti a vhodnost nastaveného řízení daného projektu.

Další fází projektu (nákupu) je **formulace**, jejíž hlavní náplní je určení podrobných výstupů a výsledků (cílů) projektu,<sup>16)</sup> stanovení řídicích a koordinačních mechanismů a finančního a pracovního plánu projektu, jakož i ověření proveditelnosti projektu jako celku z hlediska jeho nastavení. V této fázi jsou opět kontrolovány relevance a proveditelnost projektového návrhu,<sup>17)</sup> jakož i stanoveny bližší podmínky pro další řízení projektu.

Předposlední fází projektu (nákupu) je **implementace** neboli realizace. V této fázi je prostřednictvím finančních a lidských zdrojů dosahováno zamýšlených výstupů a cílů (výsledků) projektu.<sup>18)</sup>

Závěrečnou fází projektu (nákupu) je **evaluace a audit**, během kterých se sleduje, jaká je skutečná relevance realizovaného nákupu vzhledem k veřejným potřebám, jaké jsou výsledky projektu a dopady na cílové skupiny, jaká byla účinnost realizace stanovených výstupů, jaká je udržitelnost přínosů veřejných nákupů do budoucna atd.<sup>19)</sup>

V oblasti nakládání s veřejnými prostředky hovoříme obvykle o veřejných nákupech jako o projektech s jasně definovaným účelem. Jakožto projekty by veřejné nákupy měly vycházet z dlouhodobějších programů, které určí dlouhodobější strategické cíle a budou jednotlivé nákupy koordinovat. Výjimku tvoří operativní nákupy na pokrytí každodenních potřeb úřadů. Avšak i u těchto typů nákupů se může využít projektového přístupu (např. prostřednictvím rámcových smluv s dodavateli drobných služeb).

### 3.1.4 Veřejné nakupování a zadávání veřejných zakázek

V České republice se debata nejčastěji zužuje na samotnou problematiku zadávání veřejných zakázek. Zadávání veřejné zakázky je ovšem jen jedna z dílčích částí veřejného nakupování (mezi fází formulace a realizace), kterou je vhodné chápat **spíše jako prostředek k dosažení cíle. Oproti tomu samotným účelem veřejného nakupování je pozitivní rozdíl mezi celospolečenskými přínosy a náklady určitého projektu** (environmentální, sociální, bezpečnostní apod.) v určitém časovém období. Projekt může být také realizován prostřednictvím několika veřejných zakázek. K obdobnému komplexnímu chápání projektu se kloní i Evropská unie v chystané směrnici regulující veřejné zakázky, kdy pojem jediné zakázky zahrnuje všechny dodávky, stavební práce a služby potřebné pro provedení konkrétního projektu.<sup>20)</sup> Celkový vztah mezi zadáváním veřejné zakázky (veřejných zakázek) a fázemi projektového (nákupního) cyklu znázorňuje obrázek 2.

<sup>15)</sup> Ústav mezinárodních vztahů pro MZV ČR (2006).

<sup>16)</sup> Případně i odhadu dopadů daného projektu, tj. nepřímých přínosů daného projektu.

<sup>17)</sup> Ústav mezinárodních vztahů pro MZV ČR (2006), s. 18.

<sup>18)</sup> Ústav mezinárodních vztahů pro MZV ČR (2006), s. 25.

<sup>19)</sup> Ústav mezinárodních vztahů pro MZV ČR (2006), s. 28.

<sup>20)</sup> Evropská komise. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek [online]. Brusel, ze dne 20. 12. 2011. Čl. 1, odst. 2. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:CS:PDF>.

**Obrázek 2: Projektový (nákupní) cyklus a veřejné zadávání**



Zdroj: Evropská komise, 2004<sup>21)</sup>

### 3.1.5 Zásady 3E

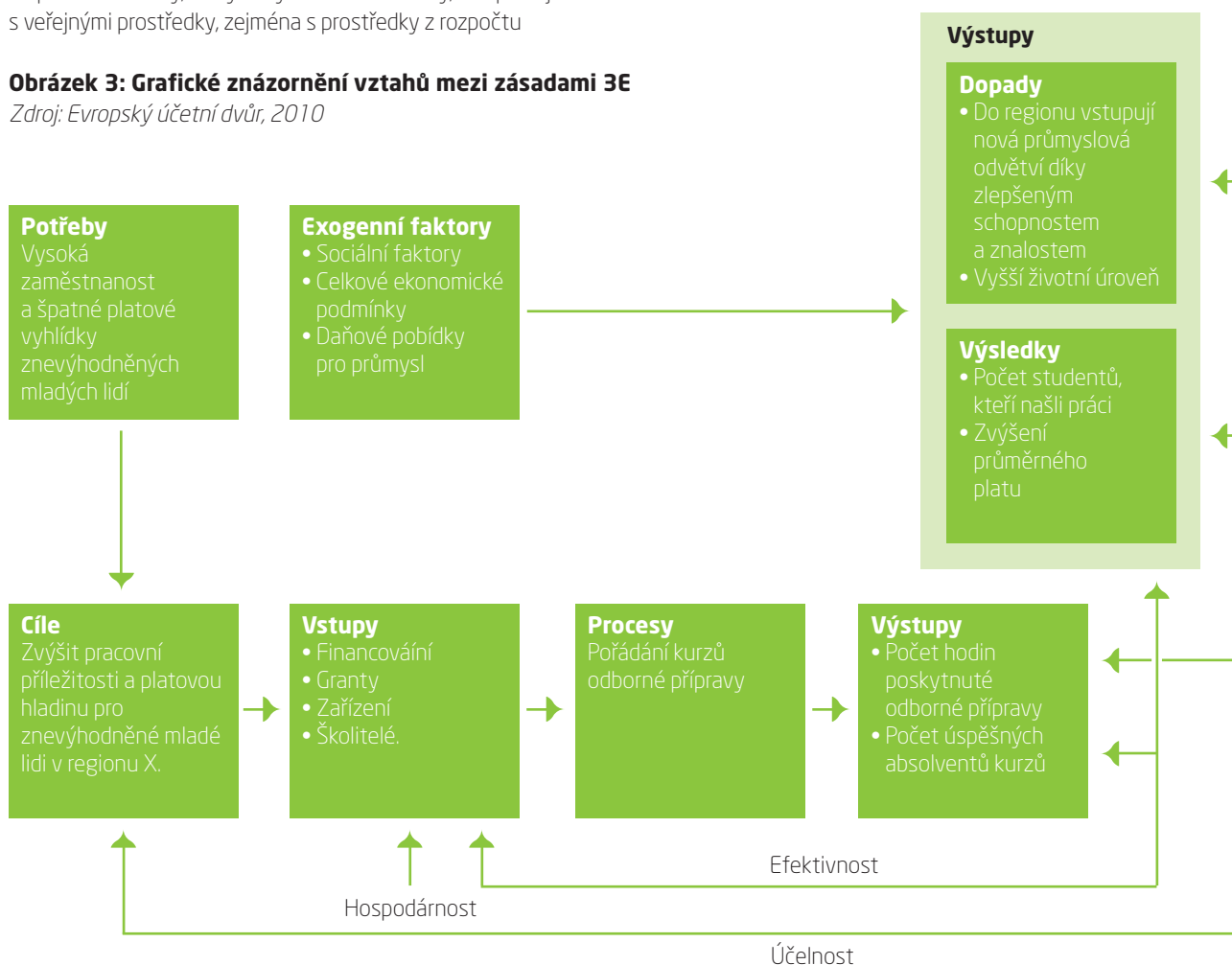
3E je zkratkou pro anglické termíny economy, efficiency a effectiveness překládané do českého jazyka jako hospodárnost, účinnost a účelnost.<sup>22)</sup> Jedná se o dnes již velmi známé rozpočtové zásady, kterými by se měl řídit každý, kdo pracuje s veřejnými prostředky, zejména s prostředky z rozpočtu

Evropské unie.<sup>23)</sup> Vztah mezi těmito rozpočtovými zásadami znázorňuje obrázek 3.

- Účelností (angl. effectiveness) se rozumí dosažení stanovených cílů, resp. uspokojení dané potřeby. Vezmeme-li v úvahu jeden konkrétní veřejný nákup a představíme si ho jako cestu, je dodržování zásady účelnosti pravidlem, které nás orientuje ve smyslu „kam nejlépe máme dojít“, tj. čeho chceme realizací nákupu dosáhnout.
- Účinnost (angl. efficiency) je oproti tomu zaměřena na dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. V rámci použité metafory cesty je zásada účinnosti pravidlem určujícím „kudy do stanoveného cíle dojít, abychom nakonec měli z cesty ten nejlepší užitek“.
- Hospodárností (angl. economy) v užším smyslu se pak rozumí použití prostředků k činnosti orgánů tak, aby byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. V rámci jednotlivého veřejného nákupu si zásadu hospodárnosti můžeme představit jako pravidlo, která nám poskytne návod „jakým způsobem s ohledem na výdaje nejlépe do stanoveného cíle dojít“.

**Obrázek 3: Grafické znázornění vztahů mezi zásadami 3E**

Zdroj: Evropský účetní dvůr, 2010



<sup>21)</sup> European Commission. Aid Delivery Methods : Project Cycle Management Guidelines [online]. London: European Commission, 2004. s. 24. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a\\_adm\\_pcm\\_guidelines\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf).

<sup>22)</sup> Manuál pro audit výkonnosti [online]. Evropský účetní dvůr, Odbor pro rozvoj auditu a sestavování zpráv, 2010. s. 20–24. Dostupné z: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3672724.PDF>. Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2008. s. 8–9. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>. Zásady 3E jsou vymezeny v obdobném významu v zákoně č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23)</sup> Nařízení Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství [online]. In Úřední věstník Evropské unie 2002, roč. 01, sv. 4, s. 74. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

### 3.1.6 Hospodárnost ve veřejném nakupování

Hospodárnost v širším smyslu chápeme jako cíl veřejného nákupu, přičemž toto pravidlo je nutné vnímat v rámci celého životního cyklu veřejného nakupování. Tak o tom hovoří i rozsudek krajského soudu v Brně, který za účel veřejných nákupů považuje „výběr nevhodnějšího řešení, uzavření smlouvy na veřejnou zakázku a její uskutečnění, a sice na základě výběru pro zadavatele nejvýhodnější nabídky“.<sup>24)</sup>

Jako **hospodárná** jsou označována ta řešení, která vykazují zlepšení oproti stávající situaci, a to alespoň v jedné z těchto variant zvýšení hospodárnosti:

- snížení vstupů při zachování stejné kvality,
- nižší ceny zdrojů použitých pro zajištění výstupů,
- zajištění dodatečných výstupů, tj. zvýšení kvality či množství výstupů při stejných vstupech,
- zlepšení poměru mezi výstupy a jednotkovými náklady vstupů,
- změna poměrů mezi různými výstupy zaměřenými na dosažení podobného celkového cíle způsobem, který zajišťuje větší celkové výstupy pro stejné vstupy.<sup>25)</sup>

### 3.1.7 Hodnota za peníze

Hodnota za peníze (angl. value for money)<sup>26)</sup> představuje zásadu založenou na co nejlepším využití dostupných zdrojů vzhledem k požadovaným cílům. Pro naplnění zásady hodnoty za peníze je třeba uvažovat náklady nejen na pořízení (pořizovací cena), ale také předpokládané náklady na zajištění provozu a údržby po dobu uvažované životnosti daného předmětu nákupu, včetně nákladů na likvidaci, až předmět nákupu „doslouží“. Jde tedy o koncept zahrnující **celý životní cyklus** daného nákupu. Tento pojem tedy nemusíme nutně chápat pouze ekonomicky, ale též např. environmentálně či sociálně. K objektivizaci hodnoty za peníze pro složitější nákupy slouží nástroje finanční a ekonomické analýzy (angl. Cost-Benefit Analysis, zkr. CBA).

Ve Velké Británii, odkud pojem hodnota za peníze pochází, jej definují jako optimální kombinaci celoživotních nákladů a kvality (jinak také vhodnosti pro daný účel) zboží či služby, která splňuje požadavky uživatele.<sup>27)</sup>

K naplnění zásady hodnoty za peníze je na programové úrovni samozřejmě vhodné, aby nákupy odpovídaly plánování a úzce korespondovaly s vládními strategiemi.<sup>28)</sup>

Ve veřejných nákupech je pak zásada hodnoty za peníze určující pro formulování nákupní strategie, a to na základě vztahu mezi náklady konkrétního nákupu a jeho riziky. Vztah nákladů a rizik z hlediska hodnoty za peníze znázorňuje **obrázek 4**.

**Obrázek 4: Vztah nákladů a rizik nákupu s ohledem na hodnotu za peníze (těžiště hodnoty za peníze)**



Zdroj: OGC, 2005

Výše uvedený obrázek ukazuje, že při nízkých nákladech a nízkých rizicích je imperativem pro správnou nákupní strategii snížení transakčních nákladů, případně sdružené či centrální zadávání. Naopak při vysokých nákladech a nízkých rizicích je nejdůležitější hodnotou pro zadavatele nízká cena, které se zpravidla dosahuje aukčním způsobem zadávání veřejných zakázek či snížením transakčních nákladů nákupu. Při vysokých rizicích a nízkých nákladech ustupuje význam ceny jako hodnoty v daném nákupu do pozadí a významnější se stává potřeba zajistit kvalitní službu, resp. dodávku. Nejsložitější situace nastává při nákupech, které představují vysoké náklady a současně vykazují vysoká rizika dodávky dané veřejné zakázky. Takové případy vyžadují úzkou spolupráci s vybraným dodavatelem a především použití vysoce kvalifikovaného personálu na straně zadavatele pro řádné projektové řízení nákupu, neboť sebemenší zaváhání může mít dalekosáhlé účinky na hodnotu za peníze.<sup>29, 30)</sup>

Poměr rizik a nákladů je rozhodující pro volbu optimální a ekonomicky obhajitelné strategie konkrétního provádění nákupu. Z výše uvedeného je patrné, že hodnota za peníze je promítnutím principu 3E, jakožto obecnějších rozpočtových zásad, do procesu veřejného nakupování a projevuje se v různých kategoriích nákupů různě.<sup>31)</sup>

<sup>24)</sup> Česko. Krajský soud v Brně. Rozsudek č. j. 62 Ca 28/2008-74. In Sbírký rozhodnutí [online]. 2009.

Dostupné také z: [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_VZ/62Ca28\\_2008\\_74.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/62Ca28_2008_74.pdf), dále viz také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 5Afs 78/2010-186.

<sup>25)</sup> PALGUTA, Ján. Náměty ke zvyšování hospodárnosti u infrastrukturních staveb. In Boj proti korupci: sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, NERV, 2011, s. 47-66, s. 50-51.

<sup>26)</sup> Zlepšení v oblasti zajištění hodnoty za peníze ve veřejných zakázkách se přímo objevuje jako jeden z dvou cílů návrhu nové Směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek, KOM(2011) 896 v konečném znění. „Zvýšit účinnost veřejných výdajů, aby se zajistily nejlepší možné výsledky zadávání zakázek z hlediska efektivnosti vynaložených prostředků. Z toho vyplývá zejména zjednodušení a zvýšení pružnosti stávajících pravidel zadávání veřejných zakázek. Efektivnější a účinnější postupy přinesou prospěch všem hospodářským subjektům a usnadní účast malých a středních podniků a zahraničních účastníků.“ Anglický pojem „value for money“ zde byl přeložen jako „efektivnost vynaložených prostředků“.

<sup>27)</sup> HM Treasury. Value for Money Assessment Guidance [online]. Norwich: Crown copyright, 2006. Dostupné z: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm\\_assessmentguidance061006opt.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf).

<sup>28)</sup> Např. MAMIRO, Reginald G. Value for Money, The Limping Pillar in Public Procurement – experience from Tanzania. Paper from the 4th International Public Procurement Conference. 2010. Dostupné z: <http://www.ippa.org/PPC4/Proceedings/01ComparativeProcurement/Paper1-2.pdf>. Nebo OECD Principles for Integrity in Public Procurement [online]. OECD, 2009, s. 22-23. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/34/48994520.pdf>.

<sup>29)</sup> The UK Office of Government Commerce. Managing Public Sector Procurement [online]. London: Office of Government Commerce, 2005, s. 2. Dostupné z: <https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/introduction-public-procurement.pdf>.

<sup>30)</sup> Např. nekvalitně provedená dopravní stavba (most apod.) může vyvolat až násobně větší náklady životního cyklu než byla hodnota prvního pořízení takové stavby.

<sup>31)</sup> Více viz oddíl 4.3 této studie.



## 3.2 EXISTUJE DOBRÁ MEZINÁRODNÍ PRAXE?

### 3.2.1 Cesty k hospodárnosti ve veřejném nakupování

Předchozí oddíl této kapitoly obsahoval definice výchozích pojmů a popis zásad, které by měly být dodržovány při veřejném nakupování. Následující oddíl představí ve zjednodušené podobě teoretické poznatky o implementaci těchto zásad a odpoví na otázku, nakolik můžeme jejich uplatnění nalézt v dobré zahraniční praxi. Vycházíme přitom z výše definované zásady hospodárnosti (v širším smyslu) ve veřejném nakupování, k jejímuž dosažení vedou v zásadě čtyři cesty:<sup>32)</sup>

- vyjednání lepší smlouvy s dodavatelem (**podmínky a průběh zadávacího řízení, případně následná dovolená úprava smlouvy ve prospěch zadavatele**),
- agregace poptávky ke zvýšení pákového efektu na dodavatele (**sdužené a centrální nákupy**),
- snížení procesních a transakčních nákladů (**náklady nákupního cyklu**),
- zlepšení projektového a smluvního řízení, včetně správy aktiv (**řízení nákupního cyklu**).

### 3.2.2 Vyjednání lepší smlouvy s dodavatelem

Jedním z klíčových aspektů k dosažení hospodárnosti je zajištění dobrých smluvních podmínek a kvalitního zadávacího procesu veřejné zakázky tak, aby bylo dosaženo co nejlepších výsledků pro zadavatele ve smyslu hodnoty za peníze.<sup>33)</sup>

Dobré smluvní podmínky by měly vycházet z konkrétních potřeb zadavatele a rizik, které realizace veřejné zakázky představuje. Je žádoucí využívat jako výchozí text konkrétní smlouvy určité smluvní standardy.<sup>34)</sup> Tyto standardy mohou totiž – zejména u typizovaných nákupů – s větší jistotou ochránit právní postavení zadavatele na straně jedné a snižovat transakční náklady a rozšiřovat okruh soutěžitelů ochotných podat nabídku na veřejnou zakázku na straně druhé.

Kvalitní zadávací proces je založen na mnoha aspektech a je do značné míry dán národní legislativou. Ta určuje základní soutěžní standardy<sup>35)</sup> pro postup při zadávání veřejných zakázek. Důležitá je však také organizace trhu s veřejnými zakázkami projevující se kvalitou informování o zakázkách, existencí registrů způsobilých soutěžitelů, fungujícím centrálním či sduženým zadáváním,<sup>36)</sup> objektivním benchmarkingem aktuálních tržních cen apod. Taktéž technické nástroje, zejména pro aukční zadávání veřejných zakázek, mohou pozitivně ovlivnit výsledky zadávacího

procesu, a to především tam, kde hodnota za peníze spočívá převážně v cenovém kritériu. Při složitějších veřejných zakázkách (např. víceleté plnění, technicky složitý nebo komplikovaný předmět nákupu) to mohou být i různé softwarové nástroje. V neposlední řadě je třeba brát v úvahu i lidský faktor, tj. profesionalitu, znalosti, dovednosti, zkušenosti a morální integritu osoby, která zadávací řízení připravuje a realizuje.

### 3.2.3 Agregace poptávky ke zvýšení pákového efektu na dodavatele (sdužené a centrální nákupy)

V posledních letech lze u většiny států pozorovat tendenci k centralizaci systémů veřejných zakázek, zejména v oblasti **centrálních státních**.<sup>37)</sup> Smyslem této centralizace je především dosažení úspor z rozsahu, koordinace nákupu stejného zboží a služeb na úrovni státu, jakož i snížení transakčních nákladů a standardizace smluvních podmínek nákupů. Například v Itálii obstarává centrální zadávání společnost **Consip** vlastněná ministerstvem financí. Její fungování je zajišťováno ze státního rozpočtu a služby jsou určeny pro všechny veřejné zadavatele, přičemž pro centrální vládu je povinné společnost využívat. Celkový objem nákupů zprostředkovaných Consipem v roce 2009 tvořil 1,7 mld. eur při 140 zaměstnancích.<sup>38)</sup>

V Dánsku vystupuje takováto organizace pod názvem **Statens og Kommunernes Indkops Service (SKI)** a je vlastněna z 55 % ministerstvem financí a z 45 % asociací místních samospráv. Financování je zajištěno přibližně 1 % poplatkem z každého zprostředkovaného obchodu. SKI zprostředkovalo v roce 2009 obchody v hodnotě 1,3 mld. euro a zaměstnává 85 osob.<sup>39)</sup>

Tyto agentury využívají efektu agregace poptávky, díky kterému mohou:

- realizovat úspory z rozsahu<sup>40)</sup> a zároveň
- vytvářet větší tlak na dodavatele (např. i stanovením kvalitních smluvních standardů nákupů).

Podobné organizace na celostátní úrovni existují v mnoha zemích EU.<sup>41)</sup> Tyto organizace současně vykazují značné úspory ve snížení transakčních nákladů veřejných zakázek pro malé veřejné zadavatele, kteří nemusejí organizovat vlastní veřejné zakázky, ale ve značném rozsahu mohou využívat rámcových smluv centrálních zadavatelů. V návrhu nových směrnic EU o zadávání veřejných zakázek je možnost centrálního či sduženého zadávání ještě více zdůrazněna a navrhovaná pravidla mají vést k širšímu využití tohoto nástroje pro dosahování hospodárnosti ve veřejném nakupování.<sup>42)</sup>

<sup>32)</sup> The UK Office of Government Commerce. Procurement efficiency and value of money measurement [online]. London: Office of Government Commerce, 2005, s. 9. Dostupné z: [http://www.procserve.com/assets/\\_files/documents/feb\\_10/procserve\\_\\_1265795867\\_Procurement\\_Efficiency\\_and\\_Val.pdf](http://www.procserve.com/assets/_files/documents/feb_10/procserve__1265795867_Procurement_Efficiency_and_Val.pdf).

<sup>33)</sup> DIMITRI, Nicola (ed.). Handbook of Procurement. Waltham: Academic Press, 2006. s. 82.

<sup>34)</sup> Více ke smluvním standardům viz oddíl 5.2.6 této studie.

<sup>35)</sup> Více k soutěžním standardům viz oddíl 5.2.4 této studie.

<sup>36)</sup> Více k centrálnímu zadávání viz oddíl 4.2.2 této studie.

<sup>37)</sup> DIMITRI(2006), s. 66.

<sup>38)</sup> Centralised Purchasing Systems in the European Union [online]. OECD Library, No. 47, 29. April 2011, s. 32. Dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union\\_5kgkgqv703xw-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en).

<sup>39)</sup> Centralised Purchasing Systems in the European Union [online]. OECD Library, No. 47, 29. April 2011, s. 32. Dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union\\_5kgkgqv703xw-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en).

<sup>40)</sup> Jde o základní ekonomický princip, podle kterého výrobní náklady s rostoucími objemy výstupu klesají. Více viz např. O'SULLIVAN, Arthur. Urban Economics. Boston: McGraw Hill, 2003.

<sup>41)</sup> Ve Spolkové republice Německo je to zejména organizace BESCHA (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BESCHA) s koordinační rolí Geschäftsstelle Kaufhaus de Bundes (KdB), ve Velké Británii Government Procurement Service (GPS), dříve Buying Solutions, s koordinační rolí Office of Government Commerce (OGC), a v Rakousku Bundesbeschaffung GmbH (BBG).

<sup>42)</sup> Návrhy nových směrnic o veřejném zadávání úpravou dokonce připouští, aby zadavatelé z jednoho členského státu nakupovali od centrálních zadavatelů z jiných členských států.

Na druhou stranu při necitlivém nastavení systému centrální nákupů může docházet k omezování přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám a rozvoji monopolních struktur na trhu. Hrozbou může být také přílišná uniformita centrálních nákupů, kdy definované standardy nakupovaných komodit nemusí vždy vyhovovat specifickým požadavkům koncových uživatelů, jejichž cíle nemusí být centrálními nákupy naplněny. Samostatnou stránkou je taktéž nastavení vhodné délky rámcových smluv s dodavateli tak, aby i po několika letech smluvní podmínky vyhovovaly aktuálním potřebám koncových uživatelů – např. kvůli překotným technologickým změnám a rychle se měnícím podmínkám na trhu.<sup>43)</sup>

### 3.2.4 Snížení procesních a transakčních nákladů (náklady nákupního cyklu)

Velká část veřejně poptávaných výrobků či služeb se nakupuje **periodicky** a jejich charakteristika je v mnoha případech shodná či velmi podobná. Veřejní zadavatelé například s velkou pravidelností nakupují IT zařízení (tiskárny, laptopy, faxy, software), zemní plyn, elektřinu, pohonné hmoty, kancelářský nábytek, služební vozy a další. Díky standardizaci je možné sjednotit informace a procesy zadávacích řízení a snížit tak náklady nákupního cyklu. Řadu komodit lze velmi přesně popsat, přičemž lokální požadavky bývají často podobné. Díky tomu je možné výrazně **snížit transakční náklady**, které by vznikly, pokud by každý zadavatel zvláště vytvářel specifické požadavky na zboží či služby stejného druhu.<sup>44)</sup>

Například ve Německu funguje Úřad pro centrální zadávání spolkového ministerstva vnitra (Beschaffungsamt des Bundesinnenministeriums, BMI), který v současné době nakupuje zboží a služby pro orgány veřejné správy, nadace a organizace v působnosti spolkové vlády. Důležitou funkcí této agentury je též spravování standardizovaných technických požadavků na nakupované komodity, které zahrnují širokou škálu zboží a služeb, např. kancelářské vybavení, dopravní prostředky, informační a komunikační technologie aj. Pro tyto standardizované komodity pak existují vzorové specifikace, které jednotlivým zadavatelům výrazně snižují náklady, neboť je nemusejí samostatně vytvářet.

### 3.2.5 Zlepšení projektového a smluvního řízení, včetně správy aktiv (řízení nákupního cyklu)

Jak bylo ukázáno výše, moderní přístup k veřejnému nakupování se snaží řešit kvalitu nákupu v celém nákupním cyklu. Nejde zdaleka jen o efektivní řízení samotného průběhu realizace nákupu (což je typické zejména u stavebních zakázek), ale i o jeho řízení ve fázi záměru, formulování projektové dokumentace, evaluace a auditu. Pro zadavatele je v tomto ohledu klíčové **efektivní projektové řízení**. Toho lze dosáhnout především jasně vymezenou a efektivně implementovanou standardní metodikou.<sup>45)</sup>

Ve Velké Británii se v této souvislosti používá standardů tzv. „portfolia nejlepší praxe“<sup>46)</sup> konkrétně metodiky **PRINCE 2**. Jde o strukturovanou metodiku projektového řízení obsahující jasné postupy k řízení, kontrole a organizaci veřejných projektů, včetně veřejných nákupů.

Pro zlepšení projektového a smluvního řízení je možné využít množství dalších technik, např. nezávislou kontrolu projektů (nákupů) v kritických fázích projektového (nákupního) cyklu,<sup>47)</sup> případně přísnější režim kontroly velkých projektů a institut osoby odpovědné za nákup.<sup>48)</sup>

**Teze 1: Existují dobré příklady zahraniční praxe, a to nejen v zadávání veřejných zakázek, ale i v celém cyklu veřejného nakupování. Neomezují se pouze na standardy soutěžní, ale i technické, ekonomické a smluvní, jakož i na standardy v oblasti projektového řízení nakupování.**

### 3.3 JE DOSAHOVÁNÍ HOSPODÁRNOSTI POLITICKOU NEBO APOLITICKOU ČINNOSTÍ?

Každý veřejný nákup vychází z logiky věci z předchozího politického rozhodnutí. Delegování zastupitelé zvolení do svých funkcí voliči rozhodují o tom, na co budou ve veřejném zájmu vynaloženy veřejné prostředky. Rozhodování bývá logicky provázeno politickou diskusí o tom, na co dané prostředky použít, a výsledkem této diskuse je základní strategické rozhodnutí, co koupit.

Po tomto rozhodnutí však následuje veřejný nákup jakožto samotný veřejný projekt, jak byl definován výše. Z hlediska hospodárnosti se přitom jedná o racionální ekonomický proces, který musí mít rysy technokratické provozní záležitosti. Základní podmínkou pro hospodárný veřejný nákup je tedy ochrana rozhodování před politickými vlivy narušujícími hospodárnost procesu samotného nákupu.

<sup>43)</sup> Centralised Purchasing Systems in the European Union [online]. OECD Library, No. 47, 29. April 2011, s. 20, 21. Dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union\\_5kgkqgv703xw-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkqgv703xw-en).

<sup>44)</sup> DIMITRI (2006), s. 57. Obdobný přístup je používán například ve Velké Británii, kdy byly typické nákupy veřejného sektoru rozčleněny do jednotlivých kategorií nákupů (tzv. Category Management) a tyto kategorie nákupů jsou podrobeny jednotné strategii nákupu (např. síťové služby, dopravní flotila, profesionální služby, cestovní a ubytovací služby, stavby). Více viz oddíl 4.3 této studie.

<sup>45)</sup> DIMITRI (2006), s. 106.

<sup>46)</sup> Tyto standardy byly spravovány dnes již zaniklou agenturou Office of Government Commerce (OGC). S přesunem její agendy pod kompetence úřadu britské vlády (Cabinet) však tyto standardy nezaknily a nadále se používají.

<sup>47)</sup> Tzv. Proces bran (Gateway Process) ve Velké Británii, viz oddíl 4.1.6 a 5.6.3 této studie.

<sup>48)</sup> Tzv. seniorní odpovědná osoba (Senior Responsible Owner) ve Velké Británii.



**Tabulka 1: Rozdíly mezi politics (politický program) a policy (veřejný projekt)**

Politics - politický program	Policy - veřejný projekt
Volení politici a zájmové skupiny v politické diskusi formulují veřejné potřeby, stanovují cíle, termíny a alokují veřejné zdroje k jejich dosažení.	Praktická implementace politiky úřednickým aparátem na základě odborného rozhodování o způsobech naplňování politických cílů pomocí konkrétních veřejných programů a projektů.
Doména politické diskuse a rozhodování s vlivem skupinových zájmů a ideologie.	Doména objektivního a racionálního rozhodování o konkrétních postupech implementace veřejných projektů hospodárně a ve veřejném zájmu.

Není náhodou, že tento poznatek bývá uváděn v praxi hlavně v angloamerickém prostředí, neboť angličtina rozlišuje výraz „politika“ podle tří různých významů. Jsou jimi: **polity**, **politics** a **policy**. **Polity** je rámec, ve kterém se politika odehrává (je definován např. ústavou či jinými zákony). **Politics** je výraz pro soupeření v rámci politiky, vyjednávání a hledání konsensu v daném tématu. Klasickým příkladem politics je např. parlamentní debata, zda rozpočet ministerstva obrany dostane o 5 mld. více či méně. Příkladem politics na lokální úrovni může být jednání zastupitelstva o vymezení daného území pro výstavbu průmyslové zóny. Třetím termínem je **policy**, kterým se rozumí konkrétní projevy politiky, tj. vydané zákony, přijaté strategie apod. Samotná tvorba policy by pak měla být doménou úředníků, resp. státní správy.<sup>49)</sup>

Když bychom se měli na veřejné nakupování podívat pohledem anglické terminologie, projevem polity by byly zejména směrnice EU upravující zadávání veřejných zakázek, dále zákon o veřejných zakázkách, ale také ministerské vyhlášky provádějící tento zákon. Politics by pak představovala rozhodnutí, kam budou veřejné finance alokovány, co by mělo být pořízeno, o čemž rozhodují politici. Po jejich rozhodnutí však přichází na řadu policy, tj. vlastní naplnění (realizace) těchto rozhodnutí, které by mělo být více či méně v kompetenci pověřených úředníků, kteří kontrolují veřejný zájem při pořizování daného zboží, služby či stavebních prací, přičemž by se měli snažit v maximální míře naplnit zásadu hospodárnosti v širším smyslu, resp. hodnoty za peníze, které vycházejí ze širších rozpočtových zásad ŽE.

**Teze 2: Hospodárnost veřejného sektoru, včetně veřejného nakupování, je v dobré zahraniční praxi v zásadě nepolitickou činností veřejného sektoru.**

### 3.4 JAKÝ JE VZTAH MEZI NEHOSPODÁRNOSTÍ VE VEŘEJNÉM NAKUPOVÁNÍ A KORUPCÍ?

V prvé řadě je nutné si uvědomit, že veřejné nákupy představují obchodní vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, a tím pádem také jednu z možností, jak realizovat korupční transakci, tedy nelegálně získávat prostředky z veřejných zdrojů na základě korupční dohody. Z tohoto důvodu jsou veřejné nákupy, stejně jako ostatní obchodní vztahy mezi soukromým a veřejným sektorem (např. udělování dotací, prodej nebo pronájem veřejného majetku), korupčně silně atraktivní a záleží na schopnostech veřejného sektoru, nakolik bude těmto rizikům čelit.

Tyto hrozby si uvědomují i orgány EU, které považují nepoctivé obchodní postupy (protekcionalismus, korupci, střet zájmů apod.), za vysoce rizikové a snaží se problémy řešit v návrhu nové evropské směrnice o veřejných zakázkách.<sup>50)</sup>

V této souvislosti lze v procesu veřejného nákupu identifikovat zejména níže uvedená korupční rizika:

#### Definování veřejných potřeb determinující předmět nákupu a požadavky na dodavatele

- Plánovaná investice nebo nákup jsou zbytečné. Veřejná potřeba je vyvolána uměle, nákup má prakticky minimální nebo žádnou přidanou hodnotu (výsledky) pro společnost. Účelem je pouze nebo převážně zajistit příjem a zisk předem vybranému dodavateli.
- Plánovaný nákup není náležitě ekonomicky posouzen s ohledem na dlouhodobější potřeby a optimální poměr celoživotních nákladů a kvality (přínosů) nákupu, tj. hodnotu za peníze.
- Nákupy nejsou systémově koordinovány. Na úrovni státu (jedna právnická osoba) dochází k nákupu stejných či podobných komodit (služeb, prací) různými organizacemi. Dochází k plýtvání na úrovni transakčních nákladů.
- Nejsou pravidla a opatření (instituce) pro systémové řízení rizik střetu zájmů (efekt otáčivých dveří), rozhodování o nákupu je již od začátku nelegitimně a netransparentně ovlivňováno různými zájmovými skupinami (bývalý management, političtí poradci, různí konzultanti, poradenské společnosti atp.) bez nezávislé kontroly v kritických fázích rozhodování.

#### Příprava nákupu - návrh nákupu, příprava zadávací dokumentace

- Zadávací dokumentace k nákupu je navržena ve prospěch konkrétního dodavatele, tržní konkurence je znemožněna nebo silně omezena, zadání se nepodřizuje ekonomickým požadavkům nákupu, ale požadavkům předem vybraného dodavatele.
- Zadávací dokumentace (specifikace popínaného předmětu, kvalifikační požadavky na dodavatele apod.) jsou zbytečně složité, nesrozumitelné a matoucí s cílem skryt korupční jednání a znemožnit monitoring. Tyto dokumenty také často nedbají na důsledný a vyvážený přenos rizik na dodavatele.
- Na vypracování zadávací dokumentace se podílejí externí poradci, případně různé stínové politické struktury (osobní poradci politiků, „šedé eminence“, různí prostředníci a lobbisté atd.), kteří skrytě upřednostňují jednoho dodavatele a nejsou u nich dány systémové a účinné pojistky nezávislosti, absence střetu zájmů a odpovědnosti za vadné plnění.
- Jsou zneužívány podmínky pro přímé zadání zakázky bez soutěže.

<sup>49)</sup> FIALA, Petr, SCHUBERT, Klaus. Moderní analýzy politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis. Praha: Barrister & Principal, 2000. s. 17-19.

<sup>50)</sup> Více k této problematice je uvedeno v oddíle 3.5 této studie.

## Výběr dodavatele

- Osoby, které rozhodují o výběru dodavatele, jsou zaujaté a nerozhodují objektivně (úplatky, provize, střet zájmů, protěžování). Nemusí jít jen o členy komisí (pro otevírání obálek s nabídkami, pro posuzování kvalifikace, pro posuzování a hodnocení nabídek), ale také o osoby, které v daném nákupu zastupují zadavatele (členové statutárních orgánů).
- Jsou užita nevhodná hodnotící kritéria, která umožňují netransparentní hodnocení nabídek ve prospěch preferovaného dodavatele a nevyjadřují hodnotu za peníze. Taková hodnocení je pak většinou obtížně přezkoumatelná.
- Určitý uchazeč může být také zvýhodněn tím, že jsou mu ještě před podáním nabídek poskytnuty informace ostatním uchazečům nedostupné.

## Realizace nákupu (zakázky)

- Vybraný dodavatel kompenzuje náklady na úplatky změnou reálného plnění oproti původnímu předmětu nákupu (kvalitativně a/nebo množstevně), a to na základě uzavřené smlouvy dle tajné dohody s osobou odpovědnou za kontrolu plnění smlouvy.
- Jsou změněny smluvní podmínky v neprospěch zadavatele.
- Plnění smlouvy je vykazováno na základě falešné či nepřůkazné evidence.
- Neplnění smlouvy ze strany dodavatele není zadavatelem sankcionováno podle původních smluvních podmínek.
- Supervize a kontrola projektu na straně zadavatele je podjatá a straní dodavateli.

## Konečné vyhodnocení a audit

- Osoby odpovědné za vyúčtování a vyhodnocení nákupu (účetní, auditoři) jsou podjatí nebo uplacení. Jsou ochotni vykazovat falešné či zavádějící výsledky o realizaci nákupu.
- Nejsou jasně dané standardy (metodika), jak posuzovat výsledky projektu.<sup>51)</sup>

Výskyt výše uvedených korupčních rizik je pak v konkrétním případě umocněn **neracionálním** rozhodováním (úmyslným či z neznalosti)<sup>52)</sup> kupujícího o potřebě veřejného nákupu, nastavení jeho věcných parametrů, způsobu jeho vysoutěžení a kontrole jeho dodávky.

Právě prvky hospodárnosti v plánování a definování veřejných nákupů (např. ekonomické posouzení potřeb, standardy projektového řízení, smluvní standardy, technické standardy, soutěžní standardy) mohou významně snížit korupční rizika v celém nákupním procesu. **V případě, kdy je racionálně posouzena účelnost nákupu, nákup je ekonomicky dobře**

nastaven a výběr dodavatele se stane předmětem skutečné soutěže, lze očekávat, že výsledná cena a podmínky dodávky nebudou generovat tolik korupčních příležitostí a neposkytnou dodavateli velký prostor pro krytí případných nákladů na korupční transakce. Bude tak současně realizován náklad s optimální ekonomickou hodnotou, tj. budou šetřeny prostředky veřejného sektoru, potažmo daňových poplatníků, a bude vyvíjen tržní tlak na inovace, který umožní ve střednědobém a dlouhodobém horizontu posílit potenciál konkurenceschopných podniků. Jde tedy svým způsobem o win-win-win řešení, kterým budou efektivně:

- vynaloženy veřejné prostředky,
- snížena korupční rizika,
- posílena konkurenceschopnost kvalitních a inovativních podniků.

Korupční rizika samozřejmě mohou být snížena jen při splnění dalších systémových podmínek (pojistek), které spočívají zejména v tom, že zadavatel uplatňuje kontrolu „čtyř očí“, za nákup je jasně stanovena osobní odpovědnost konkrétní fyzické osoby a je efektivně řízeno riziko střetu zájmů, protěžování a nekalých praktik – ať již ve fázi přípravy nákupu, výběru dodavatele či realizace nákupu. Nezbytností je i systémové vzdělávání v nákupních aktivitách, a to nikoliv jen v pravidlech soutěže, ale všestranné, tj. v technické oblasti, projektovém řízení, smluvním řízení a ekonomii veřejných nákupů.

V kontextu popisu vztahu mezi korupcí a nehospodárností je vhodné zmínit přirozená omezení výše uvedených opatření na straně zadavatele. Přes veškeré snahy zadavatelů předcházet problémům korupce mohou existovat i vnější rizika, která nelze ze strany zadavatele efektivně řídit. Jedná se o případy, kdy působení korupčních mechanismů na trhu s veřejnými zakázkami vede až k uzavírání koluzních dohod mezi dodavateli (tzv. bid rigging).<sup>53)</sup>

**Za koluzní dohodu** se považuje taková dohoda, kdy dodavatelé, kteří by si měli ve výběrovém řízení (soutěžním nabídkovým postupu) vzájemně konkurovat, uzavřou nedovolenou (tajnou) dohodu. Jejím cílem je zvýšit konečnou cenu nabídky nebo snížit kvalitu poptávaného plnění.<sup>54)</sup>

Při koluzní dohodě mezi uchazeči o zakázku může jeden z nich uplatit své konkurenty tak, aby tito podali zjevně nekonkurenční nabídky (např. s extrémně vysokou cenou plnění) oproti „pouze“ vysoké ceně domluveného dodavatele. Na plnění zakázky se pak neúspěšní uchazeči zpravidla také účastní.<sup>55)</sup>

<sup>51)</sup> Rizika převzata a upravena z Transparency International. Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International, ©2006. s. 18–20. Dostupné také z: [www.transparency.org/content/download/12496/120034](http://www.transparency.org/content/download/12496/120034).

<sup>52)</sup> I neznalost a nízké laické povědomí o tom, co je dobrý nákup a jak kvalitně zadat veřejnou zakázku, může velmi výrazně přispět jak k nehospodárnosti, tak i ke zvýšení korupčních rizik ve veřejném nakupování. Právě velká část standardů uvedených v oddíle 4.2.1 by měla dát legitimitu správným postupům kupujících na straně veřejného sektoru a naopak označit jako nehospodárné, tj. nežádoucí, procesy těmito standardům nevyhovující.

<sup>53)</sup> JENNY, Frédéric. Competition and Anti-Corruption Considerations in Public Procurement. In Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. OECD, 2005. Chapter 3, s.29–35.

<sup>54)</sup> Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku. OECD, 2009. s. 1. Dostupné také z: [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Sekce\\_VZ/Metodiky/Bid\\_rigging\\_guidelines\\_OECD\\_cz.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Sekce_VZ/Metodiky/Bid_rigging_guidelines_OECD_cz.pdf).

<sup>55)</sup> ENNY (2005), s. 29–35.

Další možností je dlouhodobá dohoda dodavatelů na rozdělení trhu. Dodavatelé se postupně vystřídají při dodávání skupiny veřejných zakázek. Tato situace je pravděpodobnější zejména v segmentech poptávky, kde existuje vysoká koncentrace dodavatelů,<sup>56)</sup> nebo v případech, kdy v dlouhodobém horizontu soutěží o mnoho zakázek prakticky stejní dodavatelé (trhy s oligopolní strukturou).

**Teze 3: Korupce a ne hospodárnost jsou „siamská dvojčata“. Zvýšením hospodárnosti se sníží prostor pro korupci, ušetří peníze daňových poplatníků, případně i zvýší kvalita veřejných služeb. Současně se posílí tlak na inovace a konkurenceschopnost.**

### 3.5 DOBRÁ VŮLE NEBO POVINNOST?

Oblast zadávání veřejných zakázek je jako důležitá součást jednotného vnitřního trhu Evropské unie upravena unijním právem, které Česká republika musí povinně implementovat do svého právního řádu. Zatímco dosavadní pohled Evropské unie na veřejné zakázky byl zaměřen spíše na ochranu volné a spravedlivé soutěže na vnitřním trhu, v poslední době se evropské instituce zaměřují čím dál více také na hospodárnost veřejných nákupů, zejména těch, které jsou financovány ze společného unijního rozpočtu. Tento proces je přitom v mnohem pokročilejším stádiu, než si česká veřejnost mnohdy uvědomuje.

Již v dubnu roku 2011 přijala Evropská komise dvanáct společných programových oblastí pro vylepšení fungování jednotného trhu. Veřejné zakázky, které tvoří přibližně 18 % HDP EU, představují jednou z nich. V prosinci pak Evropská komise představila návrh nových směrnic o veřejných zakázkách a koncesích, které by podle předloženého návrhu měly obsahovat velmi důležité institucionální změny v systému zadávání veřejných zakázek.

Z hlediska analýzy v této studii je nepochybně zajímavé zjištění, že nový návrh směrnice o zadávání veřejných zakázek implementuje zásadu **hodnoty za peníze** a v souvislosti s tím klade důraz na posuzování **nákladů životního cyklu** (angl. life-cycle costing). Zadavatelům dokonce dává povinnost vytvořit kalkulaci celoživotních nákladů podle oficiální metodologie schválené EU.<sup>57)</sup>

Patrně nejpodstatnější změnou však bude povinnost založení jediného **národního orgánu dohledu** (angl. national oversight body),<sup>58)</sup> který bude mít za úkol monitorovat a kontrolovat veřejné zakázky a současně implementovat pravidla a dohlížet na jejich fungování. Stejně tak bude moci identifikovat chyby v legislativě i v samotné prováděcí praxi a přímo navrhnout změny mířící k hospodárnějšímu fungování veřejných zakázek. Bude mít také významnou notifikační povinnost vůči Evropské komisi týkající se zakázek financovaných ze společného rozpočtu Evropské unie.

Již z tohoto popisu je zřejmé, že jde o působnost velmi odlišné od těch, které má v českém právním prostředí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, vymezený v oblasti veřejných zakázek v zásadě jen jako orgán přezkumu.

Návrh také reaguje na nedostatečné profesní kapacity na straně zadavatelů (obcí, regionálních celků, vlád a dalších) i soutěžících (zejména u malých a středních podniků). Státy by tedy měly pro tyto subjekty založit **poradní orgány**, které by poskytovaly právní i ekonomické rady, vedení, školení a asistenci v přípravě a provádění veřejných zakázek.<sup>59)</sup>

Návrh nových směrnic současně zjednodušuje proces veřejného zadávání pro subjekty **centrálního nakupování**. Přímou podporu vznik agentury či organizace, která by zastřešovala veřejné zakázky na úrovni vlády či na nižších úrovních.

Návrh Evropské komise obsahuje také poměrně přísná omezení možnosti **střetu zájmů**, kterému se snaží zamezit i v hypotetické rovině, a to určením okruhu osob na straně zadavatele, které nejsou formálně do procesu zakázky zapojeny, ale mohou ovlivnit průběh jejího zadání.<sup>60)</sup> Nové směrnice o veřejných zakázkách a koncesích, tak jak jsou v současné podobě navrženy, budou jistě ještě předmětem rozsáhlé diskuse, která by měla probíhat ještě tento rok. Avšak vzhledem k tomu, že návrh je součástí dlouhodobě schváleného programu Evropské komise i celé Evropské unie, lze předpokládat schválení většiny jeho obsahu.

Tato nová pravidla a úspěšnost jejich faktické implementace v České republice budou mít velký vliv na schopnost ČR čerpat dotační a jiné podpůrné prostředky ze společného rozpočtu Evropské unie v rámci programovacího období EU 2014–2020. Chce-li ČR těžit z těchto výhod členství v Evropské unii, bude muset v brzké době přijmout zásadní reformu v oblasti veřejných zakázek, která svým obsahem i rozsahem značně převyšuje změny založené novelizací zákona o veřejných zakázkách provedenou zákonem č. 55/2012 Sb.

Nový či modernizovaný zákon o veřejných zakázkách však sám o sobě nemůže vyřešit problémy veřejného nakupování v České republice, pokud se reforma současně nezaměří na dobrou praxi v celém cyklu veřejného nakupování.<sup>61)</sup>

**Teze 4: Pokud chce Česká republika i nadále čerpat z výhod členství v EU, reforma systému veřejného nakupování je pro její současnou vládu nevyhnutelná.**

<sup>56)</sup> Vysokou koncentrací dodavatelů rozumíme situaci, kdy je snadné identifikovat skupinu potenciálních konkurentů. Ti kontrolují stanovení cen a jsou schopni se mezi sebou dohodnout.

<sup>57)</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek [online]. Evropská komise, Brusel, ze dne 20. 12. 2011. s. 9. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:CS:PDF>

<sup>58)</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek [online]. Evropská komise, Brusel, ze dne 20. 12. 2011. Čl. 83 a násl. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:CS:PDF>.

<sup>59)</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek (2011), s. 12 a čl. 87.

<sup>60)</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek (2011), čl. 21.

<sup>61)</sup> Taková reforma nutně musí jít i za rámec legislativních opatření a pouhé transpozice nové unijní úpravy zadávání veřejných zakázek.

# 4 METODIKA ANALÝZY STAVU VEŘEJNÉHO NAKUPOVÁNÍ V ČR

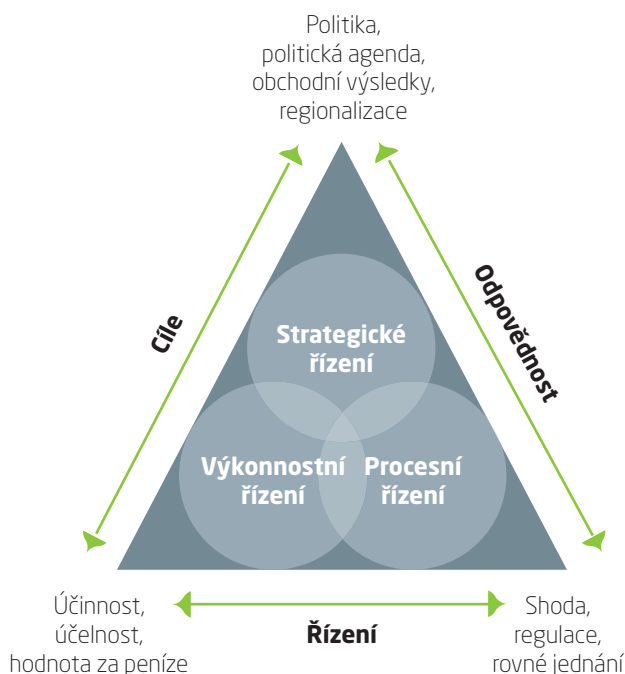
## 4.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

### 4.1.1 Komplexní přístup k reformě systému veřejných nákupů a zakázek

Státy a jejich správy jsou čím dál častěji nuceny čelit změnám ve společenském vývoji (globalizace, technologický rozvoj, ekonomické krize, ekologické a bezpečnostní hrozby atp.) a z nich plynoucím požadavkům na kvalitnější správu věcí veřejných. To se logicky projevuje v potřebě inovací a reformem systému veřejné správy, řízení veřejných nákupů a zadávání zakázek nevyjímaje. V praxi jednotlivých států lze proto zaznamenat posun v přístupech k veřejnému nakupování, kdy tradičně silně regulované prostředí veřejné správy je v různé míře doplňováno prvky manažerského řízení. Tyto způsoby řízení se orientují primárně na výsledky veřejných nákupů, nikoli na pouhé dodržování pravidel, na kterém je výkon veřejné správy založen především. Při jejich implementaci ve veřejné správě je proto nutné počítat s problémy, protože požadavky na výkon a výsledky mohou být v rozporu s nároky na dodržování administrativní procesů.<sup>62)</sup> Jednoduše řečeno, rozhodování ve veřejné správě může být natolik svázáno formálními pravidly, že nezbyvá mnoho prostoru pro flexibilní ekonomické rozhodování.

Úspěšnost reformy tedy závisí na vhodně vyváženém uplatňování nástrojů regulace, řízení a strategických pokynů. Východiskem by měl být ucelený rámec pro veřejné nákupy a zakázky, který je schopen rozvinout dovednosti, stimuly, měření výkonnosti, organizační a manažerské nástroje k plnému uspokojení veřejných zájmů. Rámec by měl obsahovat všechny hlavní prvky řízení – strategické, procesní a výkonnostní, jak je patrné z obrázku 5. Bez takového komplexního přístupu lze očekávat, že vládní reformy veřejného nakupování budou selhávat, budou nesystematické a cyklické.<sup>63)</sup>

Obrázek 5: Rámec pro řízení veřejných zakázek



### 4.1.2 Řešení hospodárnosti v rámci cyklu veřejného nakupování

Inspirativním příkladem dobré praxe při řešení hospodárnosti v rámci celého cyklu veřejného nakupování může být model používaný ve Velké Británii. Jeho fungování je založeno na zásadě hodnoty za peníze a zvažování veřejných projektů v perspektivě jejich celoživotního cyklu. Právě nákupní (projektový) cyklus je komplexním rámcem pro jednotlivé rozhodovací kroky od vymezení potřeb až po jejich naplnění. Je prováděn v podobě tzv. Procesu bran (angl. Gateway Process), který představuje nástroj pro zajištění nezávislé kontroly stavu projektu (nákupu) či programu v kritických milnících jeho vývoje osobami mimo vlastní projektový či programový tým.<sup>64)</sup> Cílem je zajistit větší pravděpodobnost úspěchu a udržitelnosti veřejných projektů pomocí externího přezkumu hlavních kroků v projektu ještě před jejich konečnou platností.<sup>65)</sup>

<sup>62)</sup> SCHAPPER, Paul R., MALTA, João Nuno Veiga, GILBERT, Diane L. Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. In International Handbook of Public Procurement. THAI, V. Khi (ed.). CRC Press, 2009. s 88, 95.

<sup>63)</sup> SCHAPPER et al. (2009), s 96, 97.

<sup>64)</sup> Tyto osoby představované konkrétními fyzickými osobami (úředníky) jsou označovány jako tzv. seniorní odpovědné osoby (Senior Responsible Owners).

<sup>65)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 0: Strategic assessment [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. s. 3. Dostupné z: <http://www.dfpm.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway0-strategic-assessment.pdf>.

Klíčovou úlohu v systému veřejných nákupů zde hraje dohledový a poradní orgán Office of Government Commerce (OGC), který je nezávislým úřadem spadajícím nyní přímo pod vládní kabinet. Byl zřízen pro účely zajištění co nejvyšší hodnoty za peníze u vládních (veřejných) výdajů a správy státního majetku. OGC spolupracuje s vládními a dalšími institucemi veřejného sektoru, aby byly zajištěny následující úkoly:<sup>66)</sup>

- stanovení nákupních standardů, monitoring výkonnosti a kapacit systému veřejného nakupování,
- rozvíjení odbornosti profesionálů a úředníků zabývajících se veřejným nakupováním,
- uplatňování zásady hodnoty za peníze prostřednictvím koordinovaných veřejných nákupů,
- silná podpůrná role OGC pro úspěšnou realizaci velkých veřejných projektů (nákupů),
- zlepšování správy a užívání státního majetku.<sup>67)</sup>

Konzultace projektů (nákupů) a jejich kontrola OGC pomocí Procesu bran je závazná pro všechny zadavatele centrální vlády. Ostatní zadavatelé (především municipality) se k tomuto systému kontroly mohou přihlásit. Vždy však záleží na analýze rizik konkrétního projektu a dalších povinností vyplývajících z účasti na tomto nástroji (např. vyškolený personál).<sup>68)</sup>

Proces bran je standardně tvořen šesti kontrolními místy (bránami), v rámci kterých nezávislí hodnotitelé mimo zadavatelskou strukturu kontrolují, zda veřejný nákup odpovídá zásadě hospodárnosti a hodnoty za peníze. Aby nákup mohl pokračovat do další fáze, musí tito externí hodnotitelé v každém z šesti kontrolních míst počínání seniorní odpovědné osoby zadavatele potvrdit ve formě doporučujícího stanoviska.<sup>69)</sup>

- **Brána č. 0** (jak ji označuje OGC) kontroluje nastavení programu – zda tak, jak je nastaven, má předpoklady optimálně naplňovat své cíle a zda jsou náležitě ošetřena všechna předpokládaná relevantní rizika jeho realizace. Kontrola programu probíhá v průběhu celé jeho realizace až po jeho uzavření, a je tak závislá i na výsledcích podřízených projektů.<sup>70)</sup>

- **Brána č. 1** se vztahuje k fázi přípravy projektu na úrovni záměru projektu (nákupu). V rámci této brány se kontrola zaměřuje zejména na proveditelnost a smyslupnost (zejména ekonomickou s ohledem na zásadu hodnoty za peníze) zahajovaného projektu vzhledem k záměrům programu. Kontrola je prováděna ještě před zahájením přípravy projektové (zadávací) dokumentace.<sup>71)</sup>
- **Brána č. 2** se zaměřuje na konkrétní strategii naplnění záměru projektu, kontroluje dostupnost veřejných zdrojů a účelnost výdajů vzhledem k zásadě hodnoty za peníze. Kontrola probíhá ještě před vyhlášením veřejné zakázky, v zásadě poté, co je k dispozici projektová dokumentace.<sup>72)</sup>
- **Brána č. 3** představuje moment před uzavřením smlouvy s dodavatelem a zaměřuje se na kontrolu celkového nastavení projektu a důvody k výběru dodavatele potvrzené či zpochybněné výsledky zadávacího řízení na danou veřejnou zakázku.<sup>73)</sup>
- **Brána č. 4** dohlíží, zda je zadavatel optimálně připraven na využívání výsledku realizace veřejné zakázky (kapacity pro kontrolu, financování, komunikaci s dodavatelem). Tato fáze nabývá na důležitosti zvláště v projektech PPP. U služeb se kontroluje jejich profesionalita a zajištění financování, u staveb potom jejich odpovídající kvalita před předáním zadavateli.<sup>74)</sup>
- **Brána č. 5** kontroluje a hodnotí, zda byly dosaženy stanovené cíle veřejného nákupu a zda realizovaný veřejný nákup funguje v praxi správně a poskytuje očekávané přínosy představující hodnotu za peníze. Kontrola probíhá po celou dobu životního cyklu daného nákupu a poskytuje užitečné informace pro další veřejné nákupy.<sup>75)</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, nedílnou součástí implementace systému bran ve Velké Británii je jasně určená osobní odpovědnost za celý projekt (nákup) a jeho výsledky na straně tzv. seniorní odpovědné osoby (angl. Senior Responsible Owner), tj. osoby, která je primárně odpovědná za zahájení kontroly projektu (nákupu), aplikaci doporučených nápravných opatření a celkový pokrok v projektu (nákupu).<sup>76)</sup>

Propojení programů a projektů a zapojení výše popsaných kontrolních bran znázorňuje obrázek 6.

<sup>66)</sup> Úkoly OGC v oblasti zadávání veřejných zakázek jsou do značné míry shodné s vizí národního orgánu dohledu dle návrhu Směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek, KOM(2011) 896 v konečném znění, viz zejména čl. 84 odst. 3 této směrnice.

<sup>67)</sup> The UK Office of Government Commerce. An Introduction to Public Procurement [online]. London: Office of Government Commerce, 2006. s. 20. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction\\_to\\_PublicProcurement.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_PublicProcurement.pdf).

<sup>68)</sup> Viz Office of Government Commerce, Gateway Frequently Asked Questions. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/ogc\\_gateway\\_review\\_for\\_programmes\\_projects\\_gateway\\_frequently\\_asked\\_questions.asp](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/ogc_gateway_review_for_programmes_projects_gateway_frequently_asked_questions.asp)

<sup>69)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 0: Strategic assessment [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. s. 3. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway0-strategic-assessment.pdf>.

<sup>70)</sup> OGC. Gateway Process: Review 0: Strategic assessment (2007).

<sup>71)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 1: Business justification [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 21 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway1-business-justification.pdf>.

<sup>72)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 2: Delivery strategy [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 22 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway2-delivery-strategy.pdf>.

<sup>73)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 3: Investment decision [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 20 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway3-investment-decision.pdf>.

<sup>74)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 4: Readiness for service [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 18 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway4-readiness-for-service.pdf>.

<sup>75)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 5: Operations review and benefits realisation [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 30 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway5-operations-review-and-benefits-realisation.pdf>.

<sup>76)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 0: Strategic assessment [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. 29 s. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway0-strategic-assessment.pdf>.



**Obrázek 6: Schéma kontrolních bran u přezkumu projektu<sup>77)</sup>**



## 4.2 ANALÝZA NÁRODNÍCH SYSTÉMŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Výše uvedené zásady a poznatky o hospodárných a transparentních veřejných nákupích lze shrnout do několika základních předpokladů, které umožňují vytvořit kvalitní správu (angl. governance) hospodárného veřejného nakupování. Tyto základní předpoklady představují:

- I) určité **věcné a procesní standardy**,
- II) **orgány a organizace**, které tyto standardy vytvářejí, provádějí dohled nad jejich dodržováním, přezkoumávají je (včetně soudního přezkumu), případně prosazují některé z nich prostřednictvím centrálních nákupů,
- III) systém **osobní právní odpovědnosti** fyzických osob za úmyslné či nedbalostní porušování standardů,
- IV) **profesionální a nestranný výkon veřejné správy**.

Abychom byli schopni objektivně určit hlavní příčiny selhávání (nehospodárnosti a korupce) při veřejném nakupování v České republice, je vhodné si tyto základní předpoklady strukturovaně vymezit. Toto vymezení přitom navazuje na poznatky o způsobech dosahování hospodárnosti, o reformě systémů veřejných nákupů a dobré zahraniční praxi, které zahrnují oblast standardů, organizace a osobní odpovědnosti s obecným požadavkem na profesionální a objektivní výkon veřejné administrativy.

### 4.2.1 Standardy

Pro hospodárný veřejný nákup je třeba mít stanoveny minimální věcné a procesní nároky, které zaručují, že rozhodování o nákupu a jeho realizaci vyjadřuje optimální průběh i věcné řešení, tj. **nastavení a průběh nákupu bude vyjadřovat hodnotu za peníze a v každé fázi nákupního cyklu budou brány v potaz klíčové okolnosti nákupu**. Všechny níže uvedené standardy by měly být nastaveny tak, aby vedly k co nejhospodárnějšímu výsledku. Tyto věcné a procesní standardy lze strukturovat tak, jak je uvedeno níže:

- (i) **ekonomické standardy** – jsou žádoucí pro ověření hodnoty za peníze daného nákupu, tj. jeho přínosů (výsledků), účelnosti plánovaného nákupu, ekonomické udržitelnosti v jeho celoživotním cyklu, u větších projektů jejich vnitřního výnosového procenta atd.,
- (ii) **technické standardy** – stanovují žádoucí kvalitu a funkčnost nákupu po technické stránce,
- (iii) **standardy projektového řízení** – určují standardní procesní pravidla pro organizaci a řízení nákupu, včetně smluvního řízení a rozhodovacích procesů, a to pro celý nákup jako celek i pro jednotlivé fáze nákupního cyklu,
- (iv) **soutěžní standardy** – obsahují základní závazná soutěžní pravidla a podrobnější soutěžní strategie daného nákupu s ohledem na hodnotu za peníze a různé kategorie nákupů,<sup>78)</sup> včetně technických nástrojů soutěže (např. softwaru pro elektronické aukce),
- (v) **smluvní standardy** – předepisují základní smluvní (obchodní) podmínky pro typizované nákupy veřejného sektoru, případně vzorové dílčí obchodní podmínky,

<sup>77)</sup> The UK Office of Government Commerce. Gateway Process: Review 0: Strategic assessment Office of Government Commerce, 2007.

<sup>78)</sup> Více viz oddíl 4.3 této studie.

(vi) **informační standardy** – předepisují parametry informovanosti o veřejných nákupech pro širokou veřejnou kontrolu, včetně statistických souhrnů, vyhledávacích nástrojů, nástrojů pro jednoduché vytváření komplexních zpráv při nastavení volitelné kombinace klíčových parametrů informace (filtry) a ceníkových databází pro určení benchmarkingových cen na trhu (náležitosti a forma zveřejňování informací o nákupech a zakázkách).

Standardy pro veřejné nakupování by měly být pro svou závaznost, kontrolu a monitoring stanoveny formálně, např. formou závazné metodiky schválené vládou,<sup>79)</sup> případně jako dokumenty vydané regulačním normativním úřadem pověřeným působností v oblasti veřejného nakupování.

Příkladem standardem pro veřejné nákupy může být tzv. řízení dle kategorií nákupů (angl. Category Management) používané pro pravidelné nákupy služeb a dodávek s výraznou souhrnnou hodnotou ve veřejném sektoru ve Velké Británii. Řízení dle kategorií nákupů aplikuje strukturovaný přístup k nákupům. Vychází z obecné praxe ve veřejném sektoru, kdy jsou ve velkém objemu, ale různými zadavateli pravidelně realizovány věcně shodné či podobné nákupy. U těchto kategorií nákupů (např. konzultační služby, IT služby, stavby, cestovní služby, pořízení nábytku, vozového parku atp.) pak stanovuje standardní proces přípravy, realizace a kontroly nákupu, a to spolu s metodikami a pomocnými nástroji pro takový nákup. Tento přístup může zahrnovat i statistiku, benchmarking cen, plánování a koordinaci nákupních činností.<sup>80)</sup>

Řízení dle kategorií nákupů má velký potenciál zvýšit hospodárnost ve veřejném nakupování, a to zejména šířením znalostí o dobrých standardech a návodech, jak správně ekonomicky realizovat určité typické a opakované nákupy. Současně může být dobrým nástrojem pro koordinaci a sjednocení strategie obdobných nákupů napříč státním, případně i širším veřejným sektorem.

#### 4.2.2 Orgány a organizace

##### Normativní úřad pro veřejné nakupování a zadávání veřejných zakázek

Jak ukazuje praxe mnoha států, aby mohla být politika veřejného nakupování uvedena v život, nestačí pouze přijmout zákonné normy pro regulaci nákupů. Je také nutné zřídit centrální orgán státní správy (zpravidla nezávislý), který veřejné nakupování jakožto jednu ze základních funkcí veřejného sektoru bude soustředěně zlepšovat. Základními kompetencemi (působnostmi) normativního úřadu mohou typicky být:

- (i) definování standardů pro veřejné nákupy,
- (ii) podpora implementace systému veřejných nákupů – metodická a podpůrná role:
  - podpora pro centralizované řízení strategických (velkých) veřejných (zpravidla státních) nákupů,
  - decentralizované řízení formou konzultace a poradenské podpory hlavních rozhodovacích kroků ve veřejných nákupech,

(iii) poskytování poradenství všem orgánům veřejné správy stojícím mimo centrální státní správu,

(iv) zajištění a systematický rozvoj profesionality a odbornosti úředníků a jiných osob, které se podílejí na veřejných nákupech, a to formou poskytování školení a certifikace (atestace).

(v) zajištění účinné zpětné vazby pro provedení nápravných opatření v systému veřejných nákupů a zadávání zakázek, zejména ve formě průběžné i periodické statistiky, monitoringu, sběru stížností a podnětů, vyhodnocování fungování systému, aktualizace standardů a formulace připomínek pro případnou novelizaci zákonného rámce či standardů veřejných nákupů.

##### Orgány kontroly veřejných nákupů

V zájmu prevence a odhalování nehospodárnosti a korupce ve veřejných nákupech a zadávání veřejných zakázek je žádoucí nastavit funkční kontrolní mechanismy celého procesu veřejných nákupů. Tato kontrola by měla zahrnovat:

- (i) Externí profesionální kontrolu v podobě nezávislého kontrolního (dohledového) orgánu, který má kapacity a pravomoci provádět nezávislou a objektivní kontrolu všech veřejných výdajů veřejného sektoru (státní správa, samospráva, veřejné korporace) – zaručuje především nezávislost a objektivitu kontroly, ta však nemůže být vzhledem k rozsahu veřejného sektoru pravidelná (všudypřítomná), je „narázová“,
- (ii) Interní kontrolní mechanismy uvnitř nákupních organizací ve formě jednotně nastaveného vnitřního kontrolního (dohledového) systému – vzhledem ke své interní povaze nemůže být tato kontrola zcela nezávislá, na druhou stranu je pravidelná, vztahuje se v zásadě na každý veřejný nákup.

##### Nezávislý přezkum zadávání veřejných zakázek

Jelikož veřejné nákupy představují vzájemnou interakci mezi subjekty veřejného a soukromého sektoru na trhu, je důležité zajistit zejména spravedlivé a vymahatelné soutěžní podmínky. Právě fungující volný trh je jedním z nezbytných předpokladů k tomu, aby zadavatelé dosáhli optimálních podmínek pro realizaci svých nákupů. Proto je nutné zajistit spravedlivý a nezávislý přezkum závazných soutěžních pravidel v případech, kdy jsou soutěžní principy některou ze stran porušovány, případně vzniká podezření z takového porušování.

<sup>79)</sup> Vzorem může být například metodika britského ministerstva financí (HM Treasury) označená jako Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government, viz [http://www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm).

<sup>80)</sup> The UK Office of Government Commerce. An Introduction to Public Procurement [online]. London: Office of Government Commerce, 2008. s. 7. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction\\_to\\_PublicProcurement.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_PublicProcurement.pdf).

### Centrální nákupní agentura(y)

Úřady a další orgány veřejné správy pro svůj provoz a zajišťování veřejných služeb obvykle potřebují velmi podobné skupiny zboží, služeb a stavebních prací (kancelářské potřeby, energie, informační technologie a telekomunikace, dopravní prostředky, pohonné hmoty atp.). Je proto žádoucí, aby významné identické či podobné nákupy byly centralizovány, a to v zájmu snížení transakčních nákladů jednotlivých zadavatelů, snížení ceny nákupů díky úsporám z rozsahu a dosažení jejich standardizace (včetně smluvní). Tímto postupem lze dosáhnout dobré hodnoty za peníze a kompatibility mezi nákupy realizovanými jednotlivými složkami veřejné správy, což je klíčové zejména u informačních a komunikačních technologií.

Zahraniční příklady ukazují, že nejlepší praxí je zřízení centrální organizace nákupu, jejíž úlohou je shromažďovat požadavky na nákupy od jednotlivých orgánů veřejné správy a provádět hromadné nákupy komodit na trhu s odpovědností za jednotnou kvalitu, cenu a smluvní podmínky. Centrální agentura a normativní úřad mohou fungovat v zásadě pod jedním institucionálním rámcem (např. Velká Británie nebo Rakousko) nebo může fungovat několik institucí s podobným zaměřením (např. Německo).

### 4.2.3 Osobní právní odpovědnost

Předpokladem účinnosti celého systému veřejných nákupů, tj. aby byly dodržovány a vymáhány stanovené standardy a rozhodovací postupy a aby se předcházelo podvodům a korupci v alokaci veřejných výdajů, je stanovení jasného a účinného systému osobní právní odpovědnosti fyzických osob za hlavní úkony ve veřejných nákupech v rámci celého životního cyklu nákupu.

Vzhledem k tomu, že zejména rozsáhlejší veřejné nákupy vyžadují zapojení celé řady osob v jednotlivých fázích nákupu (administrátorů, expertů, poradců atp.), je v případě selhání nákupu značně problematické zpětně identifikovat osobní odpovědnost. Možným řešením je stanovit vždy jednu konkrétní fyzickou osobu s prověřenou osobní integritou, odpovědnou za daný veřejný nákup, zajistit jí dostatečnou nezávislost pro rozhodování a nastavit jí další podmínky pro řádný výkon její funkce. Taková osoba by měla být značně motivována k řádnému průběhu nákupu, jelikož v případě svého selhání by nesla přiměřené sankce (např. propuštění, náhrada škody, trestní stíhání). Naopak za dlouhodobě měřitelné úspěchy by mohla být motivována systémem benefitů a odměn za úspěch.

### 4.2.4 Profesionální a nestranný výkon veřejné správy

Obecnou a nezbytnou podmínkou pro fungování systému veřejných nákupů, který zaručuje hospodárnost a transparentnost, je profesionální a nestranný výkon veřejné správy. Hospodárnost je sama o sobě založena na racionálním ekonomickém rozhodování, které by mělo být prosté politických tlaků. V rámci zákonné regulace veřejné správy je proto nutné mít garantovanou rozhodovací nezávislost úředníků zabývajících se veřejným nakupováním na politické reprezentaci tak, aby jediným imperativem pro úkony ve veřejném nakupování bylo dodržování zákonného rámce a standardů pro veřejné nákupy.

Systém veřejné správy by měl současně svou personální politikou (nábořem, odměňováním a kariéřním postupem) zajišťovat dostatečné profesionální kapacity, aby jednotlivé orgány a složky veřejné správy byly schopny realizovat komplexní a strategické veřejné nákupy, které jsou náročné na profesionalitu a zkušenosti administrátorů.

Nezbytným předpokladem k dosažení profesionality ve veřejném nakupování je systematické a všestranné vzdělávání osob zabývajících se veřejným nakupováním. Příkladem dobré praxe v tomto ohledu je The Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS)<sup>81)</sup> fungující již 80 let v rámci bývalých zemí Commonwealthu. Tato organizace nejenže pořádá vzdělávací kurzy, školení a atestační zkoušky v oblasti nakupování, ale dokonce provozuje tzv. Fakultu veřejného sektoru.<sup>82)</sup>

<sup>81)</sup> Viz Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS), <http://www.cips.org/en/>.

<sup>82)</sup> Viz About CIPS, <http://www.cips.org/en/membership/faculties/publicsectorfaculty/>.



# 5 | ANALÝZA STAVU V ČESKÉ REPUBLICE

## 5.1 ÚVODNÍ INFORMACE

Následující analýza zohledňuje aktuální stav systému veřejných nákupů a zakázek k 30. dubnu 2012, a to především s ohledem na stádium tvorby prováděcích předpisů souvisejících s účinností zákona č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, od 1. dubna 2012.

Dle oficiálních zdrojů je v České republice na veřejné zakázky ročně vynaloženo přibližně 500 až 600 mld. Kč.<sup>83)</sup> Nakládání s těmito prostředky však v mnoha případech neprobíhá v souladu se zásadami hospodárnosti, které byly popsány výše, a systém veřejných zakázek se navíc potýká s všudypřítomným fenoménem korupce.<sup>84)</sup> Orgány státní správy i samospráv, které o rozdělování veřejných prostředků rozhodují, podléhají silné politizaci způsobené kartelizací veřejného sektoru politickými stranami.<sup>85)</sup>

Systém veřejných nákupů není dostatečně institucionálně zakotven, chybí zde komplexní účinná kontrola. Kontrola je soustředěněji zajišťována v zásadě jen pro oblast soutěžních standardů, a to Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a následně systémem přezkoumání prostřednictvím správního soudnictví. Pro tuto kontrolu je však dohled nad tak obrovským objemem veřejných prostředků příliš náročným úkolem.<sup>86)</sup> V systému současně chybí jasnější definice osobní odpovědnosti za úkony učiněné v různých fázích veřejného nákupu a provádění veřejné zakázky.

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) jako orgán povoláný Ústavou ČR ke kontrole hospodaření se státním majetkem a plněním státního rozpočtu<sup>87)</sup> není koncipován jako orgán profesionálních auditorů,<sup>88)</sup> výběr jeho vedení je do značné míry podroben politickému klíči a obsazován bývalými politiky. Nálezy NKÚ zpravidla nevedou k nápravě a vyvození odpovědnosti v konkrétních případech a nebývají zdrojem poznatků pro systémová nápravná opatření. Toto platí i pro oblast veřejného nakupování. Kontrola NKÚ je tedy do značné míry neúčinná.

## 5.2 STANDARDY

### 5.2.1 Řízení dle kategorií nákupů

V současné době není ve veřejném sektoru ČR implementována žádná obdoba tzv. category managementu<sup>89)</sup> se specifickými podmínkami pro způsob financování, soutěžní postupy a smluvní podmínky. Určitým náznakem mohou být připravované resortní centrální nákupy na úrovni ústřední státní správy, v rámci kterých má každé ministerstvo připravit seznam nejdůležitějších požívaných komodit.<sup>90)</sup>

Je však stále otázkou, nakolik budou analyzovány a aplikovány specifické požadavky na jednotlivé skupiny komodit, jelikož systém veřejných nákupů a zadávání zakázek dosud operuje pouze se základním rozdělením nákupů na služby, dodávky a stavební práce.<sup>91)</sup>

### 5.2.2 Ekonomické standardy

Plánování a realizace veřejných nákupů jsou v České republice vymezeny jen velmi vágními ekonomickými standardy. Zákon o zadávání veřejných zakázek do 31. března 2012 v zásadě žádné ekonomické standardy neobsahoval; novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. pak byly některé dílčí ekonomické standardy do zákona zakomponovány.<sup>92)</sup>

<sup>83)</sup> Odhadovaná velikost trhu veřejných zakázek zahrnující zakázky zadávané podle zákona a zakázky malého rozsahu viz: Důvodová zpráva k novele vládního návrhu zákona č. 137/2006 Sb. [online], s. 32. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71342>.

<sup>84)</sup> Měření korupce a jejího rozsahu ve státní správě je pochopitelně metodicky obtížné, více o korupci viz například Korupce nebo transparentnost? [online]. Praha: Transparency International, 2005. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/vz\\_studie\\_text.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_studie_text.pdf).

<sup>85)</sup> BUREŠ, Radim, Jansa, Petr. Studie národní integrity [online]. Praha: Transparency International, 2011, s. 145. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/studie-narodni-integrity/>.

<sup>86)</sup> CHVALKOVSKÁ, Jana, SKUHROVEC, Jiří. Measuring transparency in public spending: case of Czech Public e - Procurement Information System. IES Working Papers, 11/2010. Prague: UK FSV - IES, 2010. 14 s.

<sup>87)</sup> Viz Ústava České republiky, čl. 97 odst. 1, věta druhá ústavního zákona č. 1/1993 Sb.

<sup>88)</sup> Na rozdíl např. od Evropského účetního dvora Evropské unie (Court of Auditors), kde je důraz na odborné předpoklady „auditorů“ mnohem větší.

<sup>89)</sup> Více viz oddíl 4.3 této studie.

<sup>90)</sup> Přehled nejvýznamnějších komoditních skupin viz <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=de543118-9e02-4a4b-87f4-3431c44dc5c3>.

<sup>91)</sup> Tuto skutečnost dokládají i vzorové smlouvy připravené MMR ČR, které zohledňují pouze rozdělení na základní druhy zakázek – dodávky, služby, stavební práce, viz <http://www.portal-vz.cz/Centralizovane-zadavani-VZ/Vzorove-smlouvy>.

<sup>92)</sup> Je však otázkou, zda má zákon o veřejných zakázkách tyto standardy obsahovat nebo je vhodnější, aby byla hospodárnost veřejných nákupů řešena systematicky v rámci všech rozpočtových výdajů veřejného sektoru v jiném právním předpise (např. v zákoně o finanční kontrole), případně dominantně i jinou formou regulace, např. vytvořením nezávislého orgánu, který by, obdobně jako např. Energetický regulační úřad, vydával podrobnější pravidla pro prosazování ekonomických standardů ve veřejném nakupování formálně méně svázanou formou než je tomu u právních předpisů. Za uspokojivé řešení však není možné chápat pouhé stanovení zásad 3E bez robustnější úpravy, což lze minimálně pro určité kategorie nákupů považovat za splnění těchto zásad.

Rozpočtová pravidla 3E však nebyla i přes původní záměry do této novely ani jiných relevantních norem zařazena. Jediným obecným ekonomickým standardem veřejné správy jsou tak zásady 3E, které jsou obsaženy v zákoně o finanční kontrole jako obecné rozpočtové zásady. Většina zadavatelů však na platnost těchto zásad nebere ohled a při veřejném nakupování se snaží postupovat hlavně v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, který je především procesní normou.<sup>93)</sup>

Novelizací zákona o veřejných zakázkách, jež nabyla účinnosti 1. dubna 2012, vzniká veřejným zadavatelům povinnost odůvodňovat veřejné zakázky. Toto opatření by se dalo částečně označit za ekonomický standard; v době nabytí zákona účinnosti však stále nebyly vydány platné prováděcí vyhlášky, což zadavatelům značně ztížilo jeho uplatnitelnost.<sup>94)</sup> Prováděcí předpis je nepochybně jen otázkou času. I tak jde ale jen o dílčí krok, který nezahrnuje požadavek na odůvodnění nastavení veřejné zakázky s ohledem na všechny zásady 3E (obsahuje požadavek pouze na odůvodnění účelnosti veřejné zakázky) a pravděpodobně bude zcela postrádat pohled z hlediska celoživotních nákladů nákupu/projektu/zakázky, tj. hledisko hodnoty za peníze. Zákonná povinnost se navíc nevztahuje na sektorové zadavatele, což znamená, že zhruba na třetinu finančního objemu trhu s veřejnými zakázkami v ČR nebude mít toto opatření žádný vliv.

Z ekonomických standardů užívaných dosud v ČR je možné zmínit některé metodiky a nástroje používané pro zvláštní účely. Například pro některé projekty v rámci dotačních programů EU je standardně používána analýza nákladů a příjmů (CBA, tzv. cost-benefit analýza) dle metodiky Evropské unie. Ředitelství silnic a dálnic ČR zase pro vyhodnocení ekonomické efektivity u silničních a dálničních staveb užívá nástroj ekonomické analýzy spočívající v softwarovém programu HDM-4<sup>95)</sup> vyvinutém Birminghamskou univerzitou a doporučený Světovou bankou.<sup>96)</sup> Tyto standardy se však mnohdy neužívají konzistentně v rámci celého projektového cyklu (HDM-4 v zásadě jen ve fázi záměru) a většiny zadavatelů se vůbec netýkají.

Co se týče výše popsané zásady hodnoty za peníze, která klade důraz na hospodárnost v celém životním cyklu veřejného nákupu, ta zůstává v českém veřejném sektoru stále poměrně neznámým termínem. Ministerstvo financí tento princip používá především v rámci PPP projektů, ale samo uznává, že nemá kapacity na to vytvořit pro jeho dodržování odpovídající metodiky.<sup>97)</sup>

### 5.2.3 Technické standardy

Veřejní zadavatelé mají v České republice, stejně jako jakýkoli jiný pořizovatel výrobků obecnou povinnost postupovat dle technických standardů, které stanovují základní kvalitu a funkčnost pro většinu veřejných nákupů. V ČR platí mnoho základních technických standardů vydávaných Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,<sup>98)</sup> které by měly být harmonizovány s technickými normami platnými v EU.

Nedostatkem stávající praxe v ČR však je, že pro oblast veřejného sektoru nejsou v mnoha případech stanoveny **inovativnější a vyšší standardy, které by byly současně koordinovaně využívány s cílem zaručit vyšší hospodárnost výdajů, a to alespoň ve sféře státního sektoru.**<sup>99)</sup> Výsledkem nekoordinovaného přístupu, daného do značné míry absencí centrálního zadávání, jsou i nezanedbatelné problémy s funkčností některých nákupů při použití mimo organizaci, která nákup pořídila. Tento nedostatek je zjevný například v oboru informačních technologií, kde existuje mnoho různých standardů<sup>100)</sup> a na celkovou kompatibilitu a funkčnost informačních systémů je nutné vynakládat značné úsilí a náklady.

I když v ČR určité technické standardy jako minimální technická norma existují, zpravidla zde chybí státní podpora pro jejich používání a nejsou ošetřeny hlavní technické aspekty veřejných služeb, např. údržba již dokončených staveb či povinné porovnání technických variant řešení veřejné potřeby. Když už jsou některé instituty jako nástroj pro řízení technických rizik vymezeny, např. technický dozor investora nebo autorský dozor,<sup>101)</sup> není vymezen jejich rozsah, podmínky fungování<sup>102)</sup> a odpovědnost jejich nositelů. Účinnost těchto nástrojů v praxi je tak pro ochranu veřejných zájmů značně oslabena.

<sup>93)</sup> OCHRANA, František. Povinnost zadavatele postupovat při zadávání veřejných zakázek podle principů 3E s ohledem na ustanovení zákona o finanční kontrole [online]. Praha: MMR, Odbor veřejného investování, prosinec 2008, s. 3. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=052f029b-d098-4ed9-a7af-131948c8e44e>.

<sup>94)</sup> MENZELOVÁ, Kateřina. Co chybí novému zákonu o veřejných zakázkách. Česká pozice [online]. 18. 4. 2012. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/co-chybi-novemu-zakonu-o-verejnych-zakazkach?page=0,1>.

<sup>95)</sup> Tento softwarový nástroj je využíván na základě standardizované metodiky zvané „Český systém hodnocení silnic“ (CSHS).

<sup>96)</sup> ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC ČR. Uživatelský návod k českému systému hodnocení silnic [online]. Praha: ŘSD ČR, srpen 2007. Dostupné z: [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/d1b087377f498a0ac1256eec00394efe/\\$FILE/U%C5%BEivatelsk%C3%BD%20n%C3%A1vod%20CSHS%20srpen%202007.doc](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/d1b087377f498a0ac1256eec00394efe/$FILE/U%C5%BEivatelsk%C3%BD%20n%C3%A1vod%20CSHS%20srpen%202007.doc).

<sup>97)</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Metodika hodnoty za peníze v PPP projektech [online]. Ministerstvo financí ČR, 2007, s. 16. Dostupné také z: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2007-03-06\\_1Comp1\\_assessment\\_report\\_CZ.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2007-03-06_1Comp1_assessment_report_CZ.doc).

<sup>98)</sup> Do roku 2008 byly tyto normy vydávány Českým normalizačním institutem.

<sup>99)</sup> Orgány územní samosprávy mají přirozeně v mnoha směrech větší autonomii při výběru technických řešení nákupů.

<sup>100)</sup> Např. projekt základních registrů MVČR, viz: <http://www.mvcr.cz/clanek/projekty-zakladnich-registru-jsou-po-technicke-strance-pripravene.aspx>, <http://www.lupa.cz/clanky/kolik-budou-stat-zakladni-registry/>.

<sup>101)</sup> Viz § 152 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů: „(4) U stavby financované z veřejného rozpočtu, kterou provádí stavební podnikatel jako zhotovitel, je stavebník povinen zajistit technický dozor stavebníka nad prováděním stavby. Pokud projektovou dokumentaci pro tuto stavbu může zpracovat jen osoba oprávněná podle zvláštního právního předpisu, zajistí stavebník autorský dozor projektanta, popřípadě hlavního projektanta nad souladem prováděné stavby s ověřenou projektovou dokumentací.“

<sup>102)</sup> Myšlena je zejména nezávislost, nepodjatost, absence střetu zájmů, povinnost pojištění odpovědnosti atd.

Chybí také ucelené a soustředěné institucionalizované řešení k prosazení chytrých (angl. smart) technických řešení v praxi. Příkladem mohou být například standardy pro oceňování environmentální kvality budov a vládní programy na jejich podporu. Jedná se například o technickou normu BREEAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method),<sup>103)</sup> která vznikla ve Velké Británii v roce 1998 a představuje jeden z celosvětově používaných standardů pro posouzení budov z hlediska zásad trvalé udržitelnosti,<sup>104)</sup> podle kterého bylo provedeno posouzení více než 200 tisíc budov, přičemž více než milion je k posouzení přihlášeno. Sama britská vláda přijala skrze tzv. Vládní nákupní standardy<sup>105)</sup> závazek, že hodnocení nových státních budov dle BREEAM bude dosahovat stupně Vynikající (Excellent) a všechny větší rekonstrukce budov budou vykazovat stupeň Velmi dobrý (Very Good).<sup>106)</sup>

Jiným příkladem může být metoda projekční a inženýrské přípravy a užívání staveb označovaná zkratkou BIM (Building Information Modelling). BIM představuje metodu založenou na vytvoření digitálního modelu stavby i ve vícerozměrovém zobrazení, která slouží jako otevřená databáze informací o objektu, a to nejen o jeho předpokládaných funkčních znacích, prostorovém uspořádání a skutečných stavebních nákladech, ale i o nákladech na údržbu, provoz a likvidaci.

BIM je příkladem moderního chytrého stavebnictví, který získává celosvětovou oblibu mezi investory. V České republice však zatím nebyl na stavbě pořízené veřejným zadavatelem použit. Za jeho výhodu je považována zejména možnost:

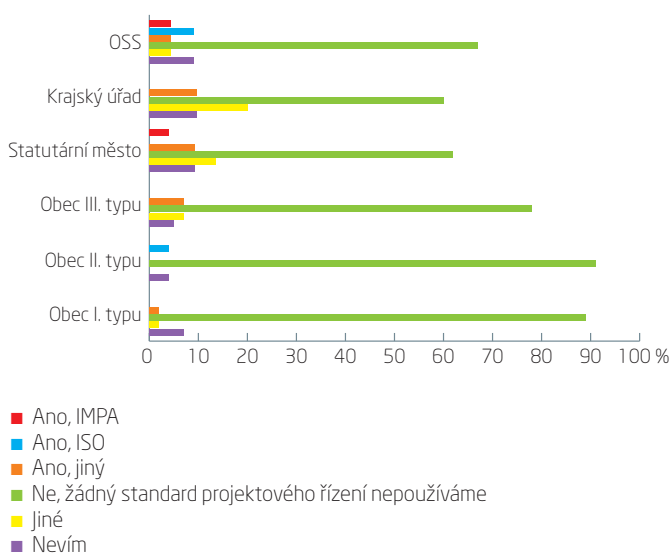
- spolupráce několika profesí na tvorbě kvalitního rozpočtového návrhu prezentovatelného v 3D rozlišení,
- rychlého porovnání jednotlivých technických řešení, včetně nákladové náročnosti,
- efektivní optimalizace výsledného návrhu,
- větší předvídatelnosti řešení pro všechny zúčastněné, včetně předvídatelnosti nákladů,<sup>107)</sup>
- rychlejší fáze realizace stavby,
- snížení bezpečnostních rizik při realizaci stavby,
- řešení napojení na existující zařízení či místní podmínky se snížením rizika nekompatibility napojení,
- srovnatelného snižování produkce odpadů při výstavbě i při užívání stavby,
- řízení nákladů (údržba, opravy atd.) stavby v jednotném databázovém prostředí i při jejím užívání,
- na základě výše uvedeného pak dosažení dalších přírůstkových zlepšení při pořízování staveb.

Lze tak uzavřít, že např. oproti systému vládních nákupních standardů ve Velké Británii postrádá systém veřejných nákupů v ČR až na výjimky komplexní jednotné technické standardy garantující vyšší nároky na dodání a funkčnost předmětu nákupu, které by představovaly lepší hodnotu za peníze, než požadují základní technické normy. Projevem této absence je četnost atypických řešení vyžadujících vyšší náklady na údržbu, vykazujících menší životnost, projevujících se v nekompatibilitě různých nákupů, duplicitách apod.

### 5.2.4 Standardy projektového řízení

V ČR neexistují obecně platné standardy či metodiky projektového řízení, v jehož rámci by veřejní zadavatelé mohli řídit veřejné projekty (nákupy). Naprostá většina zadavatelů nepoužívá při řízení projektů ani jiné mezinárodní metodiky. Tento fakt dokládá i výsledek analýzy stavu projektového řízení v ČR provedený ministerstvem vnitra a zobrazený v grafu 1.

**Graf 1: Míra využívání standardů projektového řízení ve veřejné správě ČR**  
**Využíváte standardy projektového řízení?**



Zdroj: MVČR<sup>108)</sup>

<sup>103)</sup> Viz BREEAM, <http://www.breeam.org/page.jsp?id=343>.

<sup>104)</sup> Dalšími standardy jsou například americký systém posouzení LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), viz <http://www.usgbc.org/> a německý model DGNB Německé rady pro trvale udržitelné budovy, viz [http://www.dgnb.de/\\_de/zertifizierung/index.php](http://www.dgnb.de/_de/zertifizierung/index.php). Co se týče České republiky, ČVUT (Fakulta stavební) vyvíjí aktivity dle další mezinárodní metodiky SBTool, viz <http://www.iisbe.org>, a to za účelem vytvoření lokalizovaného modelu SBToolCZ.

<sup>105)</sup> Viz Government Buying Standards, <http://sd.defra.gov.uk/advice/public/buying/>.

<sup>106)</sup> BREEAM je rozšířen zejména ve Velké Británii, Švédsku, Španělsku či Norsku.

<sup>107)</sup> U staveb vyprojektovaných v BIM se jako výhoda uvádí především minimální rozsah více prací.

<sup>108)</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. Stav a budoucnost implementace Smart Administration a projektového řízení ve státní správě a samosprávě [online]. MV ČR, 2011. Dostupné také z: [http://www.smartadministration.cz/uploads/ISSS\\_ASAdpox.pdf](http://www.smartadministration.cz/uploads/ISSS_ASAdpox.pdf).

V současné době není v přípravě přijetí žádné oficiální vládní metodiky pro složky veřejné správy ve věci projektového řízení. Jedinou aktivitou v této oblasti je projekt Smart Administration, který probíhá v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost. Jeho cílem je mimo jiné zlepšení informovanosti veřejné správy o požadavcích a principech projektového řízení a zároveň vytvoření metodických dokumentů projektového řízení pro ústřední orgány státní správy a regiony. Projekt však končí v roce 2015 a vzhledem k současnému stavu lze čekat v nejlepším případě doporučení konkrétní mezinárodní metodiky. Pravidla projektového řízení tak zůstávají uplatňována v různé kvalitě především v rámci projektů čerpajících finance z evropských operačních programů, a to podle podmínek konkrétního programu. Vláda ani žádný konkrétní rezort však v současnosti otevřeně neaspiruje na to, aby v ČR byly formulovány a následně implementovány standardy pro řízení veřejných projektů. Některé vládní agentury současně podstoupily proces certifikace podle systému řízení jakosti ISO, například Státní fond životního prostředí ČR získal v roce 2007 certifikáty integrovaného řízení jakosti a environmentu dle norem ISO 9001:2000 a 14001:2004. Jde však v zásadě o ojedinělé, a nikoliv systémové aktivity napříč veřejnou sférou.

Absence základních jednotných standardů projektového řízení a celková neochota orgánů veřejné správy dobrovolně aplikovat zásady projektového řízení má bohužel neblahé dopady na hospodárnost a kvalitu veřejných nákupů, které otevírají prostor pro manipulaci či korupci v různých fázích cyklu veřejného nákupu. Je třeba si uvědomit, že nezastupitelnou složkou projektového řízení je také řízení rizik spojených s projektem (nákupem) a jejich předcházení, kterými lze zamezit nežádoucím škodám na veřejném majetku. Bohužel řada případů plýtvání nebo manipulace ve veřejných nákupech ukazuje, že příčinou problému byla právě absence efektivního řízení rizik a jejich včasná prevence.

### 5.2.5 Soutěžní standardy

Problematika soutěžních standardů je v ČR řešena zejména prostřednictvím právních předpisů o veřejných zakázkách a koncesních smlouvách.<sup>109)</sup> Dosud však tyto soutěžní standardy obsahovaly řadu mezer a nedostatků, které se projevovaly zejména selháním zajištění rovné a otevřené soutěže o veřejné zakázky. Šlo především o problém nadměrného užívání zrychlených a jednacích zadávacích řízení, ve kterých docházelo různou měrou k omezování počtu uchazečů v soutěži. Oproti jiným státům EU jsou v ČR v soutěžích méně úspěšné malé a střední podniky a českému veřejnému sektoru se stále nedaří významně zvýšit podíl otevřených zadávacích řízení.<sup>110)</sup>

Poslední novelizace zákona o veřejných zakázkách provedená zákonem č. 55/2012 Sb. tyto standardy v mnoha ohledech vylepšila. Soutěže o veřejné zakázky by dle této novely měly například probíhat mnohem transparentněji (např. rozšíření použití profilu zadavatelů, bezprostřední otevírání obálek s nabídkami, zrušení losování), než jak tomu bylo dosud. Současně se soutěžním standardům podrobují podstatně větší část trhu s veřejnými zakázkami, což je dáno zejména snížením limitů pro tzv. veřejné zakázky malého rozsahu. Taktéž je nově uzákoněna podmínka minimálně dvou hodnocených nabídek v zadávacím řízení o veřejnou zakázku. V opačném případě je až na stanovené výjimky zadavatel povinen zadávací řízení zrušit.

Na druhou stranu však častá novelizace zákona<sup>111)</sup> může vést k určité nestabilitě normativního rámce pro zadávání zakázek a z toho plynoucím chybám ve výkladu zákona a zadávací praxi. Skutečný dopad některých opatření lze proto hodnotit až s odstupem doby v závislosti na kvalitě jejich implementace a celkové stabilitě právního prostředí.

Jistým přínosem pro zkvalitnění soutěžních standardů zadávacích řízení může být také projekt NIPEZ (Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek) Ministerstva pro místní rozvoj ČR.<sup>112)</sup> V jeho pilotní fázi je připraven tzv. číselník NIPEZ,<sup>113)</sup> který má standardizovat jednotlivé typy nejčastěji nakupovaných komodit. Číselník je založen na CPV kódu<sup>114)</sup> zavedeném Evropskou komisí pro jednotnou klasifikaci všech poptávaných dodávek, služeb a prací. Cílem číselníku NIPEZ je zpřesnit popis předmětu veřejné zakázky, usnadnit orientaci zadavatelů i dodavatelů zakázek v zadávacím řízení a celkově zefektivnit zadávací proces.

Dílčí zkvalitnění soutěžních standardů lze také očekávat od nově stanovené povinnosti pro zadavatele určitých komodit používat nový způsob hodnocení nabídek prostřednictvím elektronické aukce.<sup>115)</sup> MMR však stále nepřipravilo prováděcí předpis, který by definoval skupiny komodit podléhající této povinnosti. Díky tomuto nástroji by mělo podávání nabídek v celé řadě zadávacích řízení napříště probíhat s daleko větším tlakem zejména na cenovou soutěž mezi dodavateli.

<sup>109)</sup> Výjimku tvoří zvláštní úprava tzv. nabídkového řízení podle ustanovení § 10 a násl. zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>110)</sup> KAMENÍK, Martin (ed). Otevřenost zadávacích řízení [online]. Oživení, o. s., 2011, s. 37, 46, 47. Dostupné z: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevenost\\_final1.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevenost_final1.pdf).

<sup>111)</sup> Od účinnosti zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, dosud došlo k 6 novelizacím zákona, nepočítaje v to promítnutí změn ze strany ostatních právních předpisů.

<sup>112)</sup> Viz NIPEZ, <http://www.portal-vz.cz/NIPEZ>.

<sup>113)</sup> Viz Číselník NIPEZ, <http://www.portal-vz.cz/NIPEZ/Ciselnik-NIPEZ>.

<sup>114)</sup> Viz Common Procurement Vocabulary, [http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv\\_en.htm](http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv_en.htm).

<sup>115)</sup> Ustanovení odst. 5, § 96 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění.

Stále však chybí prováděcí metodiky orientované např. na doporučení dobré praxe při soutěžení rozdílných kategorií nákupů<sup>116)</sup> či některé pomocné technické soutěžní nástroje (např. pro soutěžení veřejných zakázek zohledňujících náklady životního cyklu nákupu). Existence specifických metodických materiálů, vzorových dokumentů a výkladových stanovisek, možnost získat kvalifikovanou odpověď na sporné otázky apod. je však pro právně i ekonomicky správně provedené zadávací řízení naprosto zásadní. Jistá míra informovanosti je zajištěna prostřednictvím Portálu o veřejných zakázkách na webových stránkách MMR ČR. Tento rozsah podpory však zdaleka neodpovídá důležitosti veřejného nakupování v rámci národního hospodářství a závažnosti negativních důsledků, které špatné veřejné zadávání může celospolečensky přinést.<sup>117)</sup>

### 5.2.6 Smluvní standardy

Smlouva je základem pro možnost veřejných zadavatelů vymoci si předpokládané plnění veřejné zakázky. Smluvní standardy mohou veřejným zadavatelům pomoci uzavřít pro daný veřejný nákup takové smlouvy, které budou minimalizovat rizika nekvalitní dodávky, jakož i jim zajišťovat dostatečně kvalitní právní režim pro další obvyklé vztahy mezi zadavatelem a dodavatelem. Absence kvalitních smluvních standardů vede k situaci, kdy veřejní zadavatelé používají různé podmínky pro stejné či obdobné nákupy, což vyvolává právní nejistotu na obou smluvních stranách a zvýšené náklady na smluvní i projektové řízení takových vztahů. Nejsou-li dostupné a využívané smluvní standardy, každé zadávací řízení je v zásadě vedeno podle jiných obchodních podmínek, což samo o sobě nepřispívá ke kultivaci tržního prostředí směrem k větší výkonnosti.

V době vzniku této studie zavádí Ministerstvo pro místní rozvoj ČR minimální jednotná smluvní pravidla (obchodní podmínky) pro veřejné zakázky na stavební práce, a to v rámci prováděcího předpisu k zákonu o veřejných zakázkách (stav ke 30. dubnu 2012). Výsledná podoba tohoto prováděcího předpisu je však zatím nejasná.

V České republice chybí v zásadě modelové smlouvy státu, např. modelová kupní smlouva na nákup běžného zboží, modelová smlouva o dílo, modelová smlouva o poskytování služeb apod. Okrajově a často s velkým nepochopením (chybně) jsou aplikovány některé mezinárodně uznávané smluvní standardy, například vzory smluv FIDIC,<sup>118)</sup> které jsou využívány ve stavebnictví.<sup>119)</sup> Jde však v lepším případě jen o sektorová řešení, nikoli řešení v rámci stavebnictví na úrovni státu jako celku. Bez standardizovaných smluvních nástrojů ve veřejných nákupech, kde těžiště hodnoty za peníze spočívá zejména v kvalitě dodávky (typicky stavebnictví či IT služby), a navazujících standardizovaných nástrojů projektového řízení (např. jednotná struktura dokumentace o provádění projektu, vzorové zápisy z kontrolních dnů, jednotné zpracování harmonogramů projektů, jednotná struktura výkazu výměr a „prostavenosti“ apod.) lze sotva účinně a hospodárně řídit a kontrolovat jakýkoli veřejný nákup.

MMR se nyní nachází v procesu zavádění standardů v rámci centralizovaného zadávání, které má na jednotlivých resortech vlády začít fungovat v průběhu roku 2012. Součástí standardů mají být i smlouva o centrálním zadávání, rámcové smlouvy na dodávky a služby, prováděcí smlouvy uzavírané na základě rámcových smluv a konečně prováděcí smlouvy o dílo na stavební práce (MMR, 2012). V rámci centrálního zadávání tak lze v otázce smluvních standardů očekávat určité zlepšení.

Obecně se pro přehlednost smluvního řešení i z mnoha jiných praktických důvodů v dobré mezinárodní praxi prosadil přístup k modelovým smlouvám, kdy existují na jedné straně všeobecné obchodní podmínky, do kterých zadavatel při zpracování obchodních podmínek daného nákupu nezasahuje, a na straně druhé zvláštní podmínky, ve kterých může zadavatel přehledně upravit změny smluvního řešení oproti všeobecným podmínkám. Specifikace daného nákupu jsou pak řešeny v typických přílohách zvláštních podmínek. Tento přístup, i když není v tuzemské smluvní praxi příliš obvyklý, zde lze jednoznačně doporučit.

Dosavadní přístup vlády a ministerstva v oblasti smluvních standardů lze hodnotit jako fragmentární, tj. nikoliv systémový.<sup>120)</sup> Každý zadavatel používá zpravidla své vlastní smlouvy a povinné obchodní podmínky. Inspirace z dobré mezinárodní smluvní praxe je spíše výjimečná. Tento stav laissez-faire ve veřejném sektoru je rizikovým faktorem a zvyšuje pravděpodobnost existence pro veřejné zadavatele nevýhodných nebo rizikových smluvních vztahů. Toto riziko je v ČR navíc umocněno sídelním a správním uspořádáním, které je tvořeno více než 6000 obcemi.

<sup>116)</sup> Viz problematika řízení dle kategorií nákladů uvedená v oddíle 4.3 této studie. Tyto metodiky, de facto manuály dobré praxe, by mohly ukázat, jak správně nastavit veřejnou zakázku, jakou přijmout soutěžní strategii pro její zadání a jaké otázky při takovém nastavení v praxi zvažovat.

<sup>117)</sup> Jako inspirativní příklad lze zmínit např. Vergabekompetenzzentrum v Rakousku (<http://www.bbg.gv.at/kunden/beratung/vergabekompetenz-center/>), které poskytuje zadavatelům odborné rady a dokonce může i administrovat některé složité veřejné zakázky.

<sup>118)</sup> Jde o modelové smluvní vzory vydávané Mezinárodní federací konzultačních inženýrů (franc. Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils, zkratka FIDIC). Tyto modelové smlouvy jsou nejběžnějším mezinárodním smluvním vzorem ve stavebnictví a dle jejich předlohy vypracovalo Ministerstvo dopravy ČR i soustavu smluvních vzorů používanou povinně při státní výstavbě pozemních komunikací v České republice.

<sup>119)</sup> Často se např. stává (s výjimkou sektoru dopravy, kde jsou modelové smlouvy FIDIC upraveny do závazných standardů Ministerstva dopravy ČR), že oproti standardnímu rozdělení obchodních podmínek na všeobecné a zvláštní, kdy všeobecné podmínky mají být nedotčeny a změny jsou prováděny pouze ve zvláštních podmínkách, jsou smlouvy "hybridizovány" zásahy do samotného textu všeobecných podmínek, v horším případě rovnou zrušením zvláštních podmínek. Tyto zásahy jsou často neodborné, bez znalosti souvislostí, terminologie a vazeb v rámci všeobecných podmínek, a jejich výsledkem je pak nejistota ohledně práv a povinností.

<sup>120)</sup> Jako výjimku je možné zmínit modelovou PPP smlouvu vydanou Ministerstvem financí ČR, viz [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xcchg/mfcr/xsl/rr\\_ppp\\_metodiky\\_postupy\\_25475.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xcchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_25475.html) nebo vzorová smluvní ujednání mezi vlastníky a provozovateli vodohospodářské infrastruktury v rámci Operačního programu Životní prostředí ČR, viz <http://www.opzp.cz/clanek/254/1545/vzorova-smluvni-ujednani/>.



### 5.2.7 Informační standardy

Z hlediska informačních standardů učinila ČR velký krok vpřed díky novele zákona o veřejných zakázkách, která vstoupila v účinnost 1. dubna 2012. Tato novela provedená zákonem č. 55/2012 Sb., zavedla řadu nových informačních povinností pro zadavatele, např. povinnost uveřejňování smluv, výše skutečně uhrazené ceny a seznamu subdodavatelů na profilu zadavatele. Má-li subdodavatel formu akciové společnosti, bude dále přílohou seznamu subdodavatelů i seznam vlastníků akcií s podílem vyšším než 10 %. Z hlediska transparentnosti jde o značný pokrok zejména v průhlednosti realizační fáze zakázek. Bohužel však došlo k nesystémovému opatření v tom, že zmíněné informace budou zveřejňovány zčásti na tzv. profilech zadavatelů a zčásti ve Věstníku veřejných zakázek (dříve ISVZUS) a že novým povinností nebude podléhat významná skupina sektorových zadavatelů. To může způsobit nižší efektivitu nově zavedených opatření transparentnosti.

Jisté nedostatky panují také v praktickém uveřejňování informací o zakázkách ve Věstníku veřejných zakázek. Tento jednotný elektronický informační systém byl spuštěn v r. 2004 a byl jistým průkopníkem v elektronizaci dat o zakázkách ve srovnání s ostatními zeměmi EU. Bohužel však dosud nedosahuje svých možností kvůli selhávání v jeho správě a rozvoji. Předně systém neobsahuje vždy důležité informace o konkrétních zakázkách,<sup>121)</sup> stále je uživatelsky nepřehledný, neumožňuje dále pracovat s daty (např. tvorba statistických sestav) a užívá terminologii odlišnou od zákona o veřejných zakázkách. Na přelomu roku 2011 a 2012 se na funkčnosti systému také negativně projevila změna provozovatele.<sup>122)</sup>

Informační standardy se totiž netýkají pouze zveřejňování dat na straně zadavatele, ale také přehlednosti celého systému veřejných nákupů. V ČR zatím **neprobíhá systematické sledování funkčnosti a výkonnosti** celého systému veřejných nákupů. MMR jakožto gestor veřejného zadávání provádí statistické vyhodnocení dat z Věstníku veřejných zakázek. Ten však neposkytuje všechny důležité informace pro hodnocení veřejných nákupů (např. konečné parametry dodávaného předmětu plnění<sup>123)</sup> nebo konečné ceny veřejných nákupů). Aby mohl být více využit potenciál elektronizace informací o veřejných zakázkách pro monitoring a vyhodnocování nákupní praxe, je třeba doplňovat informační standardy o jasně stanovené formáty zveřejňovaných dat pro snadnou možnost data centrálně shromažďovat a vyhodnocovat. V případě ČR by mohl být vhodným řešením jednotný standard a formát tzv. profilů zadavatelů, který by byl kompatibilní se současným centrálním informačním systémem a umožňoval by relativně levný sběr klíčových informací o nákupech.

## 5.3 ORGÁNY A ORGANIZACE

### 5.3.1 Normativní úřad pro veřejné nakupování

Normativním úřadem je v oblasti veřejného nakupování v České republice ministerstvo pro místní rozvoj, které je gestorem zákona o veřejných zakázkách a jako takové je odpovědné za metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek a implementaci právních předpisů. Vedle toho má v gesci i oblast investiční politiky státu,<sup>124)</sup> je správcem Portálu o veřejných zakázkách a koncesích<sup>125)</sup> a nově i institucionalizovaného Věstníku veřejných zakázek.<sup>126)</sup> Touto činností splňuje základní funkce normativního úřadu. Jeho podpůrné funkce ve veřejném nakupování jsou však zatím ve srovnání s jinými obdobnými úřady v zahraničí<sup>127)</sup> velmi omezené:

- Co se týká vymezení a následného spravování standardů pro veřejné nákupy, MMR zatím připravuje jen omezený počet vzorových smluv (smluvní standardy), a to pouze pro zadavatele v rámci centrálního zadávání. Ostatní standardy dosud chybí, byť je řada z nich připravována v rámci elektronizace zadávání (projekt NIPEZ). MMR tak nefunguje jako normativní úřad pokrývající vydáváním jednotlivých standardů komplexně problematiku veřejného nakupování.
- Metodickou a podpůrnou roli zatím MMR naplňuje jen do určité míry, a to jakožto resort odpovědný za oblast veřejných zakázek (v zásadě jen soutěžní standardy). Na centralizované úrovni však neslouží jako orgán řízení strategických nákupů a nebude tak zřejmě sloužit ani v rámci připravovaného centralizovaného nákupu; každý rezort bude zřejmě centralizované nákupy řídit sám, MMR bude tuto činnost jen koordinovat.
- MMR neposkytuje dostatečnou informační a dokumentační podporu personálu zadavatelů, kteří se tak v mnoha případech obrazejí na externí poradenské firmy.
- MMR nefunguje jako **poradní platforma**, na niž by se zadavatelé mohli obrátit. V jeho struktuře neexistuje odbor, který by měl vyčleněny kapacity pro naplnění této funkce. To samé platí o **poskytování informací uchazečům** o zakázky.
- MMR nestanovuje ani nespravuje žádný systém minimálních nároků na administrátory veřejných zakázek (úředníky, zaměstnance zadavatele nebo externí subjekty), kteří připravují a organizují veřejné nákupy a jsou oprávněni činit úkony spojené s definováním předmětů zakázek, jejich zadáváním a realizací. MMR také nezajišťuje systematická školení pro tyto cílové skupiny. Školení zadavatelů probíhá spíše ad hoc.<sup>128)</sup>

<sup>121)</sup> Např. zadavatelé ČEZ, a. s. často neuvádí vybraného dodavatele, a přesto jsou jeho oznámení o zadání zakázky systémem akceptována, viz např. <http://www.isvzus.cz/en/Form/Display/152632> nebo <http://www.isvzus.cz/en/Form/Display/151623>.

<sup>122)</sup> Od podzimu 2011 provozuje Věstník veřejných zakázek namísto České pošty společnost Ness, s. r. o..

<sup>123)</sup> Např. zda byl předmět zakázky dodán v požadovaném rozsahu, termínu a kvalitě.

<sup>124)</sup> Tato působnost MMR vyplývá z § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů, kde je toto ministerstvo označeno jako ústřední orgán státní správy pro oblast investiční politiky.

<sup>125)</sup> Viz Veřejné zakázky a PPP, <http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP>.

<sup>126)</sup> Dříve označovaný jako tzv. uveřejňovací subsystém Informačního systému o veřejných zakázkách.

<sup>127)</sup> Viz také příloha č. 2 k této studii.

<sup>128)</sup> Např. v r. 2010 MMR zorganizovalo 4 vzdělávací semináře, viz <http://www.portal-vz.cz/Vzdelavani/Vzdelavaci-akce>.

- Ministerstvo každoročně zpracovává statistiku veřejných zakázek evidovaných ve Věstníku veřejných zakázek (dříve ISVZUS).<sup>129)</sup> Ta však obsahuje pouze základní údaje o stavu zadávání veřejných zakázek v ČR (druhy řízení, druh zadavatele, předmět zakázky, cenu vítězné nabídky, regionální strukturu zadavatelů atp.), nikoliv však podrobnější údaje o zakázkách a další relevantní údaje o veřejných nákupech (rozdíl mezi plánovanými a dosaženými výsledky, mezi plánovanou a konečnou hodnotou nákupu apod.). Pro hodnotné statistické výstupy dosud chybí náležitá metodika hodnocení systému veřejných nákupů.

Z výše uvedeného vyplývá, že MMR fakticky není plnohodnotným regulačním orgánem, který by mohl usměrňovat politiku veřejných nákupů. Zatím plní jen nezbytnou roli související s rozvojem a implementací základních soutěžních standardů a pomocných technických nástrojů a nově i některých smluvních standardů.

Této omezené roli také odpovídají personální kapacity odboru veřejného investování MMR, které byly početně dlouhodobě poddimenzovány a jen pomalu se začínají navyšovat. V současné době čítá personál 30 osob.<sup>130)</sup> Za takového stavu je v ČR obtížné efektivně vytvářet a systematicky rozvíjet komplexní politiku veřejných nákupů, a to zvláště s ohledem na podíl veřejného nakupování na HDP České republiky a přetrvávající problémy s nehospodárností v tuzemské praxi veřejných nákupů. Je proto žádoucí stabilizovat a dále zkvalitňovat kapacity pro strategické řízení politiky veřejných nákupů.

Závěrem je třeba konstatovat, že MMR je v postavení běžného ministerstva pod politickým vedením, tj. nemá určité prvky nezávislosti typické pro dohledové a kontrolní úřady.<sup>131)</sup> Do budoucna tak nebude moci plnit obvyklou regulační funkci, ve které je spojeno vydávání standardů s jejich následnou kontrolou.

### 5.3.2 Orgány kontroly veřejných nákupů

Do oblasti kontroly veřejných nákupů lze zařadit orgány interní kontroly v organizaci zadavatele a orgány kontroly externí. Přitom máme na mysli kontrolu profesionální, zajišťovanou autoritami veřejné správy.

V ČR je kontrola ve státní správě nastavena zákonem o finanční kontrole<sup>132)</sup> a souvisejícími právními předpisy, zejména zákonem o státní kontrole a zákonem o rozpočtových pravidlech.<sup>133)</sup> V oblasti územně samosprávných celků upravují systém interní kontroly zákony o vzniku těchto celků, tj. zákony o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze,<sup>134)</sup> a to většinou společně se zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>135)</sup>

Do cílů finanční kontroly spadá taktéž prověřování, zda jsou výkony veřejné správy, včetně veřejných nákupů, prováděny účelně, efektivně (účinně) a hospodárně (zásady 3E). V České republice však chybí systémový přístup, který by dal kontrolní činnosti obecně, včetně kontroly veřejných nákupů, jednotný metodický rámec a procesní postup, jako tomu je například v případě Evropského účetního dvora, kde existuje jednotný a závazný Manuál pro audit výkonnosti.<sup>136)</sup> K nedostatku jednotného podrobnějšího procesního rámce se v oblasti veřejného nakupování přidává absence výše popsaných standardů, které by určitěji popsaly, co je účelné, účinné a zejména hospodárné. Za takovéto situace musí být jakýkoli kontrolní nálezh v oblasti posouzení splnění zásad 3E více méně subjektivní bez možnosti odkázat se na porušení konkrétního standardu dobré praxe. V tomto smyslu je finanční kontrola v České republice odsouzena spíše ke sledování dodržení formálních pravidel, která jsou předem jasně dána, a je upozadována věcná kontrola zaměřená na dodržování zásad 3E. Tento fakt je pochopitelný, protože bez předem daných, písemně zachycených a oficiálně vydaných pravidel s dostatečným stupněm určitosti stanovujících po věcné stránce „co je a naopak není dobré“, je obtížné vydat jakýkoli soud, který by nebyl napaden pro svoji subjektivitu. Kontrola naplňování zásad 3E tak musí být v ČR nutně neúčinná, což se následně projevuje v absenci vyvození odpovědnosti za zjevná selhání, a to nejen v oblasti veřejného nakupování.

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) má svým postavením, pravomocemi a funkcemi zajistit nezávislou a objektivní kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, pod které spadá i realizace veřejných nákupů. Jako kontrolní orgán nejenže dohlíží na soulad hospodaření s právním řádem, ale také hodnotí dodržování zásad 3E při výdajích státu. Díky tomu dokázal dosud odhalit celou řadu nehospodárných nákupů – jmenujme například nedávné zjištění, že provozování dálničního mýta soukromou firmou je v ČR dražší než v řadě dalších zemí.<sup>137)</sup> Z dosavadních poznatků a kontrolní praxe však vyplývá, že kontrola veřejných nákupů ze strany této instituce má určité nedostatky, a to jak v rovině nezávislosti a objektivnosti, tak i z hlediska rozsahu kontroly:

<sup>129)</sup> Viz Statistické výstupy o veřejných zakázkách, <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts>.

<sup>130)</sup> V r. 2009 byl počet osob 17. Zdroj: OECD. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z [online]. ©OECD, 27. apríl 2007, s. 138. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>.

<sup>131)</sup> Tuto roli zastává např. Energetický regulační úřad nebo Český telekomunikační úřad.

<sup>132)</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>133)</sup> Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>134)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>135)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>136)</sup> Tento manuál je dokonce přeložen do českého jazyka, viz <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3672724.PDF>.

<sup>137)</sup> ČTK. Provoz mýtného systému je dražší než v Německu i Rakousku, tvrdí NKÚ [online]. Praha: Česká tisková kancelář, 2012. Dostupné z: <http://www.auto.cz/provoz-mytneho-systemu-drazsi-nez-nemecku-rakousku-tvrdi-nku-66208>.

- Personální politika úřadu je dlouhodobě politicky motivovaná.<sup>138)</sup> Ve výsledku pak v čele NKÚ nestojí osobnosti dostatečně odolné proti politickému tlaku a obzvláště v případech velkých nákupů zde hrozí politické zásahy do kontrolních postupů.
- Nálezy NKÚ nemají příliš velký dopad na systém veřejných nákupů v ČR ani na postup samotných zadavatelů. V případě zjištěného pochybení tak ve většině případů transakce dále probíhá a zadavatel nevyvodí z pochybení žádné důsledky.<sup>139)</sup> Kontrolní nálezy jsou odpovědnými aktéry (politická reprezentace, úředníci) akceptovány spíše formálně, bez náležitých systémových opatření pro nápravu.
- Kontrolní činnosti NKÚ nepodléhá celá řada veřejných nákupů realizovaných územními samosprávami nebo obchodními společnostmi, které jsou ovládány nebo financovány veřejnou správou a zajišťují významné veřejné služby.
- K funkci člena NKÚ není teoreticky potřebná žádná speciální odbornost mimo požadavek na vysokoškolské vzdělání.<sup>140)</sup>

### 5.3.3 Nezávislý přezkum zadávání veřejných zakázek

Přezkumem zadávacích a koncesních řízení a soutěží o návrh je v České republice pověřen **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)**. Jeho pravomoci a působnost jsou do značné míry dány směrnicemi EU o veřejných zakázkách.<sup>141)</sup> ÚOHS vydává předběžná opatření, rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky, koncesní smlouvy a soutěži o návrh postupoval v souladu se zákonem, ukládá nápravná opatření a kontroluje úkony zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zákona o státní kontrole. Touto činností ÚOHS není dotčena působnost jiných orgánů vykonávajících takovou kontrolu podle zvláštních právních předpisů, zejména působnost NKÚ. Proti rozhodnutí ÚOHS mohou účastníci řízení podat správní žalobu u správního soudu.

Na činnosti ÚOHS je obecně kritizováno, že dohledová a kontrolní činnost je prováděna spíše po formální stránce<sup>142)</sup> a není kladen důraz na kontrolu věcnou, tedy na to, zda zadávací postup naplňuje zásadu hodnoty za peníze a zásad 3E.<sup>143)</sup>

Pochybnosti lze nacházet také v nezávislosti přezkumu a profesionálního vedení ÚOHS. Předseda, který stojí v čele ÚOHS, je na návrh vlády ČR jmenován prezidentem republiky.<sup>144)</sup> Nezávislost vedení úřadu tak není dostatečně garantována. Řízení úřadu, kvalita jeho kapacit a výsledky jeho činnosti se mohou snadno stát předmětem politického soupeření namísto profesionálního a nezávislého dohledu. Zákon o ÚOHS sice stanovuje neslučitelnost funkce předsedy úřadu s členstvím v politické straně nebo hnutí, není však ošetřen tzv. syndrom otáčivých dveří. Jednání předsedy tak mohou silně ovlivňovat předchozí nebo budoucí angažmá v politické činnosti nebo v podnikatelských aktivitách.<sup>145)</sup>

Na funkci předsedy ÚOHS, stejně tak jako na členy kolegia NKÚ, nejsou kladeny žádné zvláštní odborné nároky. Navíc vedení ÚOHS – na rozdíl od NKÚ, kde funguje kolegium –, není koncipováno jako kolektivní orgán, což vede k poměrně nestandardní koncentraci rozhodování v odvolacím řízení do rukou jedné fyzické osoby. Toto systémové nastavení tak neposkytuje záruky, že bude dosahováno co nejvíce kvalitních rozhodnutí. To platí zejména s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí ÚOHS nabývají právní moci ještě dříve, než se o nich případně rozhoduje u správního soudu, přičemž bez ohledu na případné zvrácení špatného rozhodnutí v linii správního soudnictví lze v mezidobí uzavřít smlouvu na realizaci veřejné zakázky, u které může být později zjištěno porušení zadávacích pravidel. Toto celkové nastavení tak představuje poměrně velkou právní nejistotu i na straně zadavatelů veřejných zakázek.

Kritizována bývá i samotná konstrukce přezkumu veřejných zakázek, který je prováděn v rámci písemného správního řízení úředníky, na něž nejsou kladeny žádné speciální požadavky týkající se vzdělání či praxe. Na zvážení je proto změna tohoto systému směrem k ústnímu, nezávislému a kontradiktornímu procesu, jež by se více podobal soudnímu řízení,<sup>146)</sup> a stanovení kvalifikačních požadavků na zaměstnance ÚOHS podílejících se na přezkumu veřejných zakázek.

<sup>138)</sup> MENZELOVÁ, Kateřina. Kdo bude supermanem v čele NKÚ? Do výběru se stále plete politika. Česká pozice [online]. 22. 3. 2012. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/kdo-bude-supermanem-v-cele-nku-do-vyberu-se-stale-plete-politika>.

<sup>139)</sup> PAVEL, Jan. Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice [online]. Transparency International ČR, 2009. s. 5. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/vz5\\_efektivnost\\_fungovani\\_kontroly\\_vz.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf)

<sup>140)</sup> Chybí tedy například požadavek na délku relevantní praxe, absolvování určité zkoušky (např. auditorské) či jiné ověření odborných předpokladů pro výkon člena NKÚ, viz § 12 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Oproti tomu např. na funkci předsedy Energetického regulačního úřadu je požadováno „nejméně 7 let praxe v oboru energetiky, z toho alespoň 3 roky v řídicí nebo vedoucí funkci“, viz § 17b odst. 4, písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>141)</sup> Zejména Směrnicí Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>142)</sup> PAVEL, Jan. Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice [online]. Transparency International ČR, 2009. s. 5. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/vz5\\_efektivnost\\_fungovani\\_kontroly\\_vz.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf).

<sup>143)</sup> Je však třeba konstatovat, že tuto pravomoc ÚOHS dle zákona nemá. Na druhou stranu je skutečností, že ÚOHS se této pravomocí z věcně pochopitelných důvodů brání. Je totiž orgánem zřízeným pro ochranu hospodářské soutěže, nikoliv pro ochranu hospodárnosti ve veřejném zadávání.

<sup>144)</sup> Viz zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>145)</sup> Např. současný předseda Ing. Petr Rafaj byl 4 roky místostarostou ve Frýdku-Místku, členem dozorčích rad Letiště Praha a státního podniku Povodí Odry a zároveň poslancem za ČSSD.

<sup>146)</sup> Takto vypadá přezkum veřejných zakázek např. v Rakousku (Bundesvergabeamt, <http://www.bvg.gv.at>), kde probíhá ústní jednání před tříčlennými senáty, které sestávají z pracovníka úřadu a zástupců zadavatelské a dodavatelské sféry.



Lepší situace naopak panuje v samotné rozhodovací praxi ÚOHS. Odvolací a nápravný systém, který by měl zajišťovat spravedlivé podmínky na trhu, je do značné míry určován evropskou legislativou a jejím výkladem soudními instancemi Evropské unie. Díky tomu je u účastníků řízení rozhodování ÚOHS v základních aspektech zadávání veřejných zakázek a koncesních smluv lépe předvídatelné.

Je však třeba konstatovat, že v případě porušení zákona samotné pokuty udělované ÚOHS zadavatelům často nemají žádný reálný dopad na změnu jejich praxe či na jejich personální politiku, protože zadavatelé ve většině případů dále nevybíhají náhrady škod za udělené pokuty na odpovědných osobách, resp. původcích škod.<sup>147)</sup>

### 5.3.4 Centrální nákupní agentury

V České republice neexistuje v současné době **jediná instituce**, která by na centrální úrovni zajišťovala agregaci poptávky pomocí centralizace nákupů, jakou představuje např. vládní agentura BBG<sup>148)</sup> v Rakousku. Několik podobných organizací působí jen v rámci menších uskupení zadavatelů na regionální úrovni. Za zmínku stojí Plzeňský kraj, který takovou agenturu založil z vlastního podnětu jako svoji příspěvkovou organizaci Centrální nákup Plzeňského kraje.<sup>149)</sup> Tato organizace centrálně nakupuje materiál a služby pro 141 krajem spravovaných zařízení a organizací v oblasti školství, zdravotnictví, dopravy, kultury a sociálních věcí, přičemž roční úspora je odhadována na desítky milionů korun ročně.<sup>150)</sup>

Zavedení centrálního nakupování si dala do své politické agendy až současná vláda ČR, a to jako úkol v rámci Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 a 2012.<sup>151)</sup> V této souvislosti by od 1. července 2012 mělo být částečně centralizované zadávání veřejných zakázek v ČR zavedeno, ale pouze na rezortní úrovni.<sup>152)</sup> Každý rezort ústředního orgánu státní správy (případně dalších podřízených organizací) by měl zřídit vlastní systém centralizovaného zadávání pro nákup společných komodit, přičemž MMR bude jako správce všechny tyto systémy koordinovat. Nově vznikne také seznam minimálních komodit, které bude povinné nakupovat právě za pomoci centrálního zadávání.

Tento systém lze oprávněně hodnotit jako dílčí řešení, jelikož centrální nákup bude probíhat pouze na rezortní úrovni, což už nyní na různých ministerstvech v různé úrovni probíhá. Nesporným přínosem samozřejmě bude, že tyto centrální nákupy budou nadále probíhat systematictěji s jednotným způsobem, smluvními vzory apod. Zvolené řešení však bohužel neumožňuje centrální strategické řízení a kontrolu nákupu identických komodit, jak by tomu bylo u jediné nákupní agentury. Lze tedy i nadále očekávat rozdílné podmínky a nákupní ceny jednotlivých ministerstev u identických či podobných nákupů. Taktéž lze pochybovat o větší nezávislosti a odbornosti centrálního nákupu, pokud bude i nadále spadat pod politické vedení ministerstev, za neutěšené situace, kdy státní správa stále podléhá silné politizaci svého výkonu.

Jednou z dalších nevýhod je také nepřístupnost služeb centrálních nákupů ostatním zadavatelům mimo úřady ústřední státní správy, kvůli čemuž nebude plně využito hlavního efektu centrálních nákupů, tedy agregace poptávky vedoucí k úsporám z rozsahu v rámci celého veřejného sektoru a snížení transakčních nákladů na zadávací řízení.<sup>153)</sup> To se týká zejména orgánů územní samosprávy.

Rozhodnutí zavést uzavřené centrální nákupy na rezortní úrovni jednotlivých ministerstev tak nelze považovat za plnohodnotný systém centrálních nákupů, jak tomu je v zahraničí. U země velikosti České republiky je tam obvyklý model jedné dominantní nákupní agentury<sup>154)</sup> pro celou státní správu, jejíž služby zároveň mohou používat i ostatní zadavatelé veřejných zakázek. Zadavatelé přitom nemusí být za všech okolností povinni služeb centrálních nákupů využívat, pokud jsou schopni stejně komodity při stejné kvalitě pořizovat za stejné nebo nižší ceny než centrální nákupní agentura.<sup>155)</sup> Jsou však veřejně prostřednictvím internetu konfrontováni s informacemi o cenách, specifikacích nákupů a smluvních podmínkách, za kterých si velmi jednoduše mohou požadovaný veřejný nákup při v zásadě zanedbatelných transakčních nákladech pořídit. Právě existence ceníků centrálních zadavatelů a institutu odůvodnění veřejné zakázky by u nás významně pomohlo zadavatelům lépe se rozhodovat o tom, zda budou veřejnou zakázku zadávat vlastními silami nebo využijí služeb centrální nákupní agentury.

<sup>146)</sup> Takto vypadá přezkum veřejných zakázek např. v Rakousku (Bundesvergabeamt, <http://www.bvg.gv.at>), kde probíhá ústní jednání před tříčlennými senáty, které sestávají z pracovníka úřadu a zástupců zadavatelé a dodavatelé sféry.

<sup>147)</sup> PAVEL (2009), s. 5.

<sup>148)</sup> Viz Bundesbeschaffung GmbH – Rakouská spolková agentura pro veřejné zakázky, <http://www.bbg.gv.at/>.

<sup>149)</sup> Viz Centrální nákup, p. o. Plzeň, <http://www.cnpk.cz/>.

<sup>150)</sup> PROKŠ, Václav. Centrální nákup ušetří Plzeňskému kraji desítky milionů Kč ročně [online]. ČTK, 7. července 2011. Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/centr%C3%A1ln%C3%AD-n%C3%A1kup-u%C5%A1et%C5%99%C3%AD-plze%C5%88sk%C3%A9mu-kraji-des%C3%ADtky-milion%C5%AF-k%C4%8D-ro%C4%8Dn%C4%9B>.

<sup>151)</sup> Viz Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>.

<sup>152)</sup> Viz usnesení Vlády ČR ze dne 20. července 2011 č. 563 k rezortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek, <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=7f92384d-bee3-4b01-9877-9a77eda23e03>.

<sup>153)</sup> Právě absence kvalitního, dominantního a nezávisle spravovaného centrálního zadavatele založeného státem, jaký funguje např. v Rakousku (ale i v jiných zemích EU), vede v ČR ke vzniku regionálních řešení, která nutně musejí vyvolávat vyšší provozní náklady a nižší přínosy.

<sup>154)</sup> Ostatní agentury mají regionální působnost a s ohledem na objem celového veřejného nakupování v zásadě malý význam. Výjimkou mohou být specializované nákupy, zejména v oblasti obrany a bezpečnosti. V ČR je tak v tomto směru obhajitelná existence připravovaného Národního úřadu pro vyzbrojování při ministerstvu obrany.

<sup>155)</sup> Např. italská nákupní agentura CONSIP. Více o centrálních nákupních systémech viz <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1fc394b7-a150-4be9-aa16-85cc944ae6cf>.

## 5.4 OSOBNÍ ODPOVĚDNOST

Osobní odpovědnost ve vztahu k veřejným nákupům lze chápat jako možnost dohledat odpovědnost konkrétních fyzických osob, které významně ovlivňují vynakládání veřejných prostředků na veřejné nákupy (rozhodování o potřebě, zdrojích financování, zadání a realizaci zakázky, kontrole a vyhodnocení celého nákupu). Právě osobní odpovědnost za rozhodování může zaručit, že subjekty veřejné správy budou k veřejným nákupům přistupovat opravdu odpovědně, protože jejich případné selhání může být dle povahy zavinění odpovídajícím způsobem sankcionováno.

V ČR jsou povinnosti pečovat hospodárně o veřejný majetek včetně povinnosti včas uplatňovat právo na náhradu vzniklých škod stanoveny pro státní správu v zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,<sup>156)</sup> pro územně samosprávné celky<sup>157)</sup> v zákoně o obcích (krajích a hl. m. Praze).

Na druhou stranu zde však chybí povinné vyvození osobní odpovědnosti za pochybení nebo alespoň za hrubou nedbalost při provádění veřejných nákupů. Podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) ve znění pozdějších předpisů, je dána jen možnost, nikoliv povinnost vymáhat škody: „Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, **může požadovat regresní úhradu na úředních osobách** a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.“ V praxi tak dochází k tomu, že v případě flagrantly pochybení a evidentním vzniku škod na veřejném majetku (např. neúčelným nebo předraženým nákupem), jsou tyto škody obvykle hrazeny z veřejných prostředků bez vyvození osobní odpovědnosti za selhání a uplatňování regresních náhrad nebo jiných sankcí po odpovědných osobách.

Stanovení osobní odpovědnosti za jednotlivé kroky ve veřejném nákupu samozřejmě závisí také na kvalitě řízení daného orgánu veřejné správy, tedy v daném případě na systému projektového řízení veřejných nákupů. Jak již bylo uvedeno výše, právě standardy projektového řízení (např. existence seniorních odpovědných osob podle britského vzoru) ve veřejných nákupech citelně chybí, což se projevuje nejasně nastaveným systémem osobních odpovědností se všemi negativními důsledky.

Za současné situace, kdy není dostatečně garantována právní ochrana úředních osob při veřejných nákupech – alespoň na úrovni státu –<sup>158)</sup> a nejsou právně vyjasněny činnosti ostatních formálních (např. poradci ministrů) i neformálních (např. lobbyisté) poradců působících na úřední osoby, je pak přísné nastavení osobní odpovědnosti úředníků za neúčelné, neúčinné či neekonomické veřejné nákupy lidsky problematické.

V oblasti právní odpovědnosti přitom není v mnoha ohledech nutné čekat na nové zákonné předpisy. V režimu státní správy (tj. mimo územně samosprávné celky) existuje zásada nadřízenosti a podřízenosti a v rámci pravidel schválených vládou ČR je možné prostřednictvím nařízení vlády zavést poměrně rychle alespoň jasná pravidla projektového řízení při realizaci veřejných nákupů státní správou, včetně příslušného interního kontrolního režimu na úrovni Úřadu vlády ČR.

## 5.5 PROFESIONÁLNÍ A NESTRANNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA

Z mezinárodního srovnání, které v roce 2011 provedlo OECD, vychází, že veřejná správa ČR snadno podléhá politickým vlivům a ve výsledku je méně efektivní a profesionální.<sup>159)</sup> Nejde přitom jen o to, že neexistuje žádný ucelený přehled o činnosti veřejné správy<sup>160)</sup> ani propracovaná koncepce její funkce, ale i o to, že jednotlivé agendy veřejné správy jsou realizovány nekoncepčně a jsou ve vleku protichůdných a stále se měnících priorit.

To se týká i samotných úředníků. Ti sice v souvislosti s veřejnými nákupy a zadáváním zakázek procházejí řadou školení a vzdělávacích kurzů, včetně stáží, které jsou organizovány narázově i ze strany MMR ČR, v žádném případě však v této oblasti nejde o systematický přístup k profesionalizaci. V ČR zatím neexistují komplexní vzdělávací programy zaměřené na veřejné nákupy se státní záštitou ani systém certifikace (akreditace) osob zabývajících se veřejným nakupováním. Změnu k lepšímu předvídá nové ustanovení § 151 a zákona o veřejných zakázkách,<sup>161)</sup> podle kterého má MMR výslovnou povinnost<sup>162)</sup> zajišťovat vzdělávání v oblasti postupů podle tohoto zákona a v oblasti základních investičních a nákupních dovedností.

<sup>156)</sup> Viz § 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>157)</sup> Viz § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 34 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 17 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>158)</sup> Viz následující oddíl 5.5 této studie.

<sup>159)</sup> OECD. Government at a Glance 2011 [online]. OECDLibrary, 01 Aug 2011. Dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011\\_gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en).

<sup>160)</sup> Například ve Velké Británii pro tyto účely funguje více než šedesát let tzv. Central Office of Information (COI), viz <http://coi.gov.uk/>.

<sup>161)</sup> Toto ustanovení nabylo účinnosti 1. 4. 2012.

<sup>162)</sup> Zajištěním vzdělávacího programu však může MMR pověřit i jinou osobu.

V ČR se zatím úředníci mohou vzdělávat skrze příspěvkovou organizaci ministerstva vnitra, takzvaného Institutu pro veřejnou správu.<sup>163)</sup> Tento institut současně metodicky řídí a koordinuje oblast zvláštních odborných způsobilostí a v této souvislosti vypisuje tři kurzy pro úředníky rozhodující v procesu veřejných zakázek (otevřený seminář, seminář pro začátečníky a pro pokročilé). Osmihodinové kurzy lze však s ohledem na celou problematiku veřejných nákupů stěží nazvat komplexními a zadavatelé ani nejsou povinni tyto kurzy důsledně vyžadovat. Institut pro veřejnou správu je navíc svým zaměřením obecnou vzdělávací a atestační organizací státu, tedy nikoli speciální organizací zaměřenou na nakupování typu Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS).<sup>164)</sup>

V otázce nestrannosti a záruk ochrany úředníků jako osob podléjících se na procesu veřejných nákupů je též klíčovým faktorem neúčinnost zákona o státní službě, který by garantoval objektivní výkon státní správy. Zákon o státní službě byl vydán již v roce 2002,<sup>165)</sup> ale až na dílčí a okrajová ustanovení totiž nikdy nenabyl účinnosti. Z tohoto důvodu je nyní připravován zcela nový zákon o postavení úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě. Vzhledem k nedokončené reformě státní správy v této oblasti dochází k silné politizaci v rozhodovacích procesech, což do velké míry ohrožuje nestranné, odborné a racionální rozhodování o veřejných výdajích.<sup>166)</sup> Odpovědní pracovníci jsou dosazováni v zásadě bez aplikace transparentních meritokratických přístupů, tj. v podstatě politicky a bez záruk právní ochrany vůči politickému tlaku či jeho hrozbě. Už jen samotná existence takového tlaku navíc značně zvyšuje riziko výskytu korupce.<sup>167)</sup>

S ohledem na tyto skutečnosti lze opět konstatovat, že institucionální zázemí stávající státní správy v ČR neposkytuje podmínky pro racionální, objektivní a transparentní rozhodování o veřejných nákupech.

**Dokud nedojde k zavedení alespoň standardního evropského systému státní služby,<sup>168)</sup> které je mj. odkládáno od r. 2004, bude v zásadě nemožné dosáhnout větší účinnosti dalších opatření pro zvýšení hospodárnosti a ke snížení korupce ve veřejném nakupování.**

## 5.6 KOMPARACE ORGANIZACE VEŘEJNÝCH NÁKUPŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

### 5.6.1 Základní přístupy použité v komparaci

V zájmu objektivní hodnocení systému veřejných nákupů v ČR je v této studii obsažen také stručný přehled organizace veřejných nákupů ve vybraných zemích EU, konkrétně ve Finsku, Velké Británii a Slovenské republice. Důvodem výběru prvních dvou je skutečnost, že Velká Británie i Finsko jsou často uváděny jako příklady dobré praxe ve veřejném nakupování a zadávání veřejných zakázek.<sup>169)</sup> Slovenská republika byla do výběru zahrnuta, jelikož je svým hospodářským stavem a právním systémem poměrně dobře porovnatelná s Českou republikou.

Cílem této kapitoly je rámcově porovnat přítomnost základních prvků systémů veřejných nákupů (organizace a jejich kompetence), jakož i dalších vybraných předpokladů pro zajištění hospodárných veřejných nákupů.<sup>170)</sup> Porovnání uvedené v příloze k této studii však neobsahuje posouzení účinnosti těchto prvků a předpokladů v praxi.

### 5.6.2 Finsko

#### Normativní úřad pro veřejné nakupování a zadávání zakázek<sup>171)</sup>

Kompetence v této oblasti jsou rozděleny mezi několik ústředních orgánů státní správy:

- **Ministerstvo zaměstnanosti a hospodářství** (Ministry of Employment and the Economy): navrhuje legislativu veřejného zadávání, poskytuje informace o všech navazujících předpisech souvisejících s reformou systému veřejných zakázek, zajišťuje, aby fungovaly vnitřní tržní mechanismy na trhu s veřejnými zakázkami. Ministerstvo spravuje HILMU – elektronický systém pro vyhledávání zakázek.
- **Ministerstvo financí** (Ministry of Finance): je zodpovědné za poskytování obecných pokynů a rozvoj centrálního zadávání vládních veřejných zakázek. Jedná se zejména o tvorbu vládní strategie veřejných zakázek a centrálního zadávání, dále má v kompetenci rozvoj zadávacích postupů a metod.<sup>172)</sup> Rozhoduje také o tom, jaké druhy veřejných zakázek na úrovni vlády budou zadávány centralizovaně.
- Pro rozvoj a podporu strategického řízení vládních zakázek a implementaci strategie státních zakázek jmenuje **Strategickou skupinu pro vládní veřejné zakázky**.<sup>173)</sup>

<sup>163)</sup> Viz Institut pro veřejnou správu Praha, <http://www.institutpraha.cz/>.

<sup>164)</sup> Viz oddíl 4.6 této studie.

<sup>165)</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>166)</sup> DANĚK, Ivo. Současné problémy reformy veřejné správy. Zlín, 2009. Diplomová práce. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, s. 68. Dostupné také z: [http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/8104/dan%C4%9Bk\\_2009\\_dp.pdf?sequence=1](http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/8104/dan%C4%9Bk_2009_dp.pdf?sequence=1).

<sup>167)</sup> ČEBIŠOVÁ, Taisia. Co s úředníky veřejné správy. In: Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Praha: Metropolitní univerzita, 2008, s. 58–84.

<sup>168)</sup> Případně rozšířeného v určitém rozsahu i na úředníky územních samosprávních celků.

<sup>169)</sup> Například britský OGC nebo finský Hansel, viz Integrity in Public Procurement: good practice from A to Z. London: Office of Government Commerce, 2007, s. 39, 62. Dostupné z: [www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf).

<sup>170)</sup> Tyto další vybrané předpoklady jsou obsahem porovnání provedeného prostřednictvím komparativní tabulky uvedené v příloze 1 této studie.

<sup>171)</sup> Viz Základní přehled organizace veřejných zakázek, <http://www.tem.fi/index.html?en&s=2012>.

<sup>172)</sup> Např. General terms of Public procurement in supply and services. Finland, Ministry of Finance, 2010. Dostupné z: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/08\\_other\\_publications/20100217Genera/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20100217Genera/name.jsp) – metodika k celému procesu veřejného nákupu a zadání zakázky. Její plnění je součástí zadávací dokumentace, definuje soutěžní a smluvní standardy, upravuje střety zájmů, personální kapacity, kontroly dodavatele, řízení rizik při realizaci zakázky atp. Dalším příkladem může být metodika k vládním veřejným zakázkám Handbook on government procurement (Ministry of Finance), viz [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/08\\_other\\_publications/20110110Handbo/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20110110Handbo/name.jsp).

<sup>173)</sup> BIANCHI, Tiziana, GUIDI, Valentina (ed.). The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN. Roma: Authority for the Supervision of Public Contracts. Department for the co-ordination of European Union Policies, 2010, s. 55.

- **Poradní útvar pro veřejné zakázky** (Public Procurement Advisory Unit): je spravován společně Ministerstvem zaměstnanosti a hospodářství a Asociací finských místních a regionálních orgánů. Poskytuje zadavatelům informace a poradenství v oblasti veřejného zadávání, uchazečům radí, jak správně aplikovat zákonnou úpravu. Poradenství je bezplatné a poskytováno online.

### Orgány kontroly veřejných nákupů

**Valtionalouden tarkastusvirasto** (National Audit Office of Finland): je obdobou českého NKÚ. Kontroluje, zda je s veřejnými prostředky nakládáno hospodárně a efektivně. Pod kontrolu úřadu spadají vláda a ministerstva, státní agentury, mimorozpočtové fondy, lokální a regionální autority, státní podniky a firmy vlastněné státem, jakož i transfery mezi Finskem a Evropskou unií.

### Organizace centrálních nákupů

**Hansel Ltd.**: je vládní nákupní agenturou, která zajišťuje centrální nákupy pro ministerstva a jejich úřady, státní agentury a státem vlastněné firmy. Pro nákupy používá rámcových smluv s dodavateli jednotlivých komodit. Zajišťuje vyhlášení zakázek a uzavírání rámcových smluv, které využívají jednotliví zadavatelé. Ve vymezených komoditách je pořizování přes Hansel Ltd. pro vládní orgány závazné.

**KL-Kuntahankinnat Oy**: agentura funguje na podobném principu jako Hansel Ltd., s tím rozdílem, že je vlastněna Asociací finských lokálních a regionálních autorit a zajišťuje centrální nákupy pro místní a regionální samosprávy. Používání služeb agentury není závazné, je však podporováno Ministerstvem zaměstnanosti a hospodářství.<sup>174)</sup>

### Orgány přezkumu veřejných zakázek

**Obchodní soud** (Markkinaoikeus): je orgánem pro přezkum zadávacích řízení, tj. zda jsou v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a dalšími prameny soutěžního práva (směrnice EU, rozsudky Evropského soudního dvora). Má obdobné funkce jako český ÚOHS. Řeší podněty a stížnosti účastníků v zadávacích řízeních a rozhoduje o nich. Na základě podnětů a stížností může zadavateli nařídit zrušení zadávacího řízení, odstranění jeho vad i platbu odškodného, pokud jeho nesprávným rozhodnutím vznikne uchazeči škoda. Uděluje také pokuty za nesprávný postup zadavatelů.

## 5.6.3 Velká Británie

### Normativní úřad pro veřejné nakupování a zadávání zakázek

**Office of Government Commerce** (OGC): je nezávislým úřadem spadajícím pod kabinet vlády,<sup>175)</sup> v současné době je součástí Skupiny pro hospodárnost a reformu (ERG).<sup>176)</sup> V souvislosti s veřejnými nákupy a zakázkami pomáhá orgánům veřejné správy zajistit efektivitu a podporovat hodnotu za peníze jejich nákupních aktivit v celém životním cyklu projektů (nákupů). Dohlíží také na strategické nebo rizikové veřejné projekty a poskytuje široké poradenství všem zadavatelům. Stejně tak podporuje budování kapacit a profesionality zadavatelů řadou návodů a metodik. OGC představuje velmi propracovaný systémový přístup ke správě veřejných nákupů.

Pro dosahování výše zmíněných cílů stanovuje tento úřad standardy pro hospodárné veřejné nákupy a podporuje jejich implementaci ve veřejném sektoru v podobě metodik pro nákupní týmy zadavatelů. Tento přístup nejlépe vystihuje přezkum tzv. kontrolních bran (Gateway Review),<sup>177)</sup> kdy přezkumu podléhá každá z kritických fází projektu (nákupu). Gateway Review umožňuje transparentní a čestnou výměnu názorů a stanovisek mezi nákupním a přezkumným týmem.<sup>178)</sup> Z přezkumného procesu je zpracována zpráva, která se zabývá klíčovými aspekty projektu (nákupu) a zahrnuje také dobrou praxi přenositelnou na jiné projekty.<sup>179)</sup>

V rámci Skupiny pro hospodárnost a reformu probíhá též vyhodnocování fungování systému vládních veřejných nákupů<sup>180)</sup> a formulace doporučení pro řešení problémů. Zvláštní pozornost je věnována kontrole velkých projektů, a to prostřednictvím tzv. Skupiny pro kontrolu velkých projektů (angl. Major Projects Review Group).<sup>181)</sup> Mnoho regulací probíhá na úrovni usnesení vlády k politice veřejných zakázek.<sup>182)</sup>

Zajímavým příkladem implementace politiky veřejných nákupů je závazek k veřejným zakázkám,<sup>183)</sup> kterým se ústřední vláda a veřejný sektor zavazují k většímu otevření trhu veřejných zakázek potenciálním dodavatelům, zejména malým a středním podnikům. Neplnění závazku jakýmkoli veřejným zadavatelem může být reportováno pomocí tzv. mystery shopper scheme úřadu vlády, který může přiměřit veřejného zadavatele k nápravě pochybení, a to mimo běžný postup přezkoumání veřejných zakázek.

<sup>174)</sup> Viz Kunta Hankinnat, <http://www.kuntahankinnat.fi/en> a International Comparative Legal Guides, <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3331.pdf>.

<sup>175)</sup> Viz The Office of Government Commerce, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/office-government-commerce-ogc>. Do poloviny r. 2010 náležel OGC pod britské ministerstvo financí (HM Treasury).

<sup>176)</sup> Viz tzv. Efficiency and Reform Group, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/unit/efficiency-and-reform-group>.

<sup>177)</sup> Více viz oddíl 4.1.6 této studie.

<sup>178)</sup> Způsob této výměny názorů a stanovisek je podobný systému oponentury při obhajobě diplomových či rigorózních prací na vysokých školách, s tím rozdílem, že stranu oponentury nepředstavuje jeden jednotlivec, ale menší skupina (kolektiv) odborníků pro daný projekt (nákup).

<sup>179)</sup> Integrity in Public Procurement: good practice from A to Z [online]. London: Office of Government Commerce, 2007. s. 94. Dostupné z: [www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf).

<sup>180)</sup> Např. GREEN, Sir Philip. Government Efficiency Review 2010: Key Findings and Recommendation [online]. London: Cabinet Office 11. 10. 2010. Dostupné z: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/efficiency-review-sir-philip-green-key-findings-and-recommendations>.

<sup>181)</sup> Metodiky Major Projects Review Group – viz např. [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/major\\_projects\\_approvals\\_assurance\\_guidance.PDF](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/major_projects_approvals_assurance_guidance.PDF).

<sup>182)</sup> Viz Procurement policy note – usnesení Úřadu vlády k politice veřejného zadávání (např. pokyny ke kontraktům na pořizování ICT, pokyny k zadávání zakázek malým a středním podnikům atd.) Dostupné z: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/type/1384>.

<sup>183)</sup> Viz Procurement Pledge – závazek veřejného sektoru k otevřenějšímu a efektivnějšímu trhu s veřejnými zakázkami. Dostupné z: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/our-procurement-pledge>.

## Orgány kontroly veřejných nákupů

**OGC Gateway Review:** přezkumu OGC podléhají nákupní programy a projekty veřejných zakázek v ústřední státní správě. Pro každý projekt veřejné zakázky musí být zpracováno také posouzení potenciálních rizik (RPA)<sup>184)</sup> s významným faktorem finanční hodnoty projektu. Podle výše rizika je nastavena nezávislost přezkumu – od vysoce rizikových projektů (nákupů), kdy je přezkum veden osobami nezávislými na organizaci, která projekt (nákup) provádí, po méně rizikové projekty, kdy jsou členové přezkumného týmu z organizace zadavatele, ale nepodílí se na kontrolovaném projektu.

Přezkumný proces zajišťuje podporu osobě vrcholně odpovědné za daný projekt (seniorní odpovědné osobě), aby svým konáním vedla projekt (nákup) k dosažení stanovených cílů nejlepším možným způsobem.<sup>185)</sup>

**National Audit Office (NAO):**<sup>186)</sup> je obdobou českého NKÚ. V souvislosti s kontrolou hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky provádí audit hodnoty za peníze v systému státní správy.<sup>187)</sup> Územní samosprávy jsou pak kontrolovány auditními úřady jednotlivých zemí (Skotsko, Wales, Severní Irsko).

## Organizace centrálních nákupů

**Government procurement service**<sup>188)</sup> (GPS, dříve jako Buying solutions působící pod OGC): je nákupní organizací spadající pod úřad vlády. Zajišťuje dominantně funkci centrálního nakupování, tj. pořizuje dodávky nebo služby pro zadavatele, zadává veřejné zakázky, uzavírá rámcové smlouvy na práce, dodávky nebo služby. Pro zadavatele ústřední státní správy je využití centrálních nákupů povinné. Služby centrálního nákupu jsou přístupné všem zadavatelům zakázek skrze kontaktní osoby působící v každém vládním sektoru. GPS má v nabídce více než 500 tisíc výrobků a služeb, které mohou veřejní zadavatelé dle cen vysoutěžených ze strany GPS jednoduše a ve standardizované kvalitě pořídit.

## Orgány přezkumu veřejných zakázek

Za přezkum zadávacích řízení je odpovědný systém národních soudů (vrchní soud Anglie, Walesu, Severního Irsku a Skotska). Soudy mají pravomoc zrušit již vysoutěžené tendry, uložit pokutu a nařídit odškodnění. Během soutěže mají právo tendr přerušit, zrušit některá rozhodnutí a taktéž nařídit odškodnění.<sup>189)</sup>

## 5.6.4 Slovenská republika

### Normativní úřad pro veřejné nakupování a zadávání zakázek

**Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO):**<sup>190)</sup> je ústředním orgánem státní právy, který je zodpovědný za politiku veřejného zadávání. ÚVO se podílí na tvorbě legislativy veřejného zadávání, metodicky usměrňuje zadavatele,<sup>191)</sup> provozuje elektronický systém zveřejňování informací o zakázkách, zajišťuje vzdělávání a certifikaci osob zadávajících zakázky a poskytuje základní statistické informace o systému veřejných zakázek (v obdobném rozsahu jako v ČR). Svými činnostmi se zaměřuje především na implementaci a zlepšování základních soutěžních zásad, kterými jsou transparentnost, rovnost účastníků a zákaz diskriminace a dále na hospodárnost a efektivnost zadávacích řízení.

## Orgány kontroly veřejných nákupů

**Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ):** má obdobné funkce a postavení jako český NKÚ, kontroluje hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky. Rozsahem kontroly se však od českého značně liší. Pod kontrolu Nejvyššího kontrolního úřadu spadá hospodaření orgánů státní správy i územní samosprávy, obchodních společností s účastí veřejného sektoru a dalších právnických osob, které vykonávají služby ve veřejném zájmu.<sup>192)</sup>

## Organizace centrálních nákupů

Slovenská republika dosud nemá zřízen systém centrálních nákupů.

## Orgány přezkumu veřejných zakázek

Přezkum a kontrolu zadávacích řízení z hlediska dodržování legislativy k veřejnému zadávání zajišťuje ÚVO. Rozsah jeho přezkumné činnosti je obdobný jako u českého ÚOHS.

## 5.6.5 Vyhodnocení komparace

Z výše uvedeného porovnání i z komparativní tabulky v příloze 1 jednoznačně vyplývá, že v systému veřejných nákupů v ČR chybí podstatné prvky řízení, implementace a kontroly celého systému, resp. že jsou uplatňovány jen okrajově a nesystémově. Chybí zde zejména plošné prvky metodického vedení (stanovení a kontrola implementace žádoucích standardů), zvyšování profesionality a kapacit (efektivní řízení, vzdělávání) a systematictější kontrola a vyhodnocování systému veřejných nákupů.

<sup>184)</sup> Risk Potential Assessment. Jedná se o protokol, kterým má být zjištěna předpokládaná rizikovitost projektu jako podklad pro přijetí projektu (nákupu) do Procesu bran.

<sup>185)</sup> The UK Office of Government Commerce. Integrity in Public Procurement: good practice from A to Z [online]. London: Office of Government Commerce, 2007, s. 94. Dostupné z: [www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf).

<sup>186)</sup> Viz National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/>.

<sup>187)</sup> Viz The Value for Money programme, [http://www.nao.org.uk/about\\_us/what\\_we\\_do/value\\_for\\_money\\_audit.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/what_we_do/value_for_money_audit.aspx).

<sup>188)</sup> Viz Government Procurement Service, <http://gps.cabinetoffice.gov.uk/about-government-procurement-service>.

<sup>189)</sup> The UK Office of Government Commerce. Implementation of the Remedies Directive: OGC Guidance on the 2009 amending regulations: Part 3: The new remedies rules [online]. London: OGC Policy and Standards Division, 18 December 2009. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Remedies\\_Guidance\\_Part\\_3\\_Remedies\\_Rules%281%29.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Remedies_Guidance_Part_3_Remedies_Rules%281%29.pdf).

<sup>190)</sup> Více viz Úrad pre verejné obstarávanie <http://www.uvo.gov.sk/>.

<sup>191)</sup> Většina metodických pokynů se vztahuje k jasnějšímu výkladu soutěžní legislativy a používání elektronických nástrojů pro zadávání veřejných zakázek, např. [http://www.uvo.gov.sk/metodika/mu\\_e\\_aukcia.pdf](http://www.uvo.gov.sk/metodika/mu_e_aukcia.pdf).

<sup>192)</sup> Právne postavenie, právomoci a pôsobnosť NKÚ SR viz <http://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/pravne-postavenie-pravomoci-a-posobnost-nku-sr>.



Mezinárodní srovnání ukazuje, že Česká republika<sup>193)</sup> na rozdíl od VB a Finska postrádá v oblasti veřejných nákupů některé prvky dobré praxe. Samotná existence zákonných soutěžních standardů v ČR, i kdyby byly nastaveny sebekvalitněji, nemůže v plné míře garantovat skutečnou hospodárnost veřejných nákupů. Vedle omezování hospodářské soutěže jsou stejně rizikové věcné aspekty veřejných nákupů, zejména definování veřejné potřeby (předmětu zakázky) a samotná realizace veřejných nákupů.

V oblasti věcných aspektů veřejných nákupů chybí v ČR obecné manuály dobré praxe, dostatečná odbornost, systematická podpora vzdělávání a osvěty, kvalitní projektové řízení aj. Ve spojení s korupčními vlivy mohou tyto nedostatky vést k plošným selháváním, zejména prostřednictvím nákupu nepotřebných nebo značně předražených zakázek či snadnými podvody a manipulacemi při realizaci (např. fiktivní fakturace, neplánované prodražování).

Zahraniční praxe dále ukazuje, že úspěšné modely centrálních nákupů jsou postaveny na jedné dominantní profesionální a nezávislé nákupní organizaci sloužící potřebám státního sektoru, případně otevřené všem subjektům veřejného sektoru. Navržené rezortní zadávání zakázek v ČR na úrovni jednotlivých ministerstev a uzavřené dalším zadavatelům bude mít z tohoto důvodu zjevně mnohem menší přínosy ke zvýšení kvality a hospodárnosti nákupů veřejného sektoru, než by mohlo v zahraniční prověřené podobě skutečně centralizovaného zadávání veřejného sektoru mít.

Chronickým problémem systému veřejných nákupů v ČR je taktéž méně systematická kontrola a audit hospodárnosti nákupů (zásady 3E, hodnota za peníze). V této souvislosti chybí podrobnější rámec (metodika) pro důslednou interní kontrolu veřejných projektů realizovaných veřejnými nákupy. Kontrola prováděná nezávislým orgánem (NKÚ) se vztahuje pouze na nakládání s prostředky státního rozpočtu, významná část veřejného sektoru není touto kontrolou pokryta. Kontrolní závěry NKÚ navíc nejsou odpovědnými orgány příliš respektovány a mají dosud minimální dopad na systematickou nápravu řízení veřejných výdajů.

Při porovnání systému veřejných nákupů a zakázek v ČR s úspěšnými zahraničními modely lze samozřejmě předpokládat, že náš systém bude hodnocen hůře. ČR a další tranzitivní země totiž měly přirozeně horší výchozí situaci a méně času pro vytvoření dobře fungujícího systému. **Komparace je tak zejména inspirativním příkladem, že k žádoucí reformě systému je nutné přistupovat v rámci komplexní a strategicky řízené politiky, která využívá kombinaci více zdrojů vyšší hospodárnosti veřejných nákupů.**

Nezbytnou podmínkou je však dokončení reformy státní správy v podobě přijetí adekvátní zákonné úpravy pro její úředníky, jejíž absence je největším handicapem a bariérou pro modernizaci systému veřejných nákupů a zakázek, i v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi EU. **Pouze v České republice nebyly dosud podniknuty žádné kroky k lepším podmínkám pro nestranný a objektivní výkon státní správy. Spíše naopak, kvůli silné a dlouhodobé politizaci je modernizace systému veřejných nákupů mnohem obtížnější, a to nejen ve vztahu k realizaci konkrétních nákupů, ale také s ohledem na strategickou tvorbu, řízení a podporu systému veřejných nákupů a zadávání zakázek.**

<sup>193)</sup> Obdobné hodnocení lze vztáhnout i vůči Slovenské republice.

# 6 | ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Tato studie se zabývala problematikou veřejných nákupů a zakázek v České republice a vybraných cizích zemích. V souladu se svými cíli se snažila odpovědět na otázku, na jaké úrovni se Česká republika nachází v kontextu dobré zahraniční praxe, a naznačit potenciál nástrojů, které nejsou v současné době plně využívány. Zároveň zde byly zohledněny plánované změny související s předpokládaným přijetím nových evropských směrnic pro oblast veřejného zadávání i s novým programovacím obdobím EU 2014–2020, které představují výzvu k reformě a modernizaci našeho systému.

## Hlavní závěry a doporučení:

1. **Na kvalitě veřejných nákupů záleží. Kvalitní veřejné nákupy mohou být s ohledem na jejich podíl na hrubém domácím produktu (cca 17%) základem budoucí prosperity České republiky a kvality života v ní. Případná kvalitní soutěžní pravidla nestačí. Je třeba přinést celkové moderní řešení i v dalších oblastech, zejména v technické, ekonomické a smluvní, jakož i v oblasti projektového řízení.**

**Doporučení:** S ohledem na podíl veřejných nákupů na hrubém domácím produktu v ČR je nutné soustavně a odborně zlepšovat celý systém veřejného nakupování, a to nejen v oblasti soutěžních pravidel, ale všestranně v rámci celého nákupního cyklu. Je třeba připravit, a to nejpozději do září roku 2013 (také s ohledem na začátek nového programovacího období EU 2014–2020), implementaci novelizovaných směrnic EU o veřejném zadávání a přijmout legislativní návrhy do konce stávajícího funkčního období Poslanecké sněmovny PČR, tj. připravit **jasný institucionální rámec pro správu veřejného nakupování v České republice**. Veškeré změny v procesních pravidlech by však měly pokud možno vycházet z již osvědčených postupů a posilovat stabilitu fungujících soutěžních institutů podle stávajícího zákona o veřejných zakázkách.

Studie ukazuje, jaké nástroje moderního veřejného nakupování by mohly být v ČR implementovány v rámci ucelené vládní politiky. Taková politika by měla být ve svém základu formulována jako:

- dlouhodobá vládní strategie,
  - legislativní text zákona (ů), nejlépe jako kodex veřejného nakupování a zadávání, včetně navazujících předpisů a související kvalitní RIA,<sup>194)</sup>
  - skupina metodik a závazných postupů přijatých usnesením vlády ČR, tj. závazných pro všechny vládě podřízené orgány, organizace a subjekty, tam, kde není vhodné použít obecně závazných právních předpisů,
  - dlouhodobý projekt ČR s jednoznačným implementačním plánem (krátkodobým, střednědobým a dlouhodobým) a dostatečnými finančními zdroji vycházejícími z benchmarkingu nákladů podobných opatření v zahraničí.
2. **Zlepšování kvality veřejných nákupů by mělo být jednou ze základních priorit jakékoli vlády ČR. Jedna ušetřená koruna v celoživotním cyklu nákupu může být dříve či později vložena do lepší kvality veřejných služeb. Nevyužívání některých základních nástrojů dobré zahraniční praxe ve veřejném nakupování (např. konceptu hodnoty za peníze, centrálního zadávání na úrovni vlády, řídicích a kontrolních procesů či strategického přístupu k jednotlivým kategoriím typických nákupů veřejného sektoru) představuje v České republice mnoho ztracených příležitostí a zbytečné náklady v řádech desítek miliard korun ročně.**

**Doporučení:** Je vhodné ustanovit co nejdříve strategickou pracovní skupinu odborníků na problematiku veřejného nakupování včetně těch, kteří mají zkušenosti s úspěšnými reformami v zahraničí (např. ve Velké Británii, Austrálii). Ta by měla připravit základní vstupní materiál pro tvorbu komplexní politiky veřejných nákupů podle závěru dle bodu 1, a to do konce roku 2012. Tento úkol nelze pojímat jako „lidovou tvořivost“ a „spolkovou činnost“, je třeba soustředit opravdu kvalitní tým lidí, kteří mají dostatečné kapacity, motivaci a zájem pro řešení problému veřejného nakupování v ČR. V čele této skupiny by měl být mezinárodně uznávaný odborník typu Sira Petera Gershona z Velké Británie. Primárním cílem skupiny nemá být novelizace či příprava nového zákona o veřejných zakázkách, případně jiných předpisů, ale vytvoření komplexní analýzy a věcného návrhu komplexního a robustního rámce veřejných nákupů v ČR.

<sup>194)</sup> Hodnocení dopadu regulace (angl. Regulatory Impact Assessment),

3. **Jakýkoli institucionální rámec pro dobrou správu veřejného nakupování v České republice by měl být, taktéž s ohledem na návrh nových směrnic EU o veřejném zadávání, založen na nezávislé veřejné instituci dohlížející na veřejné nakupování a zadávání zakázek. Veřejné nakupování je v dobré mezinárodní praxi v zásadě nepolitickou činností veřejného sektoru. Základním předpokladem je proto dokončení reformy veřejné správy v ČR, tj. implementace zákonné úpravy garantující především nestranné a profesionální řízení a výkon státní správy.**

**Doporučení:** Je třeba bezodkladně dokončit reformu státní správy v zájmu odpolitizování jejího řízení a výkonu. Tato podmínka musí být uplatněna také při zřizování nových organizací pro lepší koordinaci, metodické vedení a kontrolu veřejných nákupů (centrální nákupní agentura, normativní úřad). Je nutné mít na vědomí, že proces veřejného nákupu je obchodní činností veřejného sektoru podobnou nákupům v sektoru soukromém. Dobrý nákup proto nepotřebuje politické zákroky, ale hospodárné, odborné a kvalitní provedení. Bez těchto podmínek není možné dosáhnout žádoucích změn a implementace inovativních prvků systému bude nadále selhávat.

Tato studie prokázala, že v České republice dosud chybí solidní institucionální rámec pro hospodárné veřejné nakupování. Kvůli absenci komplexnějšího systému pravidel (chybí zejména podzákonně stanovené standardy a metodiky) dochází v oblasti veřejného nakupování k celkové nehospodárnosti. Současný systém veřejných nákupů nemá pojistky proti závažným případům plýtvání s veřejnými zdroji a jeho selhávání generuje značné korupční příležitosti. Hospodárné veřejné nakupování představuje racionální ekonomický nástroj, díky kterému lze tyto problémy v tolik kritizované oblasti veřejných projektů realizovaných veřejnými zakázkami účinně snižovat. Široce rozšířená nehospodárnost a korupce trvale podkopávají fungování veřejného sektoru, který se stává v očích občanů neobhajitelným a snižuje důvěru v demokratické instituce. Právě současná rozpočtová krize, rostoucí tlak EU na hospodárnost veřejných výdajů a vrcholně nespokojené veřejné mínění představují příslovečné „okno příležitosti“ pro tvorbu a implementaci moderní politiky veřejného nakupování v intencích dobré a hospodárné správy veřejného sektoru.



# 0 | SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

BANDIERA, Oriana, PRAT, Andrea, VALLETTI, Tommaso. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment [online]. The London School of Economics and Political Science. February 5, 2008. 60 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://econ.lse.ac.uk/staff/prat/papers/consip>.

BIANCHI, Tiziana, GUIDI, Valentina (eds). The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN [online]. Authority for the Supervision of Public Contracts, Department for the co-ordination of European Union Policies. Roma: PPN Presidency, December 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PPN%20systems%20across%20PPN.pdf>.

BREEAM: The world's leading design and assessment method for sustainable buildings [online]. ©2010–2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.breeam.org/page.jsp?id=343>.

BROWN-SHAFIL, Susan. Promoting Good Governance, Development and Accountability: Implementation and the WTO. London: Palgrave Macmillan, 2011. 240 s.

BUREŠ, Radim, JANSKA, Petr (ed.). Studie národní integrity [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, prosinec 2011. 251 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/studie-narodni-integrity/>.

CALLENDER, G., MATTHEWS, D. The Economic Context of Government Procurement: New Challenges and new Opportunities. Journal of Public Procurement. 2002, vol. 2(1), s. 55–71.

CELENTANI, M, GANUZZA, J. Corruption and Competition in Procurement. In European economic review. 2002, vol. 46, (7), s. 1273–1303.

COGGBURN, Jerrell D. Exploring differences in the American states' procurement practices. Journal of Public Procurement. 2003, vol. 3(1), s. 3–28.

COLDWELL, Nigel, BAKKER, Elmer. Procurement Process in the Public Sector: An International Perspective. In International Handbook of Public Procurement. Thai, V. Khi. (ed.). CRC Press, 2009, s. 427–441.

ČEBIŠOVÁ, Taisia. Co s úředníky veřejné správy. In Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Praha: Metropolitní univerzita, 2008, s. 58–84.

DANĚK, Ivo. Současné problémy reformy veřejné správy [online]. Zlín, 2009. Diplomová práce. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva. s. 68 [cit. 2012-03-10]. Dostupné také z: [http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/8104/dan%20C4%9Bk\\_2009\\_dp.pdf?sequence=1](http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/8104/dan%20C4%9Bk_2009_dp.pdf?sequence=1).

Důvodová zpráva k novele vládního návrhu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 18. května 2011. s. 25–63 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71342>.

CONSIDINE M., PAINTER, M. (Eds.). Managerialism : The Great Debate. Melbourne: Melbourne University Press, 1997.

CONTRACTS FINDER [online]. Business Link. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [www.contractsfinder.businesslink.gov.uk](http://www.contractsfinder.businesslink.gov.uk).

Číselník: Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) [online]. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/NIPEZ>.

DGNB: Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen [online]. German Sustainable Building Council. ©2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.dgnb.de/\\_de/zertifizierung/index.php](http://www.dgnb.de/_de/zertifizierung/index.php).

DIMITRI, Nicola (ed.). Handbook of Procurement. Waltham: Academic Press, 2006. 562 s.

DOVOLIL, Petr. Uplatnění zásady „hodnoty za peníze“ v investičním cyklu projektů dopravní infrastruktury [online]. Seminář „Vzděláváním ke kvalitě“, Pardubice, 26. 4. 2011. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.vzdelavanimkevalite.cz/PDFs/3%20FEA\\_Fondy%20EU%2007\\_13\\_v1.pdf](http://www.vzdelavanimkevalite.cz/PDFs/3%20FEA_Fondy%20EU%2007_13_v1.pdf).

EUROPEAN COMMISSION. Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines [online]. Brussels: European Commission, March 2004. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a\\_adm\\_pcm\\_guidelines\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf).

EUROPEAN COMMISSION. Reform proposals: New legislative proposals [online]. Brussels: European Commission – The EU Single Market, 20.12.2011. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm).

EUROPEAN COMMISSION. Outcome indicators and targets: Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy [online]. Brussels: European Commission – Regional Policy, Revised version June 2011. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf).

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Manuál pro audit výkonnosti [online]. Evropský účetní dvůr, Odbor pro rozvoj auditu a sestavování zpráv, 2010. 96 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3672724.PDF>.

FIALA, Petr, SCHUBERT, Klaus. Moderní analýzy politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis. Praha: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.

GORE, Albert Jr. From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. National Performance Review. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1993. Government buying standards [online]. Sustainable Development in Government. Page last modified: 31 January, 2012. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://sd.defra.gov.uk/advice/public/buying/>.

GREEN, Sir Philip. Government Efficiency Review 2010: Key Findings and Recommendation [online]. London: Cabinet Office 11.10.2010. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/efficiency-review-sir-philip-green-key-findings-and-recommendations>.

HM TREASURY. Value for Money Assessment Guidance [online]. Norwich: Crown Copyright, 2006 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.hmtreasury.gov.uk/d/vfm\\_assessmentguidance061006opt.pdf](http://www.hmtreasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf).

HUGHES, O. E. Public Management & Administration: An Introduction. London: MacMillan, 1994.

CHVALKOVSKÁ, Jana, SKUHROVEC, Jiří. Measuring transparency in public spending: case of Czech Public e-Procurement Information System. IES Working Papers, 11/2010. Prague: UK FSV – IES, 2010. 14 s.

IISBE: International Initiative for a Sustainable Built Environment [online]. ©2009 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.iisbe.org/>.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide [online]. Last updated: June 20, 2005 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>.

JENNY, Frédéric. Competition and Anti-Corruption Considerations in Public Procurement. In Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. ©OECD Publishing, 2005, Chapter 3, s. 29–35.

Krajský soud v Brně. Rozsudek 62 Ca 28/2008-74. In Sbírký rozhodnutí [online]. 10. 4. 2009 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_VZ/62Ca28\\_2008\\_74.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/62Ca28_2008_74.pdf).

LEED: Leadership in Energy and Environment Design [online]. U. S. Green Building Council. ©2011 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.usgbc.org/>.

LENNERFORS, Thomas Taro. The transformation of transparency on the act on public procurement and the right to appeal in the context of the war on corruption. *Journal of business ethics*. 2007, vol. 73, (4), s. 381–390.

MAMIRO, Reginald G. Value for Money, The Limping Pillar in Public Procurement – experience from Tanzania [online]. Paper from the 4th International Public Procurement Conference, 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/01ComparativeProcurement/Paper1-2.pdf>.

MENZLOVÁ, Kateřina. Co chybí novému zákonu o veřejných zakázkách. Česká pozice [online]. 18. 4. 2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/co-chybi-novemu-zakonu-o-verejnych-zakazkach?page=0,1>.

MENZLOVÁ, Kateřina. Kdo bude supermanem v čele NKÚ? Do výběru se stále plete politika. Česká pozice [online]. 2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/kdo-bude-supermanem-v-cele-nku-do-vyberu-se-stale-plete-politika>.

MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. Vzorová koncesní smlouva [online]. Praha: MF ČR, aktualizace: květen 2011 [cit. 2012-03-10]. Dostupné také z: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr\\_ppp\\_metodiky\\_postupy\\_25475.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_25475.html).

MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. Hodnotící zpráva: metodika hodnoty za peníze v PPP projektech: zpracováno v rámci Twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04 [online]. Ministerstvo financí ČR, konečná verze ke schválení řídicím výborem projektu, 8. března 2007. 21 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné také z: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2007-03-06\\_1Comp1\\_assessment\\_report\\_CZ.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2007-03-06_1Comp1_assessment_report_CZ.doc).

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek [online]. Praha: MMR ČR, Odbor veřejného investování, 2008. 28 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0b604b15-19b5-4f8c-9f24-19c5194e77a1>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015 [online]. Praha: MMR ČR, 2011. 29 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=ddc75064-617c-4a8d-a97b-d1e98d1b2305>.

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Konference ASA: stav a budoucnost implementace Smart Administration a projektového řízení ve státní správě a samosprávě [online]. Praha: MV ČR, Smart Administration, 2011. 34 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.smartadministration.cz/uploads/ISSS\\_ASAodpox.pdf](http://www.smartadministration.cz/uploads/ISSS_ASAodpox.pdf).

Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) [online]. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/NIPEZ>.

Nařízení Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. In Úřední věstník Evropské unie [online]. 2002. [cit. 2012-03-10]. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek [online]. Evropská komise. Brusel ze dne 20. 12. 2011 KOM(2011) 896 v konečném znění. 243 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:CS:PDF>.

O'SULLIVAN, Arthur. *Urban Economics*. Boston: McGraw Hill, 2009. 466 s. ISBN 978-0-07-127629-0.

O'SULLIVAN, Arthur; SHEFFRIN, Steven M. *Economics: Principles in action*. New Jersey : Pearson Prentice Hall, 2006. 592 s. ISBN 013-1-33-4832.

OECD. Bribery in Public procurement: Methods, Actors, and Counter-Measures [online]. ©OECD Publishing, 2007. 107 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/11/44956834.pdf>.

OECD. Centralised Purchasing Systems in the European Union [online]. Sigma Papers. ©OECD Publishing, no. 47, 29 April 2011. 130 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kgkgqv703xw.pdf?expires=1338066198&id=id&accname=guest&checksum=A5C70FE456314EA3D106DFEF08E72FF4>.

OECD. Government at a Glance 2011 [online]. OECD, 01 August 2011 [cit. 2012-03-10]. ISBN: 978-92-64-096578. Dostupné také z: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011\\_gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en).

OECD. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z [online]. ©OECD Publishing, 27 april 2007. 175 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>.

OECD. Methodology for assessing procurement systems (MAPS) [online]. ©OECD Publishing, February 2010. 46 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/33/45181522.pdf>.

OECD. Performance measurement [online]. Sigma Paper., Brief 21. ©OECD Publishing, August 2011. 12 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/61/48/48630147.pdf>.

OECD. Principles for Integrity in Public Procurement [online]. ©OECD Publishing, 2009. 142 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/34/48994520.pdf>.

OCHRANA, František. Povinnost zadavatele postupovat při zadávání veřejných zakázek podle principů 3E s ohledem na ustanovení zákona o finanční kontrole [online]. Praha: MMR, Odbor veřejného investování, prosinec 2008. 9 s. Příloha č. A1: dokumentu „Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek“. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=052f029b-d098-4ed9-a7af-131948c8e44e>.

OPERAČNÍ PROGRAM ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ. Vzorová smluvní ujednání [online]. OP ŽP, 1. 12. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/clanek/254/1545/vzorova-smluvni-ujednani/>.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice : An Assessment of the Institutional Analysis and Developmental Framework. In SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 2007. s. 21–64.

PALGUTA, Ján. Náměty ke zvyšování hospodárnosti u infrastrukturních staveb. In Boj proti korupci: sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, NERV, 2011, s. 47–66. [cit. 2012-03-10]. Dostupný z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>.

PAVEL, Jan. Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice [online]. Transparency International – Česká republika, říjen 2009. 12 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/vz5\\_efektivnost\\_fungovani\\_kontroly\\_vz.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf).

PEACHMENT, A. Executive State: WA Inc and the Constitution. Perth: Constitutional Press, 1992.

PRIER, Eric, McCUE, Cliff, BEHARA, Ravi. The value of certification in public procurement: the birth of profession? Journal of public procurement, roč. 10, č. 4. s. 512–540.

PROKŠ, Václav. Centrální nákup ušetří Plzeňskému kraji desítky milionů Kč ročně [online]. ČTK, 7. července 2011 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/centr%C3%A1ln%C3%AD-n%C3%A1kup-u%C5%A1et%C5%99%C3%AD-plze%C5%88sk%C3%A9mu-kraji-des%C3%ADtky-milion%C5%AF-k%C4%8D-ro%C4%8Dn%C4%9B>.

Provoz mýtného systému je dražší než v Německu i Rakousku, tvrdí NKÚ [online]. Praha: Česká tisková kancelář, 2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.auto.cz/provoz-mytneho-systemu-drazsi-nez-nemecku-rakousku-tvrdi-nku-66208>.

Public procurement in Europe: cost and effectiveness [online]. ©2011 PricewaterhouseCoopers, London Economics and Ecorys. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission, March 2011. 128 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/public\\_procurement/docs/modernising\\_rules/cost-effectiveness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/public_procurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf).

ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC ČR. Uživatelský návod k českému systému hodnocení silnic [online]. Praha: ŘSD ČR, srpen 2007 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/d1b087377f498a0ac1256eec00394efe/\\$FILE/U%C5%BEivatelsk%C3%BD%20n%C3%A1vod%20CSHS%20srpen%202007.doc](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/d1b087377f498a0ac1256eec00394efe/$FILE/U%C5%BEivatelsk%C3%BD%20n%C3%A1vod%20CSHS%20srpen%202007.doc)

SELF, Peter. Government by the Market? The Politics of Public Choice. London: MacMillan, 1993.

SCHAPPER, Paul R., MALTA, João Nuno Veiga; GILBERT, Diane L. Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. In International Handbook of Public Procurement. THAI, V. Khi (ed.). CRC Press, 2009, s. 87–101.

SIMAP: Information about European public procurement [online]. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv\\_en.htm](http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv_en.htm).

Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS). In Úřední věstník. List 395, 30. 12. 1989, s. 33. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [cit. 2012-03-10]. Dostupné také z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=63a17de7-50de-44fe-b848-4db36d99edab>.

SOREIDE, Tina. Corruption in public procurement: causes, consequences and cures [online]. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2002. 43 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.cmi.no/publications/publication/?843=corruption-in-public-procurement-causes>.

THAI, V. Khi. International Public Procurement: Concepts and Practices. In Thai, V. Khi (ed.). International Handbook of Public Procurement. London: CRC Press, 2009, s. 1–24.

THAI, V. Khi. Public procurement re-examined. Journal of Public Procurement [online]. 2001, vol. 1, issue 1, s. 9–50. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>.

THAI, V. Khi (ed.). International Handbook of Public Procurement. London: CRC Press, 2009. 840 s.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. An Introduction to Public Procurement [online]. London: OGC Crown Copyright, 2008. 24 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z WWW: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction\\_to\\_Public\\_Procurement.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_Public_Procurement.pdf).

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Managing Public Sector Procurement [online]. London: OGC Crown Copyright, 2005. 2 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/11012.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. OGC Gateway Process: Review 0: Strategic Assessment [online]. London: OGC Crown Copyright, 2007. 32 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0004.pdf>

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. OGC Gateway Process: Review 1: Business Justification [online]. London: OGC Crown Copyright, 2007. 24 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway1-business-justification.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Gateway Process: Review 2: Delivery strategy [online]. London: OGC Crown Copyright, 2007. 24 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway2-delivery-strategy.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Gateway Process: Review 3: Investment decision [online]. London: OGC Crown copyright, 2007. 24 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway3-investment-decision.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Gateway Process: Review 4: Readiness for service [online]. London: OGC Crown copyright, 2007. 24 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway4-readiness-for-service.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Gateway Process: Review 5: Operations review and benefits realisation [online]. London: OGC Crown Copyright, 2007. 32 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway5-operations-review-and-benefits-realisation.pdf>.

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Implementation of the Remedies Directive: OGC Guidance on the 2009 amending regulations: Part 3: The new remedies rules [online]. London: OGC Policy and Standards Division, 18 December 2009. 36 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Remedies\\_Guidance\\_Part\\_3\\_Remedies\\_Rules%281%29.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Remedies_Guidance_Part_3_Remedies_Rules%281%29.pdf).

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Procurement Capability Review Programme: Tranche One Report [online]. London: OGC Crown Copyright, December 2007. 16 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC\\_Procurement\\_Capability\\_Review\\_Programme\\_Tranche\\_One\\_Report.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_Procurement_Capability_Review_Programme_Tranche_One_Report.pdf).

THE UK OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. Procurement Efficiency and Value of Money Measure [online]. London: OGC Crown Copyright, 2005. 20 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://helg.org/admin/wp-content/uploads/OGC-Procurement-Efficiency-and-Value-for-Money-Measurement-2005.pdf>.

THE WORLD TRADE ORGANISATION. Agreement on Government Procurement [online]. ©WTO. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement [online]. Transparency International, ©2006. 230 s. [cit. 2012-03-10]. ISBN 3-935711-23-9. Dostupné také z: [www.transparency.org/content/download/12496/120034](http://www.transparency.org/content/download/12496/120034).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL-ČR. Korupce nebo transparentnost? [online]. Transparency International –Česká republika, ©2005. 96 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [www.transparency.org/content/download/12496/120034](http://www.transparency.org/content/download/12496/120034).

U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Auditing and Financial Management: Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies. *Journal of public procurement*, 2005, vol. 6, no. 1–2, s. 131–176.

U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Space Shuttle: Human Capital Challenges Require Management Attention [online]. Report to the Chairman, Committee on Commerce, Science, and Transportation, U. S. Senate. Washington, DC: United States General Accounting Office, August 2000 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z <http://www.gao.gov/products/T-NSIAD-00-133>.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Contract, Asset and Procurement Management User Guide [online]. UNDP, 2006 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.undp.org/Portals/0/Procurement/Procurement%20Manual-user-guide-jan-2006.pdf>.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. Public Procurement Manual : Guidelines for Conducting Public Procurement Procedures [online]. USAID, 1st ed. – April 2007. 76 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.unpcdc.org/media/13504/public\\_procurement\\_manual\\_eng%5B1%5D.pdf](http://www.unpcdc.org/media/13504/public_procurement_manual_eng%5B1%5D.pdf).

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku [online]. ÚHOS, 2009. 17 s. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Sekce\\_VZ/Metodiky/Bid\\_rigging\\_guidelines\\_OECD\\_cz.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Sekce_VZ/Metodiky/Bid_rigging_guidelines_OECD_cz.pdf).

ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ PRO MZV ČR. Manuál projektového cyklu zahraniční rozvojové spolupráce České republiky [online]. Praha: Ústav mezinárodních vztahů pro MZ ČR, 2006. 97 s. [cit. 2012-03-10]. ISBN 80-86506-50-9. Dostupné také z: <http://rst.vse.cz/wp-content/uploads/manual-pcm-cr.pdf>.

Veřejné zakázky pro začátečníky [online]. Institut pro veřejnou správu Praha. ©2012 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.institutpraha.cz/nabidka-kurzu/kurz-415>.

VLÁDA ČR. Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 563 k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy. In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=7f92384d-bee3-4b01-9877-9a77eda23e03>.

WEELE, Arjan van. *Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, Planning and Practice*. Hampshire: Cengage Learning EMEA, 2010. 418 s. ISBN 978-1-4080-1896-5.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach*. In *The American Journal of Sociology*. 1981, vol. 87, no. 3, s. 548–577.

Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=128~2F2000&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 129 ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=129~2F2000&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 131 ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze. In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=131~2F2000&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění způsobených zákonem č. 55/2010 Sb., účinné k 1. 4. 2012 [online]. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.portal-vz.cz/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Narodni-legislativa---aktualni-a-uplne-zneni-z-\(1\)/test](http://www.portal-vz.cz/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Narodni-legislativa---aktualni-a-uplne-zneni-z-(1)/test).

Zákon č. 139 ze dne 14. března 2006 o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon). In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portalvz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6366b6a9-4e70-47e9-b644-d30fccc75e57>.

Zákon č. 166 ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu. In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=166~2F1993&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 183 ze dne 14. března 2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=183~2F2006&rpp=15#seznam>.



Zákon č. 194 ze dne 20. května 2010 o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&fulltext=&nr=194~2F2010&part=&name=&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 2 ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=2~2F1969&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 218 ze dne 27. června 2000 o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=219~2F2000&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 218 ze dne 26. dubna 2002 o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). In Sběrka zákonů České republiky [online]. MPSV ČR. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/ppropo.php?ID=z218\\_2002\\_4](http://www.mpsv.cz/ppropo.php?ID=z218_2002_4).

Zákon č. 250 ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=250~2F2000&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 273 ze dne 11. října 1996 o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=273~2F1996&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=320~2F2001&rpp=15#seznam>.

Zákon č. 458 ze dne 28. listopadu 2000 o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). In Sběrka zákonů České republiky [online]. MV ČR. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/sb095-09-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/sb095-09-pdf.aspx).

Zákon č. 552 ze dne 6. prosince 1991 o státní kontrole. In Sběrka zákonů České republiky [online]. Portál veřejné správy. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=552~2F1991&rpp=15#seznam>.

Zkušenosti vybraných evropských států s centralizovaným zadáváním veřejných zakázek [online]. Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1fc394b7-a150-4be9-aa16-85cc944ae6cf>.

## PŘÍLOHA 1: ZÁKLADNÍ POROVNÁNÍ ORGANIZACE VEŘEJNÝCH NÁKUPŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

	ČESKÁ REPUBLIKA	Pozn.	SLOVENSKO	Pozn.	FINSKO	Pozn.	VELKÁ BRITÁNIE	Pozn.
<b>Normativní úřad(y) pro veřejné nakupování a zadávání veřejných zakázek</b>	+	MMR ČR	++	ÚVO SR	+++	Min. ekonomiky a zaměstnanosti, min. financí	+++	Skupina pro hospodárnost a reformu (ERG), před. OGC
tvorba standardů pro veřejné nákupy	+	hlavně soutěžní standardy	+	hlavně soutěžní standardy	++	závazná metodika pro celý nákupní proces	++	Gateway Review process a další metodiky
podpora implementace			+	metodické pokyny na dotaz (pouze oblast soutěže)	++	Ministerstvo financí (Strategická skupina)	+++	závazek veřejného sektoru k veřejným zakázkám, účast OGC na velkých a rizikových projektech centrální vlády
poskytování poradenství					+++	Public procurement Advisory Unit	+++	OGC
<b>Externí profesionální kontrola</b>	+	NKÚ ČR	+++	NKÚ SR	+++	National Audit Office of Finland	+++	National Audit office, OGC
<b>Nezávislý přezkum zadávacího řízení</b>	+++	ÚOHS	+++	ÚVO SR	+++	obchodní soud	+++	Nejvyšší soud
<b>Centrální nakupování</b>	+	resortní centrální nákupy – ministerstva			+++	Hansel Ltd, Kuntahankinnat Oy	+++	Buing solutions
<b>Zákonná úprava nestranného výkonu veřejné správy</b>	+	zákon o úředních samosprávných celcích	+++	zákon o štátnej službe	+++	State Civil Service Act	+++	Civil Service Code

# PŘÍLOHA 2: PŘÍPADOVÉ STUDIE SELHÁNÍ VE VEŘEJNÝCH NÁKUPECH V ČR

## PŘÍPADOVÁ STUDIE 1: PŘILÍŠ DRAHÉ MÝTO

### Původní záměr

Projekt systému výběru mýta (SVM) pro dálnice a silnice I. třídy byl v ČR spuštěn rozhodnutím Vlády ČR v r. 2004 na základě odborných studií a dokumentů předložených MD ČR s cílem zpoplatnit celkem 2 995 km komunikací (silniční síť TEN<sup>1)</sup> a vybrané silnice I. třídy) pro vozidla nad 12 tun do roku 2006 a postupně systém rozšířit pro vozidla nad 3,5 tuny. Projekt vycházel ze strategických záměrů Evropské komise navrhuující členským státům EU výkonnostní zpoplatnění silniční infrastruktury. MD ČR odpovědné za celý projekt mělo v té době na výběr mezi mikrovlnnou a satelitní technologií, přitom EU podporuje zavedení satelitní technologie z důvodů vyšší kompatibility systémů v jednotlivých členských zemích.

### Výběrové řízení na dodavatele

Veřejná zakázka na dodavatele SVM byla vyhlášena v r. 2005 s předpokládanou hodnotou 16 mld. Kč bez DPH. Kámen úrazu však tkvěl v zadávací dokumentaci zpracované MD ČR, ve které byly stanoveny zvláštní podmínky na palubní jednotky k systému, kterým mohlo vyhovovat pouze použití mikrovlnné technologie. Kritické hlasy v připomínkovém řízení k zadávací dokumentaci nebyly vzaty v potaz. Dokumentace k soutěži tak nebyla technologicky neutrální a nemohlo dojít k porovnání uchazečů nabízející různé technologie. Ve výsledku se zadávacího řízení účastnili 4 uchazeči, z toho 3 byly vyřazeny pro nesplnění kvalifikačních předpokladů, zbylá nabídka společnosti Kapsch nebyla proto hodnocena. MD ČR následně s dodavatelem systému – společností Kapsch uzavřelo v r. 2006 dvě smlouvy v hodnotě 22,09 mld. Kč: (i) na dodávku SVM za 6,28 mld. Kč, (ii) na služby související s provozem na dobu 10 let za 15,8 mld. Kč

### Realizace projektu

Realizace zakázky probíhala pod dohledem ŘSD, tuto fázi však provázela celá řada nekonceptních změn původního projektu, které snížily efektivitu vynaložených prostředků, a nedošlo k naplnění stanovených cílů. Konkrétně:

- ke smlouvám na dodávku SVM a související služby bylo uzavřeno celkem 25 dodatků, které zvýšili výslednou cenu zakázky o 26,7 % na 27,9 mld. Kč. MD ČR (resp. ŘSD) přitom významně rozšířilo rozsah zakázky na dodávky a služby nad původně smluvený rámec.

- zároveň však došlo k podstatné redukci stanoveného počtu zpoplatněných kilometrů. V r. 2011 bylo zpoplatněno 1361 z původně smluvených 2995 km (tj. 52,7%).
- dodatečné služby a dodávky byly zadávány bez soutěže stávajícímu dodavateli. Přitom zadávací dokumentace obsahovala požadavek na otevřenost systému k případným dalším subsystémům tak, aby bylo možno subsystémy nezávisle rozvíjet za účasti dalších dodavatelů. Tedy aby byla umožněna otevřená soutěž na další rozvoj SVM. ŘSD však na základě odborných posudků zadávalo<sup>2)</sup> dodatečné zakázky přímo bez soutěže.
- realizace 1. etapy SVM (dálnice a rychlostní silnice) probíhala v časové tísní. MD ČR souhlasilo, aby stavby SVM byla realizována na základě ohlášení nikoli stavebního povolení, a tedy bez kolaudace staveb.
- projekt je financován z prostředků SFDI<sup>3)</sup>. V letech 2007 až 2011 požadovalo ŘSD celkem 27 rozpočtových změn v průběhu rozpočtového roku<sup>4)</sup> v rozmezí mezi 2 mil. – 1,23 mld. Kč, což svědčí o nekonceptním projektovém plánování.

### Dosavadní bilance

Z dosavadního vývoje realizace projektu na základě vynaložených nákladů a dosažených výsledků vyplývá následující:

- zvolená mikrovlnná technologie pro SVM se ukázala jako méně ekonomicky výhodná, neumožnila realizovat původní konceptní záměr MD zpoplatnit 2 995 km. Přitom dosavadní cena dodávky činí cca. 28 mld. Kč, což již přesáhlo původně plánovanou částku 26,2 mld. na celou dobu trvání projektu.
- další případné rozšiřování SVM na silnice I. a II. tříd (příp. III. tříd) bude u mikrovlnného systému složitější a finančně náročnější než u satelitního systému. Současný cíl MD ČR je zpoplatnit do r. 2013 úseky v celkové délce 7 582 km dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy.
- mezinárodní porovnání provozních nákladů a příjmů z mýtného systému ukazuje, že provoz SVM v ČR je dražší než mikrovlnný systém v Rakousku a satelitní systém v Německu.<sup>5)</sup>
- celý projekt nebyl dobře strategicky a projektově řízen, v průběhu realizace došlo k podstatným změnám parametrů projektu, které přinesly poloviční výsledky a přečerpání původně alokované částky na celý projekt.

Zdroj: NKÚ 2011<sup>6)</sup>

<sup>1)</sup> Trans European Network – transevropská dopravní síť.

<sup>2)</sup> Na základě jednacího řízení bez uveřejnění – služby a dodávky, které byly předmětem dodatků mohla dodat a zajistit pouze konsorcium Kapsch

<sup>3)</sup> Státní fond dopravní infrastruktury ČR [www.sfdi.cz](http://www.sfdi.cz)

<sup>4)</sup> Tedy mimo pravidelné schvalování rozpočtu na další rok

<sup>5)</sup> Nákladovost systému ukazuje, kolik % z příjmů systému je spotřebováno na přípravu a realizace projektu (roční provozní náklady/hrubé roční příjmy\*100).

<sup>6)</sup> Informace z kontrolní akce č. 11/13 – Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury ČR.

## PŘÍPADOVÁ STUDIE 2: NEHOSPODÁRNÁ VÝSTAVBA NÁRODNÍ TECHNICKÉ KNIHOVNY

### Původní záměr

Projekt výstavby Národní technické knihovny (NTK) byl schválen Vládou ČR v r. 2000 s tím, že bude realizován v letech 2002 – 2005 s celkovými náklady 1,5 mld. Kč v cenách z roku 2000. Realizace projektu byla v kompetenci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR (MŠMT) ve spolupráci se Státní technickou knihovnou (STK). MŠMT v r. 2003 navrhlo dvě varianty financování projektu: (i) financování ze státního rozpočtu ve výši 1,69 mld. Kč a dokončením v r. 2009, (ii) financování formou dodavatelského úvěru s náklady 1,78 mld. Kč a termínem dokončení v r. 2007. Výsledně byla r. 2004 zvolena varianta II. za aktualizovanou cenu 1,81 mld. Kč s dodavatelským úvěrem splatným do roku 2010 a s termínem dokončení stavby v r. 2006.

### Výběr strategického partnera

STK vyhlásila v dubnu 2004<sup>7)</sup> dvouступňovou obchodní veřejnou soutěž na komplexní zajištění realizace výstavby NTK. V I. stupni na strategického partnera a současně na zpracovatele projektové dokumentace. V průběhu výběrového řízení však byl II. stupeň soutěže zahájen až v březnu 2006, díky náročnosti zpracování projektové dokumentace a jejího projednání s dotčenými orgány a následnému zpracování zadávací dokumentace. Tím došlo k celkovému zpoždění projektu, který nemohl být dokončen do r. 2006. Výběrové řízení nebylo zcela transparentní, v zadávací dokumentaci nebyl uveden požadavek na vyčíslení ceny za odklad splátek za dokončené dílo (ceny peněz). Z nabídek 5 uchazečů tak nebyla jasná výše nákladů spojených s dluhovou službou (poskytnutí úvěru na financování akce). STK a MŠMT vybrali dodavatele s nejnižší nabídkovou cenou 2,14 mld. Kč. V srpnu 2006 MŠMT vydalo rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování projektu s celkovými náklady 2,2 mld. Kč. Oproti investičnímu záměru z r. 2004 byla cena navýšena o 400 mil. Kč a doba realizace prodloužena do r. 2009.

### Realizace projektu

V průběhu realizace doznal projekt dalších změn úprav a smluvní spolupráce se strategickým partnerem nebyla standardně nastavená. Tato situace vedla k dodatečnému navyšování ceny projektu a snížení hospodárnosti vynaložených prostředků:

- ve smlouvě o dílo se strategickým partnerem nebyla povinnost dodavatele dokládat fakturaci stavební a technologické části stavby zjišťovacími protokoly dokladující skutečné množství prací a dodávek podle položkového rozpočtu. STK tak nemohla ověřovat přiměřenost ceny provedených prací.
- STK vyžadovala na vybavení interiéru značkové a drahé výrobky (např. čtenářská židle za 8 233 Kč, židle s kolečky a područkami za 34 862 Kč)
- byly provedeny změny v projektu – zřízení pobočky Městské knihovny Praha 6 a změny v systému řízení technologického zařízení. Cena díla tak vzrostla o 75,5 mil. Kč na celkových 2,215 mld. Kč.
- STK na základě rozhodnutí MŠMT nemělo vlastní pracovníky pro investorskou činnost, dozor investora se outsoucoval. Ve fázi realizace výstavby zajišťoval investorské a inženýrské činnosti strategický partner – dodavatel stavby! Delegací činností na strategického partnera MŠMT a STK nemělo možnost dostatečně zajistit hospodárné a účelné vynakládání veřejných prostředků.

### Celková bilance

- v r. 2004 byl jako základní ekonomický parametr cenu za měrnou jednotku obestavěného prostoru 8 626 Kč/m<sup>2</sup> bez účasti strategického partnera a 10 025 Kč/m<sup>2</sup> s účastí partnera.
- výsledná cena, s účastí strategického partnera, však činila 13 803 Kč/m<sup>2</sup>, tj. o 38 % více než byl původně schválený záměr MŠMT.
- celkově se předpokládané náklady na realizaci stavby zvýšili o 785,6 mil. Kč, přitom akce byla oproti plánu dokončena o 2 roky později, v r. 2008.
- zvolený způsob financování – formou dodavatelského úvěru za účasti strategického partnera, vzhledem k celkovému zpoždění realizace stavby o 2 roky, ztratil zcela své opodstatnění a byl výsledně pro MŠMT ekonomicky nevýhodný.

Zdroj: NKÚ 2010<sup>8)</sup>

<sup>7)</sup> Veřejná zakázka byla vyhlášena ještě podle původního zákona o veřejných zakázkách č. 199/1994 Sb.

<sup>8)</sup> Kontrolní závěr NKÚ č. 10/30: Peněžní prostředky určené na výstavbu nové budovy Národní technické knihovny v Praze 6 – Dejvicích

### **PŘÍPADOVÁ STUDIE 3: UZAVŘENÍ RÁMCOVÉ SMLOUVY NA DODÁVKU JÍZDNÍCH DOKLADŮ A SOUVISEJÍCÍCH VÝROBKŮ MEZI DOPRAVNÍM PODNIKEM HL. M. PRAHY (DPHMP) A SPOLEČNOSTÍ NEGRAPH A. S.**

Na pomezí let 2007 a 2008 se DPHMP rozhodl změnit dodavatele jízdních dokladů (původně společnost Schwarz Druck GmbH & Co KG). Nový dodavatel byl však vybrán přímo, bez jakékoli soutěže. DPHMP úspěšně využil výjimku ze zákona o veřejných zakázkách, kdy je jízdenka ceninou s bezpečnostními prvky, které jsou předmětem ochrany utajovaných skutečností (technologie bezpečnostních prvků), tudíž se může poptávka zadat přímo vybranému dodavateli. Na pozadí celé transakce byla, dnes již mediálně dobře popsána, korupční síť podnikatelů a advokátů blízkých pražské politické scéně, která byla na kontrakt napojena v podobě fiktivní zprostředkovatelské služby s cílem plateb na Panenských ostrovech.

Rámcová smlouva na dodávku jízdenek značně nestandardní a značně nevýhodná pro objednatele (DPHMP):

- smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou s výpovědí sice bez udání důvodu, ale zato s výpovědní lhůtou 4 roky!
- prvních 12 měsíců trvání smlouvy objednatel nebyl oprávněn smlouvu vypovědět vůbec,
- objednatel se zavázal každoročně odebrat minimálně 39 700 000 kusů jízdenek v hodnotě 17–18 milionů Kč, v opačném případě mu hrozila smluvní pokuta v hodnotě neodebraného zboží.

Je tudíž až s podivem, že taková smlouva mohla být statutárními orgány DPHMP uzavřena a zůstala bez pozornosti dozorčích orgánů.

*Zdroj Oživení, o. s.<sup>9)</sup>*

### **PŘÍPADOVÁ STUDIE 4: PRAŽSKÁ OPENCARD - SELHÁNÍ KONTROLY PROJEKTU**

Mediálně velmi známá a dobře popsaná kauza předraženého projektu Opencard hlavního města Prahy (HMP) se, mimo důvodná podezření z nehospodárného nakládání s veřejnými prostředky HMP s korupčním pozadím, vyznačuje také ukázkovým selháním projektového řízení a kontroly ze strany zadavatele projektu – HMP.

#### **Absence projektového řízení a kontroly projektu**

V průběhu realizace projektu zcela selhala osobní odpovědnost za celý projekt. Konkrétně Odbor informatiky Magistrátu HMP (OI), který byl pověřen řízením projektu nebyl schopen převzít provoz centra kartových služeb, korektně informovat orgány HMP o vývoji projektu, kontrolovat plnění smlouvy, koordinovat zúčastněné subjekty atp.

#### **Hlavní příčiny selhání:**

- v průběhu celé realizace projektu nebyl sestaven kompetentní a stabilní řídicí projektový tým,
- místo toho byly na projektové služby v různých etapách najímány různé konzultační firmy bez celkové odpovědnosti za komplexnost řešení projektu.
- řízení projektu bylo z velké části přenecháno na hlavním dodavateli informačního systému – společnosti Haguess.
- o vývoji projektu byly orgánům HMP podávány nepravdivé informace.

#### **Outsourcing služeb na dozor investora**

HMP zajišťovalo dozor investora v projektu externími firmami s celkovými náklady 19,5 mil. Kč v letech 2006 – 2009. Tyto prostředky však byly vynaloženy nehospodárně a neúčelně:

- v letech 2006 – 2009 se dozor investora třikrát změnil (Soluziona, a.s., Axcodes, s.r.o., PADCOM, s.r.o)
- v r. 2007 byl projekt půl roku bez dozoru investora,
- žádná z firem neupozornila investora na vady díla, nevýhodnost uzavíraných smluv, na chyby při akceptaci zastaralých hybridních karet, na podstatný odklon od schváleného projektu a nečinila žádné kroky pro snižování provozních a investičních nákladů.

*Zdroj: NEXIA AP a.s., A.T. KEARNEY GmbH, 2009<sup>10)</sup>*

<sup>9)</sup> Viz <http://www.bezkorupce.cz/kauzy/jizdenky-dpp/>

<sup>10)</sup> Viz [http://wpress.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/684328\\_2374\\_Zprava\\_o\\_provedeni\\_forezniho\\_auditu\\_OpenCard\\_2010\\_2009.pdf](http://wpress.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/684328_2374_Zprava_o_provedeni_forezniho_auditu_OpenCard_2010_2009.pdf).

### **Nestandardní vztahy s dodavatelem Haguess a. s.**

Konkrétně se jedná o dodržování smlouvy o dílo na Realizaci Servisního kartového centra (SoD) uzavřenou mezi HMP a Haguess a. s. za cenu 98,1 mil. Kč, která byla klíčovou smlouvou v celém projektu<sup>1)</sup>. V průběhu realizace díla byla smlouva bez následků porušována:

- za vědomého souhlasu HMP a v rozporu se SoD docházelo k mimosmluvní změně termínů plnění realizace díla bez uzavření adekvátních smluvních dodatků,
- realizace díla se značně zpozdila, minimálně v délce 229 dnů. HMP přitom neuplatnilo vůči dodavateli žádné smluvní pokuty. Smluvní pokuta činila 981 tis. Kč za každý den prodlení,
- realizací projektu evidentně vznikly na majetku HMP značné škody. HMP však dosud nebylo ochotno přiznat existenci škod, nepokusilo se škody vyčíslit a uplatnit včas právo na náhradu škod po odpovědných osobách.

*Zdroj: Oživení 2010<sup>1,2)</sup>*

---

<sup>1)</sup> Díky nevýhodnému licenčnímu ujednání ve smlouvě byly všechny navazující dodávky a služby uzavírány s původním dodavatelem

<sup>2)</sup> Viz [http://wpress.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/Zprava\\_Oziveni-dodrzeni\\_teminu\\_SOD-realizaceSKC.pdf](http://wpress.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/Zprava_Oziveni-dodrzeni_teminu_SOD-realizaceSKC.pdf)



