

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

## Veřejné zakázky: náměty pro rozpracování závěrů *Bílé knihy o obraně* v kontextu vládního dokumentu *Hodnocení veřejných zakázek*

INFORMACE

*Motto: „Na základě mikroekonomického rozboru je nutné nastavit systém ekonomického řízení Ministerstva obrany tak, aby fungoval maximálně efektivně... Dosavadní systém sice umožňuje rozdělení finančních zdrojů, ale není schopen zcela řídit účelnost, hospodárnost a efektivnost nakládání s veřejnými prostředky.“*

*Bílá kniha o obraně, 5.14, 5.18*

### Úvodem

Problém veřejných zakázek patří k aktuálním teoretickým a praktickým otázkám veřejných financí. Prostřednictvím institutu veřejných zakázek je alokováno cca 14 % HDP. Pokud zahrneme do této alokace i sektorové zadavatele, pak tvoří trh veřejných zakázek přibližně 17 % HDP. Jestliže v roce 2010 byl podle údajů ČSÚ vytvořený HDP ve výši 3 669,8 mld. Kč, pak je zřejmé, že i malé (několikaprocentní) zlepšení v oblasti hospodárného, efektivního a účelného nakládání s vynaloženými zdroji může pro veřejný sektor přinést významné úspory, jak se o nich v podmínkách rezortu Ministerstva obrany hovoří v *Bílé knize o obraně*.

Dokument *Bílá kniha o obraně* v páté kapitole vymezuje základní rámec pro efektivní ekonomické a finanční řízení v rezortu Ministerstva obrany a v kapitole osmé se zabývá problémem akvizice a hospodaření s majetkem. Protože *Bílá kniha o obraně* je rámcovým dokumentem, který poukazuje pouze na hlavní směry činnosti v jednotlivých oblastech, žádá si její implementace patřičné rozpracování na všech úrovních a složkách rezortu Ministerstva obrany. Jinak se stane mrtvým dokumentem. Pro účinnou aplikaci závěrů *Bílé knihy o obraně* je zároveň potřebné, aby docházelo k provázanosti (integritě) s ostatními rezortními a relevantními vládními dokumenty, které se týkají jednotlivých oblastí *Bílé knihy o obraně*. Takovým dokumentem je (z pohledu problematiky veřejných zakázek) metodika *Hodnocení veřejných zakázek*, která byla zpracována pod gescí Ministerstva pro místní rozvoj a v současné době je připravována k realizaci. Na základě vládního usnesení se metodika *Hodnocení veřejných zakázek* stává i pro rezort Ministerstva obrany závazným dokumentem pro oblast zadávání a hodnocení veřejných zakázek. Metodika stanovuje zadavatelům, přičemž jmenovitě uvádí i Ministerstvo obrany, jak postupovat při zadávání, hodnocení a kontrole veřejných zakázek s ohledem na ustanovení zákona o veřejných zakázkách a se zřetelem na povinnosti uložené veřejným zadavatelům v dalších relevantních zákonech ukládajících povinnosti

zadavatele postupovat při zadávání, výběru, realizaci a kontrole veřejných zakázek s ohledem na principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (neboli 3E).

S ohledem na zmíněná fakta je stanoven i cíl této stati: 1. poukázat na klíčové problémy týkající se zadávání a hodnocení veřejných zakázek z pohledu zmíněné metodiky *Hodnocení veřejných zakázek* a 2. pokusit se naznačit implementační způsoby, jak daný dokument realizovat na úrovni jednotlivých rezortů. Sdělená informace se tak může pro analytiku a koncepční pracovníky rezortu Ministerstva obrany stát inspirací pro rozpracování závěrů metodiky *Hodnocení veřejných zakázek* do podmínek Ministerstva obrany v duchu závěrů *Bílé knihy o obraně*.

Stat' je dílčím příspěvkem k této problematice, který vznikl v rámci výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM0021620841 řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005-2011.

## 1. Východiska problému

Problém zadávání, hodnocení, výběru a kontroly veřejných zakázek je možné sledovat ze dvou podstatných stránek. První z nich je právní stránka. Ta zachycuje celou problematiku z procesního a formálního hlediska, jak jej zejména definuje § 6 zákona o veřejných zakázkách. V něm jsou stanoveny povinnosti zadavatele postupovat při zadávání transparentně, rovným přístupem a nediskriminačně. Reflexí procesní stránky zadávání veřejných zakázek se podrobně zabývá právní literatura (například Jurčík, 2007).

Ekonomickou problematikou zadávání, hodnocení a kontroly veřejných zakázek se v ČR nejkomplexněji zabývá Jan Pavel (2006, 2011), který je jedním z klíčových tvůrců metodiky *Hodnocení veřejných zakázek*. K problému přispívají i další autoři (Bakoš, Darmopilová, Kavřík, Pavlík, Soukopová, Řežuchová). V rezortu Ministerstva obrany se problematikou racionálního nakládání se zdroji z různých pohledů zabývají například Grasseová a kol. (2008), Hajna (2010), Linhart (2010), Horák (2002), Krč (2000, 2006), Pernica (2004, 2008), Vávra a Vyletal (2008). Přestože se všichni zmiňovaní autoři shodují na potřebě hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji, v realizační praxi veřejných zakázek tento ekonomický prvek chybí. Veřejní zadavatelé opomíjejí, že při zadávání, hodnocení, výběru a kontrole veřejných zakázek jsou povinnosti postupovat i podle dalších zákonů. Z nich má klíčovou roli zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen zákon o finanční kontrole). Klíčovými pojmy v zákoně o finanční kontrole jsou tzv. principy 3 E. Tyto principy jsou definovány v zákoně o finanční kontrole (§ 2, písmeno *m, n, o*) následovně:

- **Hospodárnost** se rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy stanovené cíle a úkoly dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že tyto cíle a úkoly jsou splněny za předpokladu dodržení odpovídající kvality. Ukazatelem hospodárnosti je minimalizace nákladů na vstupech za předpokladu splnění stanoveného cíle. Termín „hospodárnost“ není v zákoně o veřejných zakázkách používán. Obsahově mu však odpovídá problém nejnižší nabídkové ceny.
- **Efektivnost** je obvykle pojímána jako produktivita veřejných výdajů či jako nákladová efektivnost. V zákoně o finanční kontrole se definuje efektivnost jako „takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného

rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“ (§ 2, písmeno *m* zákona o finanční kontrole).

V zákoně o veřejných zakázkách se o efektivnosti uvažuje jako o jednom z dílčích hodnotících kritérií ekonomické výhodnosti nabídky (návratnost nákladů respektive nákladová efektivnost). Nákladovou efektivnost používáme tehdy, když chceme zjistit, která nabídka má nejnižší náklady na naturální jednotku výstupů. Při návratnosti nákladů sledujeme, která nabídka má nejnižší dobu, za níž se nám vynaložené výdaje splatí.

- Třetím klíčovým kritériem, které definuje zákon o finanční kontrole, je **účelnost**. Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytyčených úkolů. Zákon o veřejných zakázkách výslovně nepoužívá termín „účelnost“. Avšak problém účelnosti je obsahem ustanovení, která se týkají předmětu plnění veřejné zakázky, obsahu nabídky a hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky.

Protože současné znění zákona o veřejných zakázkách výslovně nezmiňuje uplatňovat postupy související s dodržováním principů 3E při zadávání, hodnocení, výběru a realizaci veřejných zakázek, zadavatelé si mnohdy ani neuvědomují, že jejich povinností při zadávání, hodnocení, výběru a realizaci veřejných zakázek je dodržovat ustanovení zákona o finanční kontrole, zákona o majetku a rozpočtových pravidel týkající se principů 3E. Na rozdíl od dokumentů jiných rezortů ***Bílá kniha o obraně výslovně uvádí nutnost respektování principů efektivnosti (8.1) a účelnosti (8.3)*** při realizaci akvizičních procesů a je v tomto smyslu zajedno s obsahem metodiky *Hodnocení veřejných zakázek*. Nyní jde o to, umět tato obecná ustanovení *Bílé knihy o obraně* rozpracovat do implementačních dokumentů. Zejména se žádá vytvořit v rámci akvizičního systému vnitřní kontrolní systém, jak jej zadavatelům ukládá paragraf 25 zákona o finanční kontrole. Ten stanovuje zavést a udržovat takový interní kontrolní systém, který vytváří podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými zdroji (část 1, písmeno a) a zároveň stanovuje zadavateli povinnost zajistit „hospodárné, efektivní a účelné nakládání veřejných prostředků“ (část 1, písmeno e). Dosavadní praxe je převážně taková, že zadavatel se s ohledem na znění zákona o veřejných zakázkách v oblasti kontroly veřejných zakázek soustřeďuje na formální náležitosti kontroly (formální kontrolu zadávací dokumentace z pohledu požadavků zákona o veřejných zakázkách, formální kontrolu procesů souvisejících se zadávacím a výběrovým řízením a na formální kontrolu plnění smluv s realizátorem veřejné zakázky). Tak se stává, jak ukazují nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu, že přestože formální pravidla zadávání nebyla porušena, vynaložené zdroje byly alokovány ekonomicky neracionálně (nesmyslně), tedy neúčelně. Můžeme zmínit případy nákupů techniky, která posléze zůstává nevyužita stát ve skladech, protože předtím nebyl důsledně prověřen účel jejího pořízení, a proto ji nikdo nepotřebuje. Obdobné ekonomicky neracionální nakládání se zdroji najdeme i v případech pořizování spotřebního materiálu, kdy jsou (formálně za „výhodnou pořizovací cenu“) nakoupeny pohonné hmoty, avšak následně se ukáže jejich praktická nepotřebnost. Dochází tak ke společenským ztrátám. Prevencí k odvrácení těchto ztrát je zadávání a kontrola veřejných zakázek z pohledu 3E.

Zákon o finanční kontrole zároveň stanovuje, že tato kontrola musí být realizována jako předběžná kontrola, průběžná kontrola a následná kontrola. Uvedené druhy kontrol musí být realizovány jak v podobě formální kontroly (účetní, dokumentační), tak i v podobě kontroly obsahové (ekonomické), kdy v případě ekonomické kontroly (tzv. auditu výkonu) je jejím obsahem kontrola 3E.

## 2. Fáze veřejné zakázky, jejich obsah a sledování z pohledu metodiky *Hodnocení veřejných zakázek*

Metodika hodnocení veřejných zakázek stanovuje zadavateli povinnost ve všech fázích veřejné zakázky sledovat, jak jsou dodržovány principy hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji. Uvádí tyto fáze veřejné zakázky: fázi rozvahy, fázi přípravy dokumentace a zadávání veřejné zakázky, fázi hodnocení veřejné zakázky, fázi výběru veřejné zakázky, fázi exploatace vybrané nabídky, fázi monitorování plnění očekávání (cílů). V obdobném (obsahovém) duchu uvažuje i část 8.3 – 8.17 *Bílé knihy o obraně*.

První fází veřejné zakázky je fáze rozvahy. V ní klade metodika důraz na **prověření ekonomické oprávněnosti veřejné zakázky**. Jejím smyslem je prověřit ekonomickou racionalitu (opodstatněnost) veřejné zakázky ve formě odpovědí na následující otázky, jak ukazuje tabulka 1.

**Tab. 1:** Fáze rozvahy – klíčové otázky zadavatele k prověření oprávněnosti veřejné zakázky

Otázka	Odpověď	
	Ano (1)	Ne (0)
Je možné klíčovými ukazateli doložit společenský účel (užitek, přínos) uvažované veřejné zakázky? Odpovídá uvažovaný účel veřejné zakázky veřejným potřebám?		
Neexistuje (za daných uvažovaných podmínek) žádný jiný společensky vhodnější způsob naplnění uvažovaného účelu veřejné zakázky?		
Bude v případě uvažované veřejné zakázky nabytý majetek prokazatelně využíván k plnění funkcí státu či k zajištění veřejně prospěšné činnosti?		
Bude nabytý majetek po celou dobu životnosti využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností?		
Je možné v případě, že veřejnou zakázkou budou realizovány cíle programu (evidovaného v informačním systému financování reprodukce majetku) stanovit vyhodnotitelné věcné, časové, nákladové a užitkové ukazatele?		
Umožní registrace programu v informačním systému financování reprodukce majetku technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivnosti vložených veřejných prostředků?		
Atd.		
<b>Výsledné skóre</b>		

Na základě odpovědí na stanovené otázky zjistíme výsledné skóre. Na žádnou ze stanovených odpovědí bychom neměli získat zápornou odpověď. Písemný podklad k jednotlivým odpovědím si zadavatel archivuje a dokládá jej jak k interní kontrole, kterou ze zákona o finanční kontrole provádí k tomu účelu vytvořený orgán interního auditu (§ 28 zákona o finanční kontrole), případně jej dokládá při externím auditu Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Po prověření oprávněnosti veřejné zakázky následuje fáze přípravy dokumentace a zadávání veřejné zakázky. V ní klade metodika důraz na ekonomické prověření technických podmínek veřejné zakázky a na prověření ekonomické racionality předmětu veřejné zakázky.

Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* ukládá, že z hlediska požadavků 3E je zadavatel povinen (s ohledem na zákon o finanční kontrole) definovat **technické podmínky** tak, aby byly v souladu s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Technickými

podmínkami se rozumí stanovení všech charakteristik a požadavků, které musí splňovat každá nabídka ucházející se o získání veřejné zakázky. Tyto charakteristiky se pak stávají součástí zadávací dokumentace. Musí platit, že dané charakteristiky se bezprostředně vztahují k předmětu veřejné zakázky. Zákon o veřejných zakázkách (pro případ veřejných zakázek na dodávky nebo služby) technickými podmínkami rozumí takové stanovení charakteristik a požadavků na dodávky nebo služby, které má charakter atributů, tj. vlastností, resp. předpokladů, které musí být obsahově všechny beze zbytku splněny. Příklad jejich sledování ukazuje tabulka 2.

**Tab. 2:** Prověřování technických podmínek z pohledu 3E

Název technické podmínky	Ukazatel	Poznámka
Požadavek na českou (evropskou) technickou normu	Splnění dané normy	
Parametr výkonu	Spodní (případně horní hranice) výkonu vyjádřená v kW	
Funkce	Činnost možná i pod vodou do hloubky $x$ metrů.	
Atd.		

Jak je z tab. 2 zřejmé, vymezujeme všechny podstatné technické podmínky, které se vztahují k parametrům očekávaného užitku či technickým podmínkám, formou odkazu na dané dokumenty. V poznámce uvádíme potřebné relevantní informace, které jsou pak využívány k definování zadání veřejné zakázky a jsou dokumentem, kterým zadavatel v případě ex post kontroly veřejné zakázky dokládá, že při stanovení technických podmínek nedošlo k záměrnému zvýhodnění některého z uchazečů (např. nadbytečným nadhodnocením ukazatele výkonu). V komentáři (poznámkách) prokazujeme, že technické podmínky nebyly nastaveny diskriminačně, tedy tak, aby poskytovaly některému uchazečovi konkurenční výhodu či mu bránily v hospodářské soutěži.

Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* zdůrazňuje, že pro ekonomicky korektní zadávání veřejné zakázky je potřebné patřičně vymezit **předmět veřejné zakázky** tak, aby bral na zřetel **principy 3E**. Předmětem veřejné zakázky se rozumí úplatné poskytování dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací, kdy tyto užitky jsou realizovány formou zakázky na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli. Předmětem veřejné zakázky mohou být dodávky, služby a stavební práce. Uvedeným předmětům odpovídají i tři základní druhy veřejných zakázek: veřejná zakázka na dodávky, veřejná zakázka na služby a veřejná zakázka na stavební práce.

Předmětem **veřejné zakázky na dodávky** je pořízení věci („zboží“). Pořízení věci se řídí zásadou získání hodnoty za peníze (ve zkratce VFM, čili Value for Money), kdy proces pořízení věci vybíráme a hodnotíme s ohledem na potenciální užitek (resp. hodnotu), kterou získáme např. formou koupě, koupí na splátky, nájmem zboží či formou leasingu (nájmu zboží s právem následné koupě). Výběr věci, která nejlépe odpovídá hodnotě za peníze (princip 3E uložený zadavateli zákonem o finanční kontrole), zaručí propojení předmětu veřejné zakázky, cílů, které veřejnou zakázkou sledujeme a hodnotících kritérií nabídek.

Předmětem veřejné zakázky na dodávky může být i poskytnutí služby, které spočívá v umístění, montáži či uvedení takového zboží do provozu, a to za předpokladu, že takové činnosti jsou nutné pro splnění veřejné zakázky.

**Veřejné zakázky na služby** mají dvě základní formy, a to čistou formu poskytování služeb a kombinovanou formu poskytování služeb. Zákon definuje čistou formu veřejných služeb definicí protikladem. Na základě pravidla logického vyvozování můžeme s ohledem na literu zákona vymezit čistou formu veřejných služeb jako takovou druhovou formu veřejné zakázky, která není veřejnou zakázkou na dodávky ani veřejnou zakázkou na stavební práce. Kombinovanou formou poskytnutí služeb rozumíme takovou veřejnou zakázku, kdy služba je poskytovaná spolu s dodávkou nebo stavebními pracemi, přičemž předpokládaná hodnota poskytovaných služeb je vyšší nežli předpokládaná hodnota poskytované dodávky, resp. poskytované hodnoty stavebních prací, které jsou nutné pro splnění veřejné zakázky na služby. Podrobnou klasifikaci služeb podle kategorií uvádí příloha číslo 1 a příloha číslo 22 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tyto služby se dělí na služby, které podléhají uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, a na služby nepodléhající uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Jejich přehled podává příloha 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách.

**Veřejná zakázka na stavební práce** má tři základní formy, a to provedení stavebních prací, provedení projektové nebo inženýrské činnosti související s provedením stavebních prací a zhotovení stavby. Forma provedení stavebních prací je definována taxativně, tedy vyjmenováním v zákoně v příloze číslo 3, na základě druhu stavebních činností. Patří k nim např. stavebnictví, příprava stavenišť, demolice, pozemní a inženýrské stavitelství, výstavba pozemních a inženýrských staveb, montáž střešních konstrukcí a pokládání střešních krytin, výstavba dopravních komunikací, letišť a sportovních zařízení, výstavba vodních děl, instalátérské práce, izolační práce, omítkářské práce, truhlářské práce, obkládání stěn a ostatní dokončovací práce. Druhou formou veřejné zakázky na stavební práce je provedení stavebních prací vyjmenovaných v příloze 3 a s nimi související projektovou nebo inženýrskou činností. Třetí formou veřejné zakázky na stavební práce je zhotovení stavby. Ta má jako celek užitnou hodnotu, která se projevuje v její schopnosti po zhotovení stavby plnit předem stanovené užitné (ekonomické a technické) funkce. Předmětem této formy veřejné zakázky na stavební práce je zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně s tím související projektové či inženýrské činnosti.

Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* stanovuje zadavatelům povinnost **prověřit ekonomickou racionalitu předmětu veřejné zakázky**. To plně koresponduje s ustanovením části 8.12 *Bílé knihy o obraně*, která rámcově stanovuje povinnost „dozorovat“ předmět veřejné zakázky. Smyslem je zabránit neúčelné alokaci zdrojů. K rozpracování implementační dokumentace může být například použitý následující postup obsažený v tabulce 4, která obsahuje otázky prověřující zadavatele.

Cíle veřejné zakázky jsou očekávané budoucí stavy (efekty), které má veřejná zakázka přinést. Jsou-li cíle stanovené ve formě objektových cílů, je možné je přímo hodnotit. Na základě studia obou dokumentů můžeme konstatovat, že *Bílá kniha o obraně* jde v kontextu *Metodiky hodnocení veřejných zakázek*. Ukládá povinnost, že „definované vlastnosti požadovaného výrobku nebo služby musejí být relevantní cíli, k jehož naplnění je nákup realizován“ (*Bílá kniha o obraně, část 8.4*). To je podstatný krok kupředu pro hodnocení zakázek v duchu hodnotící metodiky, která doporučuje, aby očekávané efekty veřejných zakázek byly stanoveny ve formě vyhodnotitelných cílů. Stanovení cílů veřejné zakázky umožní přesněji určit **hodnotící kritéria veřejných zakázek s ohledem na principy 3E**.

**Tab. 4:** Prověření ekonomické racionality předmětu veřejné zakázky

Otázka	Alternativní odpověď s příkazem	
	Ano	Ne
Jsou společenská očekávání veřejné zakázky definována ve formě cílů?	Pokračuj další činností!	Není-li zakázka definována ve formě cílů, definuj předmět veřejné zakázky tak, aby obsahoval principy 3E!
Jsou cíle veřejné zakázky stanoveny tak, že jsou v principu hodnotitelné?	Pokračuj dalším krokem!	Stanov hodnotící ukazatele předmětu veřejné zakázky!
Je možné hodnotit předmět veřejné zakázky nákladovými a užitkovými ukazateli?	Proveď dekompozici předmětu veřejné zakázky umožňující kvantitativní nákladově užitkové hodnocení veřejné zakázky!	Vrať se k předchozímu kroku! Vymež předmět tak, aby byl vyhodnotitelný nákladově užitkovými kritérii!
Atd.		

Metodika hodnocení veřejných zakázek zadavateli ukládá stanovit hodnotící kritéria tak, aby prověřovala hospodárné, efektivní a účelné nakládání se zdroji. Zákon o veřejných zakázkách (§78) stanovuje dvě základní hodnotící kritéria, a to ekonomickou výhodnost nabídky, nebo nejnižší nabídkovou cenu. Základní otázkou, kterou zadavatel v tomto kroku řeší, je hledání odpovědi zda k výběru nejvhodnější nabídky je dostačující nejnižší nabídková cena, či zda je potřebné použít komplexní kritérium ekonomické výhodnosti nabídky.

### 3. Kritérium nejnižší nabídkové ceny z pohledu hospodárnosti

Z pohledu 3E platí, že kritérium nejnižší nabídkové ceny můžeme použít tehdy, jestliže svým obsahem plně odpovídá zásadě „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole. To znamená, že z ekonomického hlediska je **nejvhodnější nabídkou** ta varianta, která dosahuje očekávaný cíl veřejné zakázky. Jak je možné ekonomicky prověřit správnost použití jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny? Například tak, jak ukazuje tabulka 5.

**Tab. 5:** Prověření volby kritéria nejnižší nabídkové ceny ze strany zadavatele

Otázka	Odpověď s komentářem	
	Ano (1)	Ne (0)
1. Je kritérium nejnižší nabídkové ceny zcela v souladu s principem „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole (§ 2, písmeno m)?		
2. Je v principu reálně možné vyčerpávajícím způsobem zahrnout parametry (vlastnosti) předmětu veřejné zakázky a jejich ukazatele do zadávacích podmínek veřejné soutěže?		
3. Je možné ve smlouvě mezi zadavatelem a realizátorem veřejné zakázky dostatečně garantovat splnění požadovaných předmětných vlastností veřejné zakázky?		
Atd.		
<b>Výsledné skóre</b>		

Ekonomickou podmínkou použití jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny je, že odpovědi na všechny uvedené otázky musí být kladné. Zadavatel v první otázce prověřuje (viz tab. 5), zda obsah pojmu „nejnižší nabídková cena“ odpovídá požadavkům „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole. Ze znění zákona o finanční kontrole (§2, písmeno *m*) vyplývá, že kritérium nejnižší nabídkové ceny je možné použít tehdy, jestliže bude naplněn požadavek hospodárného použití zdrojů, tedy že minimalizací ceny se dosáhne splnění předmětného plnění veřejné zakázky ve smyslu **účelu**, který má nabízená veřejná zakázka přinést. To může zadavatel dosáhnout tak, že pro daný předmět veřejné zakázky stanoví minimální či maximální parametry a jejich ukazatele, které musí potenciálně přijatá nabídka mít. Možné formální řešení ukazuje tabulka 6.

**Tab. 6:** Stanovení parametrů předmětu veřejné zakázky a jejich ukazatelů s ohledem na kritérium hospodárnosti

Parametr	Ukazatel	Maximální (minimální) prahová hodnota daného ukazatele
A		
B		
...		
Z		

Zadavatel zároveň prověřuje, zda použitím kritéria nejnižší nabídkové ceny bylo dodrženo ustanovení zákona o finanční kontrole v tom smyslu, že hospodárné vynaložení zdrojů vedlo k „dodržení odpovídající kvality“ (§ 2, písmeno *m* zákona o finanční kontrole). Příklad možného řešení uvádí tabulka 6.

Toho lze dosáhnout tím, že zadavatel vymezí potřebné prahové hodnoty jednotlivých parametrů a jejich ukazatelů vztahujících se k předmětnému plnění veřejné zakázky a s ohledem na ně formuluje zadání veřejné zakázky. Po výběru nabídky s nejnižší nabídkovou cenou pak uzavře s dodavatelem tomu odpovídající smlouvu, což je obsahem odpovědi na třetí uvedenou otázku (viz tab. 5).

Při použití kritéria nejnižší nabídkové ceny bychom měli mít na zřeteli, co je rozsahem pojmu „nejnižší nabídková cena“. Ta se skládá ze dvou podstatných složek, a to z „pořizovacích nákladů“ a z nákladů souvisejících s celoživotním cyklem veřejné zakázky, jak ukazuje tabulka 7.

**Tab. 7:** Nákladové složky kritéria „nejnižší nabídkové ceny“

Název složky	Komentář
Pořizovací (nákupní cena)	Jde o náklady $C_0$ vynaložené na nákup (pořízení investice)
Náklady související s celoživotním cyklem investice (dlouhodobého majetku)	Jde o další náklady $C_c$ související s celoživotním cyklem dané nabídky

Vedle nákladů  $C_0$  je potřebné brát na zřetel i náklady, které souvisí se životním cyklem pořizované investice (náklady na provoz, opravy, údržbu atd.). Zadavatel pak v takovém případě požaduje od uchazečů veřejné soutěže údaje o pořizovacích nákladech



$C_o$ , jakož i údaje o nákladech  $C_c$ . Protože náklady související s životním cyklem jsou vynakládány v čase, potřebujeme k analýzám a porovnávání jednotlivých nabídek znát současnou hodnotu celkových nákladů  $C_T$ , tedy provést jejich diskontaci, jak na tento problém ukazují Kubíček – Vítek (2010) a Pavel (2010).

Z realizační praxe pořizovaných veřejných investic jsou známy případy, kdy při použití jediného kritéria „nejnižší nabídkové ceny“ není do kalkulací zahrnuta nákladová složka  $C_c$ , tedy náklady související s celoživotním cyklem dané investice. Výsledkem je chybné rozhodnutí projevující se v nesprávném výběru nabídky. Takový postup je v rozporu s ideou hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených zdrojů, jak ji zadavatel ukládá dodržovat zákon o finanční kontrole. V případě externí ekonomické kontroly veřejné zakázky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu by byl takový postup jistě předmětem oprávněné kritiky jako případ neracionálního nakládání s veřejnými zdroji.

#### 4. Kritérium ekonomické výhodnosti nabídky

Pokud zadavatel dospěje k závěru, že použitím *kritéria nejnižší nabídkové ceny* nebyly dodrženy zásady hospodárnosti, či s ohledem na složitost předmětu veřejné zakázky by bylo kritérium nejnižší nabídkové ceny nevhodné, volí agregované **kritérium ekonomické výhodnosti nabídky**. Zákon o veřejných zakázkách (§ 78, odstavec 4) stanovuje: „Rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky.“

Všimněme si, že z ekonomického hlediska vyplývají zadavateli z daného ustanovení dvě základní povinnosti. Prvou je povinnost stanovit hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Druhou je povinnost určit dílčí hodnotící kritéria tak, aby se vztahovala k nabízenému plnění veřejné zakázky. Splnění těchto povinností si může zadavatel prověřit monitorováním následujících otázek, jak přehledně ukazuje tab. 8.

Tab. 8: Prověření vztahu užitné hodnoty a ceny

Otázka	Odpověď	
	Ano (1)	Ne (0)
Pokrývají jednotlivá dílčí kritéria předmět veřejné zakázky?		
Obsahují dílčí kritéria ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti?		
Vztahují se daná kritéria k nabízenému plnění veřejné zakázky?		
<b>Výsledné skóre</b>		

První otázka prověřuje soulad mezi stanoveným předmětem veřejné zakázky a jím odpovídajícím rozsahem hodnotících kritérií. Druhá otázka pak vede k odpovědi, zda daná hodnotící kritéria jsou svým obsahem stanovena tak, že umožňují při hodnocení nabídek spolehlivě prověřit hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Zákon o veřejných zakázkách přitom stanovuje, že rozsah dílčích kritérií musí být určen tak, aby daná hodnotící dílčí kritéria vždy vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Užitnou hodnotou se rozumí očekávaný užitek, který bude plynout z realizované

zakázky. Tento užitek zadavatel definuje v zadávací dokumentaci ve formě předmětu plnění veřejné zakázky a v ukazatelích (parametrech) jejího plnění. Tyto ukazatele pak zadavatel promítá do stanovení dílčích užitkových hodnotících kritérií. Zákonem požadovanou relaci užité hodnoty a ceny je možné vyjádřit různými způsoby. Příklady ukazuje tab. 9.

**Tab. 9:** Příklady na prověřování vztahu užité hodnoty a ceny

Druh vztahu	Ukazatel	Použitá metoda
Náklady/jednotka výstupu	Nákladová efektivnost	Metoda CEA
Počet jednotek výstupu z jedné jednotky vstupu	Produktivita nákladů	Inverzní CEA (1/CEA)
Užitnost nákladů	Hodnocení vynaložených nákladů na dosažení stanovených ukazatelů	Kardinální stupnice v kombinaci s metodou vážení dílčích kritérií
Návratnost nákladů	Doba návratnosti vynaložených nákladů na pořízenou investici	ROI (metoda návratnosti investice)
Efektivnost vynaložených nákladů měřená výnosovým procentem	Vnitřní výnosové procento	Metoda výpočtu vnitřního výnosového procenta (IRR)
Čistý přínos	Čistý přínos z investice jako rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů a nákladů	NPV (čistý přínos)
Inkrementální analýza nákladů a užítku	Přírůstek užítku z dodatečné jednotky vstupu	CUA (analýza nákladů a užítku)
Dosažený stupeň uspokojení z vynaložených nákladů	Užitek měřený na stupnici s deskriptorem	Explorační techniky
Atd.		

Jak je z příkladů uvedených v tab. 9 zřejmé, novelizované znění zákona o veřejných zakázkách ukládá zadavateli za povinnost prověřovat efektivnost a účelnost vynaložených nákladů na pořizovanou veřejnou zakázku. Volba prověřování relací nákladů a užítku je ponechána na zadavateli. Množina možností je dána vývěrem mezi jednotlivými dílčími hodnotícími kritérii, která by měla být volena tak, aby **komplexně pokryla užitnou a nákladovou stránku předmětu veřejné zakázky**. Platí přitom, že ekonomické kritérium „ekonomické výhodnosti nabídky“ je svým obsahem konstruováno tak, aby je bylo možné rozložit na podmnožinu dílčích hodnotících kritérií.

Dílčí hodnotící kritéria můžeme členit na kritéria kvalitativní a kritéria kvantitativní. **Kvalitativní kritéria** jsou taková, která vypovídají o sledované předmětné vlastnosti jako celku. Je jím například kritérium „estetického dojmu z navrženého projektu“ nebo kritérium „uspokojení cílové skupiny“. Kvalitativní kritéria nejsou přímo vyhodnotitelná, protože chybí bezprostřední ukazatelé, na jejichž základě bychom je mohli vyhodnotit. Proto musí zadavatel (případně hodnotící komise) určit algoritmus, jak bude kvalitativní kritérium hodnoceno. K tomu lze doporučit tabulku s deskriptorem, jak ji například uvádí Ochrana (2011).

Výhodnější je používat **kvantitativní kritéria**. Jsou to taková kritéria, která jsou přímo vyhodnotitelná, neboť již sama v sobě obsahují ukazatele a měřící jednotky (např. metry, kg). Tato kritéria z ekonomického hlediska dělíme na kritéria nákladová

(např. nabídková cena, provozní náklady, doba splacení nákladů) a kritéria užitková (např. výkon technického systému, rychlost, dolet, dostřel, technická přesnost systému, vnitřní výnosové procento, čistý výnos, kvalita, technická úroveň řešení, stupeň užítka). Jejich příklady uvádí zákon o veřejných zakázkách v § 78, odstavci 4.

Z ekonomického hlediska můžeme dílčí hodnotící kritéria dělit na minimalizační a na maximalizační kritéria. Minimalizační jsou nákladová kritéria. Jsou to taková kritéria, která souvisí s vynaložením vzácných (omezených) zdrojů. Proto se náklady usilujeme minimalizovat. Maximalizační kritéria jsou užitková kritéria, která vypovídají o tom, jaký stupeň užítka (uspokojení) dané kritérium přináší. Užitek se usilujeme maximalizovat. Tato maximalizace však může mít určitou hranici, za níž již není racionální daný parametr vlastnosti (např. rychlost automobilu) dále zvyšovat. V takovém případě tuto skutečnost uvádíme v zadávací dokumentaci. Zabraňujeme tím nekorektnímu hodnocení nabídek, kdy neúčelným („nesmyslným“) navyšováním hodnot některého z kritérií by mohlo dojít k neobjektivnímu (a dokonce i v některých případech) k předpojatému hodnocení a nesprávnému výběru veřejné zakázky.

V případě použití kritéria ekonomické výhodnosti nabídky je povinností **stanovit váhy dílčích kritérií**, jak uvádí § 78 zákona o veřejných zakázkách. Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* doporučuje provádět „objektivizaci procesu stanovování vah dílčích kritérií“. Jí se rozumí to, že zadavatel (případně hodnotící komise) použije ke stanovení vah více postupů, a poté z nich (například aritmetickým průměrem) stanoví výslednou váhu, kterou uvede v zadávací dokumentaci. Příklady různých postupů stanovení vah je možné nalézt v publikaci Ochrana (2008, 2011).

## 5. Výběr nabídky a monitorování stanovených cílů veřejné zakázky ve fázi exploatace

Na základě stanovených kritérií hodnotící komise doporučuje zadavateli k realizaci ekonomicky nejvhodnější nabídku. Tato problematika je standardním a dostatečně známým postupem, který je podrobně popsán v odborné literatuře i v samotné metodice. Nově však metodika *Hodnocení veřejných zakázek* ukládá monitorování veřejné zakázky ve fázi exploatace. Tento požadavek je obsažen i v osmé kapitole *Bílé knihy o obraně*, kdy cílem je prověřovat hospodárné, efektivní a účelné nakládání s majetkem rezortu. Ten může být získán i formou akvizice realizované formou veřejné zakázky.

Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* vychází z ustanovení zákona o finanční kontrole, jakož i ze zákona o majetku a rozpočtových pravidel, která zadavateli ukládají ve fázi exploatace sledovat, zda realizovaná veřejná zakázka plní stanovené cíle a ukazatele 3E. Toto sledování se děje v rámci fáze monitoringu výsledků, jenž je realizován ve formě tzv. průběžné kontroly, jak ji definuje zákon o finanční kontrole. Taktéž zákon o majetku stanovuje, že zadavatel je povinen sledovat, zda pořízená investice (zákon o majetku § 14, odstavec 1) je používána ke stanovenému účelu a hospodárně. Zadavatel při této průběžné obsahové kontrole sleduje, nakolik jsou naplňovány ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. O této skutečnosti vede písemný záznam ve formě protokolu, který mohou zkoumat orgány interní a externí kontroly.

## Závěr

*Bílá kniha o obraně* je rámcovým dokumentem, který stanovuje základní strategické směry, kam se má rezort Ministerstva obrany cíleně ubírat. K tomu, aby se *Bílá kniha o obraně* stala účinným dokumentem, je nutné ji rozpracovávat ve formě jednotlivých implementačních dokumentů a následně je aplikovat ve všech analyzovaných oblastech. V této studii ukazujeme na možné náměty, jak rozpracovávat dokumentaci zadávání a hodnocení veřejných zakázek v rezortu Ministerstva obrany v kontextu závěrů vládního dokumentu *Hodnocení veřejných zakázek*. Protože obsah *Bílé knihy o obraně* zjevně koreluje s obsahem metodiky *Hodnocení veřejných zakázek*, je na analytících a koncepčních pracovnících rezortu Ministerstva obrany, nakolik se jim podaří tuto příležitost synergicky využít a do obsahu implementační dokumentace zadávání, hodnocení a kontroly veřejných zakázek v rezortu Ministerstva obrany adekvátně promítnout a rozpracovat obsah obou zmíněných dokumentů.

## Literatura:

- DARMOPILOVÁ, Z.; PAVLÍK, M. Investiční výdaje nemocnic a kontrola zadávání veřejných zakázek. In *Acta Aerarii Publici*, 2006, roč. 3, č. 2. Vedecký časopis Ekonomické fakulty Univerzity Mateja Bela v Banské Bystrici, s. 107-116.
- GRASSEOVÁ a kol. *Procesní řízení ve veřejném a soukromém sektoru*. Brno: Computer Press, 2008.
- HAJNA, P.; LINHART, J. Priority logistiky AČR v nadcházejícím období. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 2, s. 136-141, ISSN 1210-3292.
- HORÁK, R. a kol. *Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR*. Projekt CEP MO. Kód Ekonomie, MO 11711199104. Brno VA 2002.
- KRČ, M. Teoretické a metodologické předpoklady účelné a efektivní alokace zdrojů v obraně. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 15 (47), č. 3, s. 71-86, ISSN 1210-3292.
- KRČ, M. Identifikace rezerv efektivnosti v oblasti obranného sektoru v podmínkách nedostatečného vojenského rozpočtu. *Vojenské rozhledy*, 2000, roč. 9 (41), zvl. 2, s. 22-31, ISSN 1210-3292.
- JURČÍK, R. Úvahy o změnách právní úpravy veřejných zakázek a PPP projektů ve vztahu k efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C.H.Beck, 2007.
- KAVŘÍK, L. Efektivnost veřejných zakázek. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- KUBÍČEK, J.; VÍTEK, L. Hodnocení veřejných projektů z hlediska společenské míry diskontace. In *Politická ekonomie*, 2010, č. 3, s. 291-304.
- MAREŠ, D. Veřejné zakázky z pohledu zadavatelů působících v sektoru veřejné dopravy. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- NEMEC, J.; MERIČKOVÁ, B.; ŠUMPÍKOVÁ, M. Public-private-civil mix: nástroj zvyšování efektivnosti veřejných výdavkových programů. In *Sborník z konference VŠE*, 26. 3. – 27. 3. 2004. Praha: Oeconomia, 2004.
- NEMEC, J.; OCHRANA, F.; PAVEL, J.; ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- NEMEC, J.; VLACH, J. *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní*. Bratislava: TIS, 2003.
- OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

- OCHRANA, F. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek*. Praha: Ekopress, 2008.
- PAVEL, J.; KUBÍK, R. Faktory ovlivňující intenzitu konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce v ČR. In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. XVI. roč. mezinárodní odborné konference konané 8.-9.4. 2011. Praha: Oeconomia, 2011. Sborník abstraktů s plným zněním referátů na CD.
- PAVEL, J. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: VŠE, 2007.
- PAVEL, J. Analýza vztahu mezi transparentností a soukromými transakčními náklady při zadávání veřejných zakázek. In *Sborník referátů z mezinárodního odborného semináře ve Šlapanicích 27.-28. ledna 2005*. Brno: MU, 2005.
- PAVEL, J. The Analysis of the Relationship between Transparency and Private Transaction Costs in Public Tenders. In *Acta Aerarii Publici*. Vedecký časopis Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2006, č. 1, s. 34-45.
- PAVEL, J. Poskytování služeb obecními obchodními společnostmi. In *Acta Aerarii Publici*, 2006. č. 3. Vedecký časopis Ekonomické fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.
- PAVEL, J. Zakázky malého rozsahu – jak určit optimální hranici finančních limitů? In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- PERNICA, B. AČR: Rozpočtová improvizace? Systém plánování, programování a rozpočtování 1996-2003. *Vojenské rozhledy*, 2004, roč. 13 (45), č. 4, s. 63-70, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin, nebo bludný kruh? In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. XIII. ročník mezinárodní odborné konference. Vysoká škola ekonomická v Praze, 11.-12. 4. 2008. Praha: Oeconomia, 2008.
- POMAZALOVÁ, N. Možnosti racionalizace zadávacího řízení při implementaci outsourcingu do veřejného sektoru. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- ŘEŽUCHOVÁ, M. *Fenómén Public-Private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: MU, 2010.
- SOUKOPOVÁ, J.; KAVŘÍK, L. Nákladová kritéria a hodnocení veřejných zakázek. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13. 9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- SOUKOPOVÁ, J.; BAKOŠ, E. Assessing the efficiency of municipal expenditures regarding environmental protection. In *WIT Transactions on the Ecology and the Environment, Environmental Economics 2010*, 2010, vol. 131, pp. 107-119, Limassol, Cyprus, WIT Press, 2010.
- SOUKOPOVÁ, J.; KAVŘÍK, L. Nákladová kritéria a hodnocení veřejných zakázek. In *Sborník příspěvků z 1. ročníku mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*, konané dne 13.9. 2007. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Brno: MZLU, 2007.
- VÁVRA, K. Kam kráčíš, rezorte obrany? *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18 (50), č. 1, s. 68-75, ISSN 1210-3292.
- VYLEŤAL, P. a kol. *Ekonomické nástroje a metody řízení jakosti v akvizčním procesu*. Praha: AVIS, 2008.
- VINKLER, P. Veřejné zakázky v České republice – jak je zefektivnit? *Bílá místa teorie a černé díry reforem ve veřejném sektoru III*. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity. Šlapanice, 20.-21. ledna 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Sborník abstraktů s plným zněním referátů.
- Hodnocení veřejných zakázek*. Praha. Ministerstvo pro místní rozvoj, duben 2011.
- Zákon č. 166 ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu.*
- Zákon č. 219 ze dne 27. června 2000 o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.*
- Zákon č. 218 ze dne 27. června 2000 o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).*
- Zákon č.320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě*
- Zákon č. 317 ze dne 14. března 2006 o veřejných zakázkách.*
- Zákon č. 139 ze dne 14. března 2006 o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).*