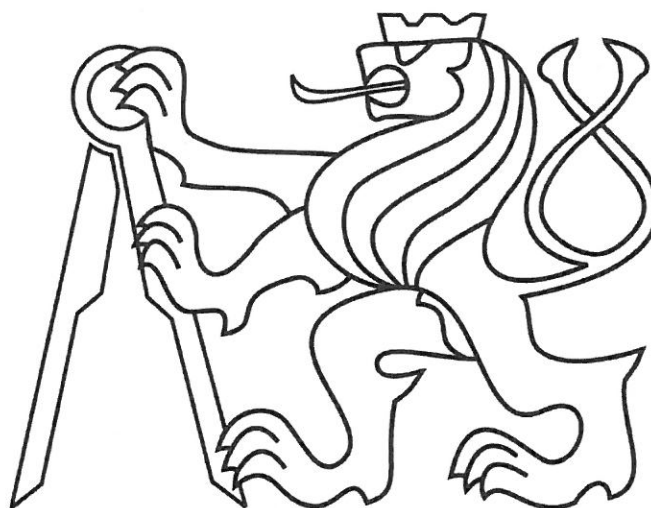


**ČESKÉ VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ
FAKULTA STAVEBNÍ
Katedra technologie staveb**



**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
NOVÝ ZÁKON O ZADÁVÁNÍ
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Lucie Suková

2016

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Václav Tatýrek Ph.D.



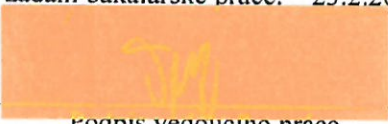

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

I. OSOBNÍ A STUDIJNÍ ÚDAJE

Příjmení: Suková Jméno: Lucie Osobní číslo: 410729
Zadávací katedra: Katedra ekonomiky a řízení ve stavebnictví
Studijní program: Stavební inženýrství
Studijní obor: Příprava, realizace a provoz staveb

II. ÚDAJE K BAKALÁŘSKÉ PRÁCI

Název bakalářské práce: Nový zákon o zadávání veřejných zakázek
Název bakalářské práce anglicky: New ACT on Public Contracts
Pokyny pro vypracování:
Analýza stávajícího znění zákona č 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách
Rozbor změn ve schvalovaném zákoně o zadávání veřejných zakázek
Vyhodnocení změn a jejich dopadu na stavebnictví
Závěr

Seznam doporučené literatury:
PAVEL, Jan. Veřejné zakázky a efektivnost. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2013. ISBN 978-80-87865-04-0.
Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů
Sněmovní tisk 637/0, část č. 1/4 VI. n. z. o zadávání veřejných zakázek - EU
Jméno vedoucího bakalářské práce: Ing. Václav Tatýrek, Ph.D.
Datum zadání bakalářské práce: 23.2.2016 Termín odevzdání bakalářské práce: 22.5.2016

Podpis vedoucího práce

Podpis vedoucího katedry

III. PŘEVZETÍ ZADÁNÍ

Beru na vědomí, že jsem povinen vypracovat bakalářskou práci samostatně, bez cizí pomoci, s výjimkou poskytnutých konzultací. Seznam použité literatury, jiných pramenů a jmen konzultantů je nutné uvést v bakalářské práci a při citování postupovat v souladu s metodickou příručkou ČVUT „Jak psát vysokoškolské závěrečné práce“ a metodickým pokynem ČVUT „O dodržování etických principů při přípravě vysokoškolských závěrečných prací“.

16.5.2016

Datum převzetí zadání


Podpis studenta(ky)

Jméno a příjmení autora:	Lucie Suková
Název bakalářské práce:	Nový zákon o zadávání veřejných zakázek
Anglický název:	New Act on Public Contracts
Vedoucí bakalářské práce:	Ing. Václav Tatýrek Ph.D.
Katedra:	Katedra ekonomiky a řízení ve stavebnictví
Rok obhajoby:	2016

Anotace

Tato bakalářská v první části popisuje „starý“ zákon 137/2006 Sb. o zadávání veřejných zakázek a zároveň hledá rozdíly mezi ním a novým zákonem z letošního roku. Druhá část už detailnější popisuje a komentuje nejdůležitější a nejdiskutovanější změny, které nový zákon přinese.

Annotation

The first part this Bachelor Thesis describes „old“ law 137/2006 Sb. about Public Contracts and it is also looking for differences between this law and new version of this year. The second part describes it in the detail and it also coments the most important and the most discussed changes that the new law will bring.

Klíčová slova

Veřejné zakázky, veřejné zakázky na stavební práce, metody hodnocení, nový zákon o zadávání veřejných zakázek, efektivnost, kritéria hodnocení, kvalifikace, ÚOHS.

Key Words

Public Procurements, Procurements of Public Buildings, Evaluation Methods, New Act on Public Contracts, Efficiency, Evaluation Criteria, Qualification, Office for the Protection of Competition.

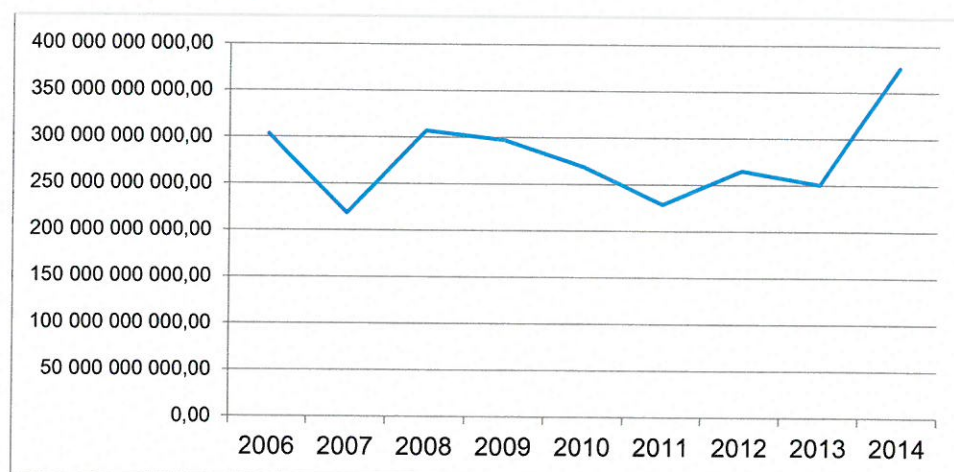
Obsah

1. Úvod.....	5
2. Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách	7
2.1 Co znamená pojem „veřejná zakázka“	7
2.2 Základní údaje.....	7
2.2.1 Členění (druhy)	7
2.2.2 Vymezení pojmu „zadavatel“ veřejné zakázky	8
2.2.3 Vymezení pojmů dodavatel, zájemce a uchazeč VZ	9
2.2.4 Popis procesu vyhlášení veřejné soutěže	9
2.2.5 Druhy zadávacích řízení.....	10
2.2.6 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky.....	21
3. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek roku 2016.....	22
3.1 Základní fakta.....	22
3.2 Nové možnosti	23
3.2.1 Ekonomická kvalifikace	23
3.2.2 Vyloučení účastníka ze zadávacího řízení.....	23
3.2.3 Kvalita, nikoliv cena	24
3.2.4 Platby pro poddodavatele (subdodavatele)	25
3.2.5 Mimořádně nízká nabídková cena.....	25
3.2.6 Štítky.....	26
4. Dopad na stavebnictví	27
4.1 Celkový pohled na nový zákon.....	27
4.2 Hlavní změny	28
4.3 Klíčové vlastnosti nového zákona	30
5. Zhodnocení nového zákona.....	32
6. Vlastní řešení (nejproblematictějších) bodů.....	34
6.1 Hodnotící kritéria	34
6.2 Vlastnická struktura	34
6.3 Hodnota víceprací.....	34
6.4 Vyloučení nespolehlivého uchazeče.....	35
6.5 Ekonomická kvalifikace	35
7. Závěr	37

1. Úvod

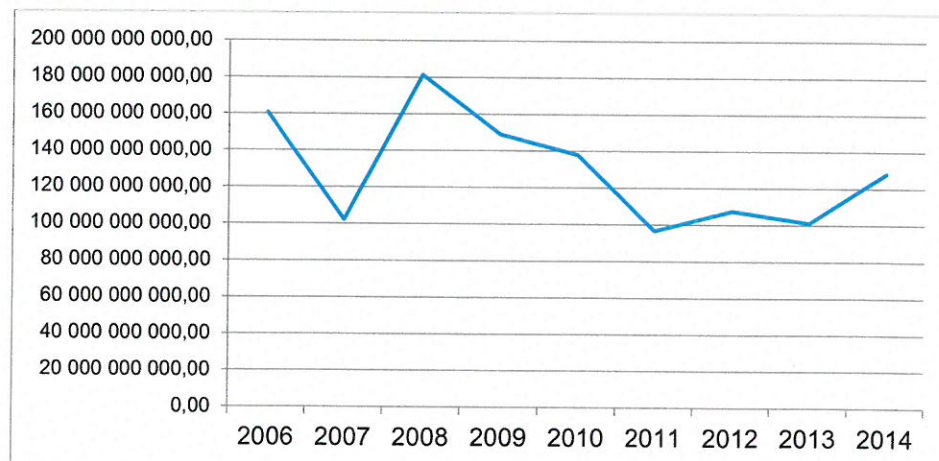
Značná část veřejných prostředků je investována prostřednictvím institutu veřejných zakázek. Nejvýznamnější část veřejných zakázek jsou veřejné zakázky na stavební práce (v roce 2015 byly v České republice zadány veřejné zakázky na stavební práce za 96,5 mld. Kč, což představuje přibližně 44,60 % z celkového objemu všech veřejných zakázek). V následujících grafech je vidět vývoj finančního objemu veřejných zakázek a veřejných zakázek na stavební práce^[1]:

Graf 1: Vývoj ceny veřejných zakázek



(1) Zdroj: Data www.portal-vz.cz, vlastní zpracování

Graf 2: Vývoj ceny veřejných zakázek na stavební práce



(1) Zdroj: Data www.portal-vz.cz, vlastní zpracování

^[1] Dle statistických údajů od roku 2006 převzato z webových stránek www.portal-vz.cz

Z druhého grafu jasně vyplývá, že zakázky na stavební práce od roku 2008 stagnují a finanční objem se zmenšil cca o třetinu. Dá se předpokládat, že rok 2015 byl na úrovni roku 2014 a výraznější nárůst nebo pokles nenastal.

Oproti veřejným zakázkám na služby nebo dodávky se veřejné zakázky na stavební práce značně odlišují z hlediska způsobu zadávání a realizaci neboť jsou značně ovlivněny předpisy a to zejména stavebními zákony. Většina staveb také bývá realizována pro celorepublikový užitek.

Úplným základem a důležitým bodem v úspěšném projektu je ovšem kvalitně provedené zadání veřejné zakázky a to nejenom na stavební práce. Výsledná úroveň a jakost stavebních prací je přímo úměrná se spokojeností široké veřejnosti. Jakýkoliv defekt nebo nedostatek tak může vést k nepříznivému vlivu na celou společnost. Správné zadání veřejné zakázky je i stěžejní podmínkou pro získání finančních prostředků z Evropské Unie.

První část této práce je věnována zákonu č. 137/2006 Sb. Jsou zde objasněny všechny základní pojmy a členění, se kterými se v tomto zákoně setkáváme a veškeré postupy zadávání veřejných zakázek.

Druhá část pojednává o právě projednávaném zákonu, který má vejít v platnost začátkem podzimu roku 2016. Je zde srovnání, hodnocení připravovaných změn a možný praktický dopad na zadávání nebo samotnou realizaci veřejných zakázek, zejména na stavební práce.

Od roku 2010 do roku 2014 bylo vypsáno přibližně 100.000 veřejných zakázek. Jen v loňském roce byla jejich hodnota zhruba 550 miliard. Kč. Nejčastějšími zadavateli jsou obce a státní podniky, přičemž každý subjekt zadá ročně jednu až dvě zakázky^[1]. Už jen tyto základní data, které každoročně zveřejňuje Ministerstvo pro místní rozvoj, ukazují, že se jedná opravdu o velký objem financí, které „putují“ mezi veřejnými subjekty.

[1] Dle statistických údajů od roku 2006 převzato z webových stránek www.portal-vz.cz

2. Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

2.1 Co znamená pojem „veřejná zakázka“

Dle zákona³ je veřejnou zakázkou zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy. Dalším aspektem, který charakterizuje pojem „veřejná zakázka“ je financování z veřejných prostředků. Intencí daňových poplatníků by tak měla být cílená a efektivní alokace těchto financí. Zadavatel je tak povinen bilancovat na hranici mezi užitkem pro danou cílovou skupinu a užitkem pro daňové poplatníky. Výslednou efektivnost pro subjekty můžeme vypočítat dle následujícího vzorce:

$$E = \frac{B}{C}$$

Rovnice 1: Výpočet efektivnosti

(2) Zdroj: Veřejné zakázky a efektivnost, str. 10, autor Jan Pavel

kde E je koeficient efektivnosti, B jsou přínosy (užitky) a C náklady na pořízení. Z tohoto vzorce vyplývá, že pokud zadavatel použije institut veřejné zakázky, mělo by dojít ke snížení jeho nákladů. Zcela logicky se tak zvyšuje užitek. Uspořené prostředky lze vynaložit na další aktivity nebo již dále nebudou potřebné a bude možné snížit daňové zatížení pro veřejných subjektů.

2.2 Základní údaje

2.2.1 Členění (druhy)

Veřejné zakázky členíme dle předmětu plnění na následující druhy^[3]:

- veřejné zakázky na dodávky
- veřejné zakázky na stavební práce
- veřejné zakázky na služby
- veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti

^[3] Členění dle zákona č. 137/2006 Sb.

Předmětem veřejné zakázky na dodávky je pořízení určité věci (zboží). Tato dodávka se uskutečňuje formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu, pachtu nebo nájmu zboží s následnou koupí (leasing). Veřejnou zakázkou na dodávky je rovněž poskytování služeb nebo stavebních prací, které spočívají v umístění, montáži či uvedení daného zařízení do provozu. Veřejnou zakázkou na stavební práce je zakázka, jejímž předmětem je provedení stavebních prací a všech činností, které jsou s tímto procesem spojené.

Do kategorie veřejných zakázek na služby lze začlenit dodávky, které nespádají do skupiny veřejných zakázek na dodávky nebo stavební práce. Posledním druhem jsou veřejné zakázky v oblasti obrany, jejichž předmětem jsou dodávky vojenského materiálu (nebo jeho součástí a náhradních dílů), civilního materiálu nebo stavební práce či služby týkající se jak vojenských, tak civilních účelů.

2.2.2 Vymezení pojmu „zadavatel“ veřejné zakázky

Zákon rozlišuje celkem tři kategorie zadavatelů^[4]:

- veřejný zadavatel
- dotovaný zadavatel
- sektorový zadavatel

Veřejným zadavatelem může být Česká republika^[4], statní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek či právnická osoba, která byla zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu nebo je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem řízena.

Dotovaný zadavatel je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200.000.000 Kč.

Sektorový zadavatel je osoba vykonávající některou z relevantních činností (v odvětví plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, vodárenství, poskytování a provozování dopravních sítí apod.), pokud tuto činnost vykonává na základě

^[4] Dle zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

zvláštního práva, nebo pokud nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv (hlasovací práva, jmenování či volba více než poloviny členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu).

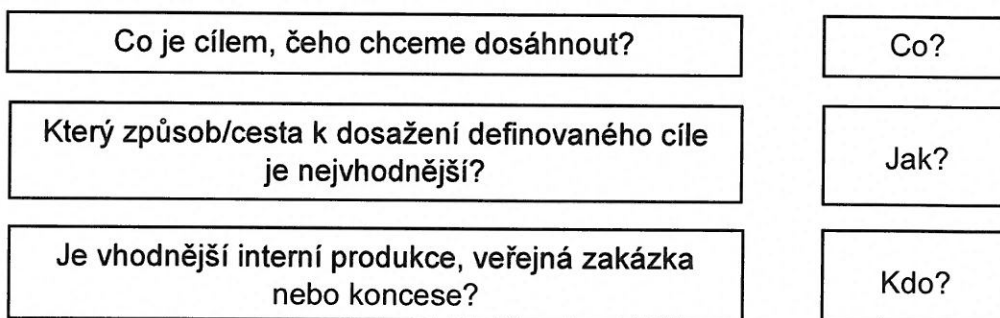
2.2.3 Vymezení pojmů dodavatel, zájemce a uchazeč VZ

Dodavatel veřejné zakázky je fyzická nebo právnická osoba, která zadavateli poskytuje sjednané dodávky, služby nebo stavební práce. Zájemce je potencionální dodavatel, který pořádal o účast ve výběrovém řízení nebo který byl vyzván k účasti. Uchazečem se rozumí dodavatel, který již podal nabídku ve výběrovém řízení.

2.2.4 Popis procesu vyhledávání veřejné soutěže

Výběrové řízení začíná ve chvíli, kdy budoucí zadavatel nalezne určitou potřebu, která není naplňována.

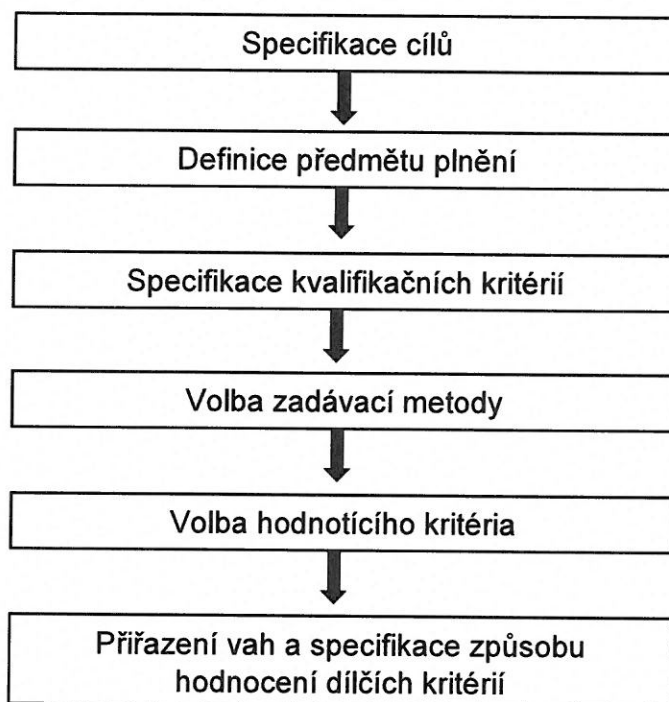
Schéma 1: Rozhodování o vynaložení prostředků ve veřejném sektoru



(2) Zdroj: *Veřejné zakázky a efektivnost*, str. 13, autor Jan Pavel

Následuje vypracování zadávací dokumentace. Zadavatel si v této fázi musí pevně stanovit veškeré své cíle a priority, podle kterých dále nastavuje kvalifikační kritéria a požadavky na potencionální zájemce. Nejasnosti nebo nerozhodnost zadavatele může později vést k nesrovnalostem nebo dokonce k problémům jak ve výběrovém řízení, tak i v konečné fázi, kterou je samotná realizace nebo dodávka veřejné zakázky. Jednotlivé body a jejich logická posloupnost je zobrazená v následujícím schématu:

Schéma 2: Příprava zadávací dokumentace veřejné zakázky



(2) Zdroj: *Veřejné zakázky a efektivnost*, str. 20, autor Jan Pavel (vlastní úprava)

2.2.5 Druhy zadávacích řízení

Dle paragrafu č. 21 zákona č 137/2006 Sb. se rozlišují následující druhy zadávacích řízení:

- otevřené řízení
- užší řízení
- jednací řízení s uveřejněním
- jednací řízení bez uveřejnění
- soutěžní dialog
- zjednodušené podlimitní řízení

Výběr druhu zadávacího řízení záleží pouze na zadavateli veřejné zakázky a na dalších zákonných podmínkách. Tato volba ovlivňuje následující průběh celého výběrového řízení a jeho chybné určení mnohdy může celý průběh soutěže negativně poznamenat a zpečetit neúspěch celého projektu již v samotném počátku.

Nově připravovaný zákon rozlišuje druhy v paragrafu č. 3 zadávací řízení následovně:

- otevřené řízení
- užší řízení
- jednací řízení s uveřejněním
- jednací řízení bez uveřejnění
- řízení se soutěžním dialogem
- řízení o inovačním partnerství
- koncesní řízení
- řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu

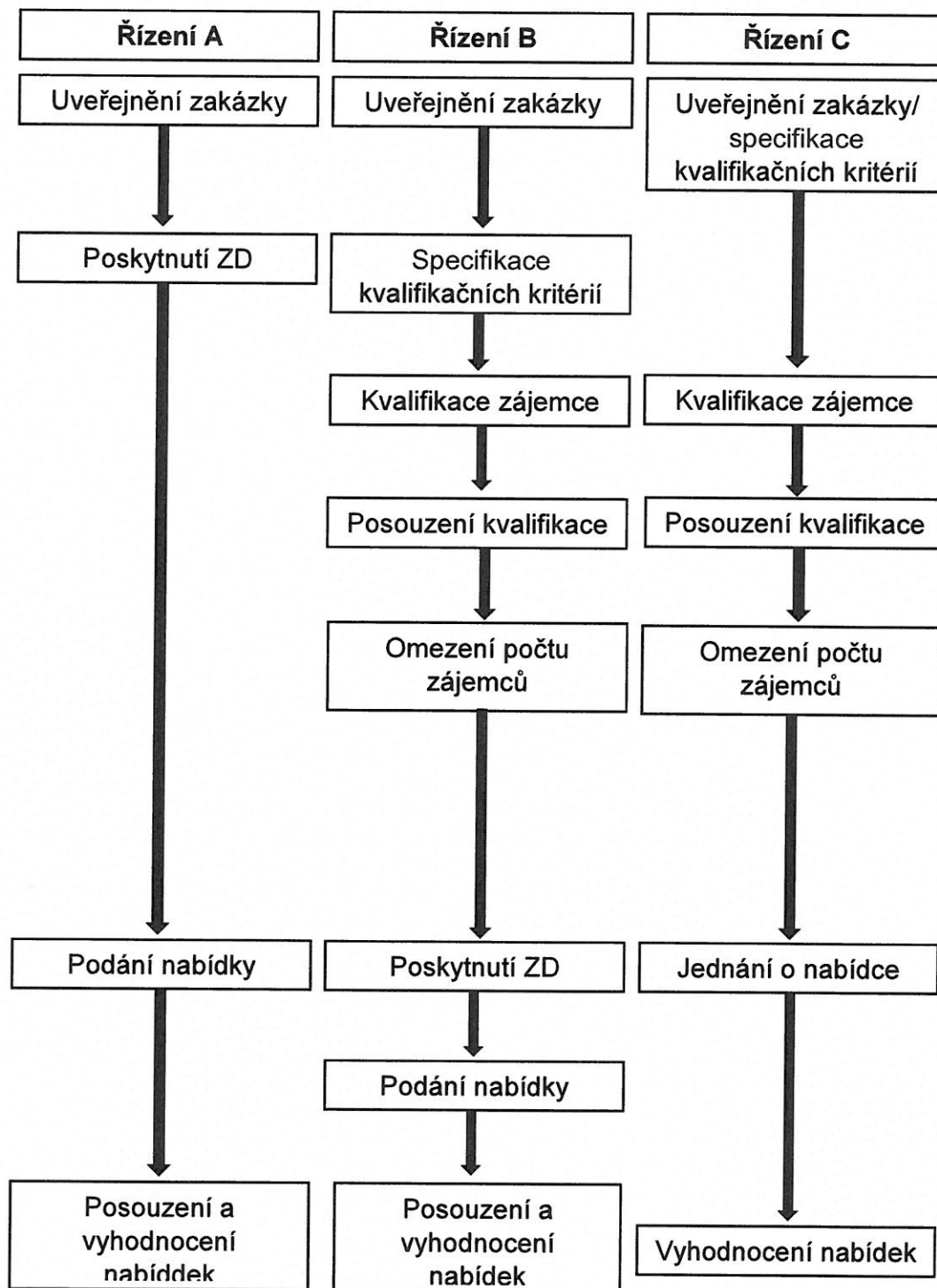
Je otázkou, nakolik budou nová řízení v praxi prospěšná. Zákon uvádí, že chce předejít papírování a tak nenáviděné administrativě, avšak podle mého názoru zcela protichůdně definuje a zavádí nové postupy v zadávání.

Osobně si myslím, že je důležitější zjednodušení a přehlednost jednotlivých výběrových řízení, než množství variant a způsobů, jak výběrové řízení začlenit. O tom, zda se má mezi druhy řízení začleňovat také „soutěžní dialog“ nejsem přesvědčená, neboť počet zakázek za rok, které jsou takto zadány, se dá spočítat na prstech jedné ruky^[1]. Jak starý tak také nový zákon definuje cíl dialogu jako „získání řešení“, nicméně se domnívám, že jednání o nabídce by nemělo probíhat pouze papírovou či elektronickou formou, ale také osobním setkáním, při kterém se definují cíle a možnosti variability či realizace projektu.

V následujícím schématu č. 3 jsem vytvořila vlastní schéma možných postupů při výběru dodavatele. Získala jsem otevřené řízení (var. A), obdobu jednacího řízení s uveřejněním (var. B) a „složenu“ vzniklou ze soutěžního dialogu a užšího řízení.

[1] Dle statistických údajů od roku 2006 převzato z webových stránek www.portal-vz.cz

Schéma 3: Vlastní řešení postupů při zpracování nabídky



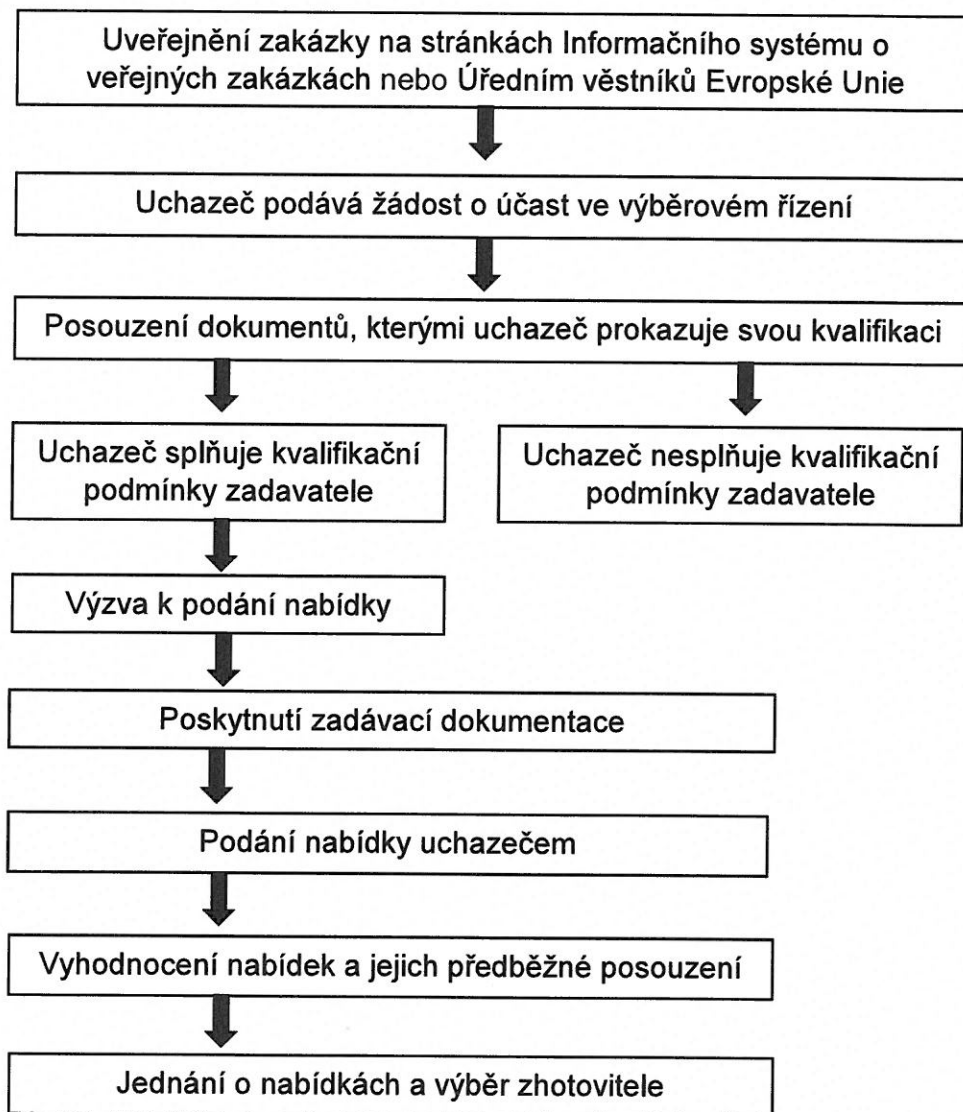
Zdroj: Vlastní zpracování

Zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2006 definuje a blíže specifikuje následující zadávací řízení:

Jednací řízení s uveřejněním

Pokud zadavatel zadá veřejnou zakázku v jednací řízení s uveřejněním, postupuje se podle následujících bodů:

Schéma 4: Postup při podání nabídky v jednací řízení s uveřejněním



Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

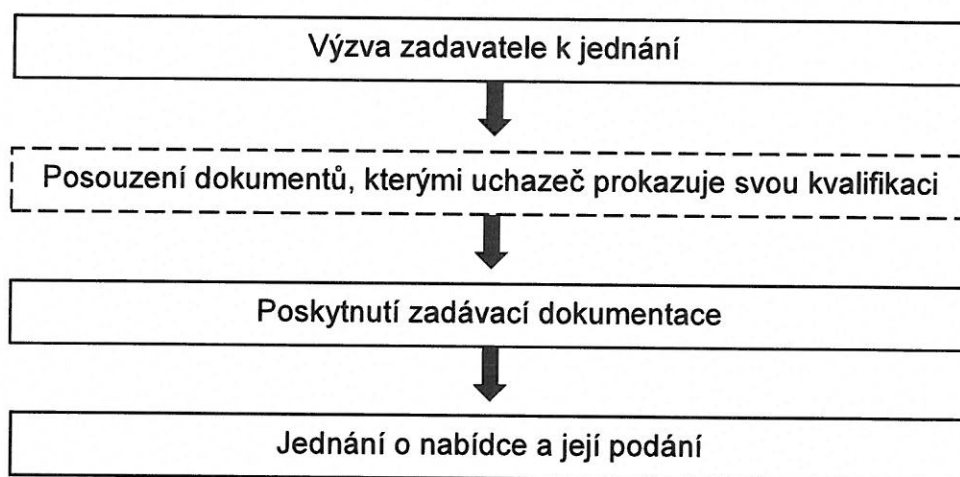
Ze schématu je vidět, že tento druh jednacího řízení je časově velice náročný, neboť základní lhůta pro doručení žádosti o účast je u nadlimitní veřejné zakázky nejméně 37 (u podlimitní veřejné zakázky nejméně 15) kalendářních dnů. Pokud k tomuto číslu připočteme lhůtu pro podání nabídek (ta dle zákona

není pevně stanovena), dostáváme se na dobu dva až tři měsíce. Výše uvedený postup nový zákon neupravuje.

Jednací řízení bez uveřejnění

Tento druh jednacího řízení je zcela ojedinělý a je používán jen v ojedinělých případech, které mají řádné odůvodnění. Zadavatel při tomto výběrovém řízení oslovuje uchazeče, které vybere na základě vlastní volby. Postup je znázorněn v následujících schématu:

Schéma 5: Postup při podání nabídky v jednacím řízení bez uveřejnění



Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

Právě projednávaný zákon nově stanovuje, co to odůvodněné případy jsou:

- pokud potřeby zadavatele nelze uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění
- součástí plnění veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení
- veřejná zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky
- nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické dokumenty (české technické normy přejímající evropské normy, evropské technické posouzení, mezinárodní normy atd.)

Toto upřesnění, kde lze použít tento druh řízení, je jistě dobrým krokem, neboť už samotný postup výběrové řízení má potenciál lákat k diskriminaci.

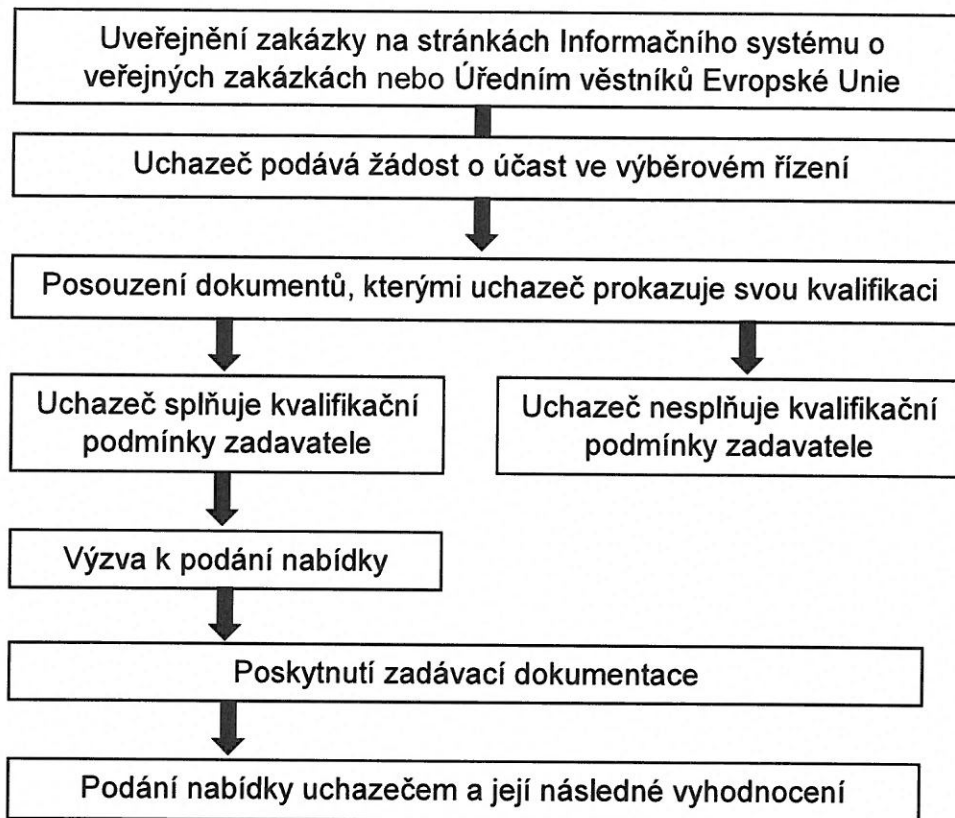
Soutěžní dialog/řízení se soutěžním dialogem

Soutěžní dialog je forma výběrového řízení, ve kterém tvoří zadávací dokumentaci zadavatel spolu s potencionálními dodavateli. Během jednání nabízí dodavatelé svá řešení. Zadavatel následně vybírá ta, která nejlépe vyhovují jeho požadavkům a tím tvoří zadávací dokumentaci. Tento druh zadávacího řízení je určen pro zakázky se složitým předmětem plnění a daný postup nový zákon nijak nepozměňuje. Řízení se může zúčastnit neomezený počet zájemců. Zadavatel následně vybere minimálně tři z nich, kteří podali žádost o účast a prokázali svou kvalifikaci.

Užší řízení

Tento druh zadávacího řízení je rovněž dvoufázový. V první části podávají uchazeči žádost o účast a k prokázání splnění kvalifikace. Zadavatel následně vybere minimálně pět potencionálních zhotovitelů, které vyzve k podání nabídky. Tento postup je totožný i v novém zákoně.

Schéma 6: Postup při podání nabídky v užším řízení

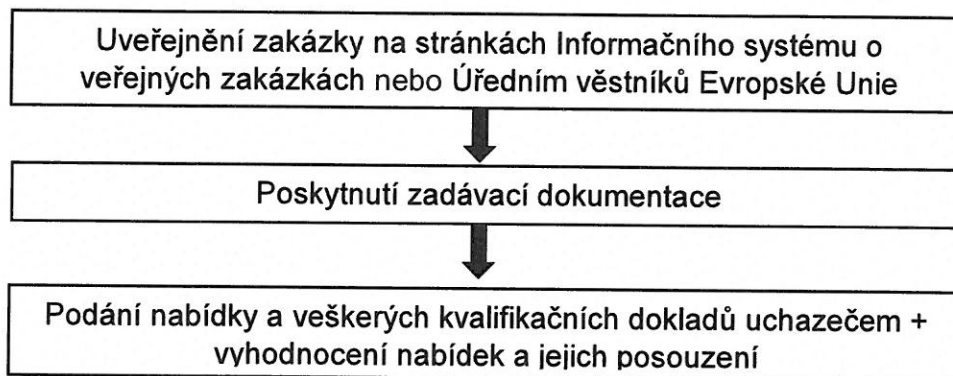


Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

Otevřené řízení

Tento druh výběrové řízení je v České republice nejčastější a zároveň také nejtransparentnější způsob, jak zadat veřejnou zakázku. Na výzvu k přeložení nabídek a prokázání splnění kvalifikace může reagovat každý uchazeč, který zadavateli dodá příslušné doklady k prokázání kvalifikace a úplnou cenovou nabídku. Počet uchazečů při tomto způsobu zadání veřejné zakázky nelze omezit. Postup výběrového řízení, který nemění ani nový zákon, je naznačen ve schématu č. 7:

Schéma 7: Postup při podání nabídky v otevřeném řízení



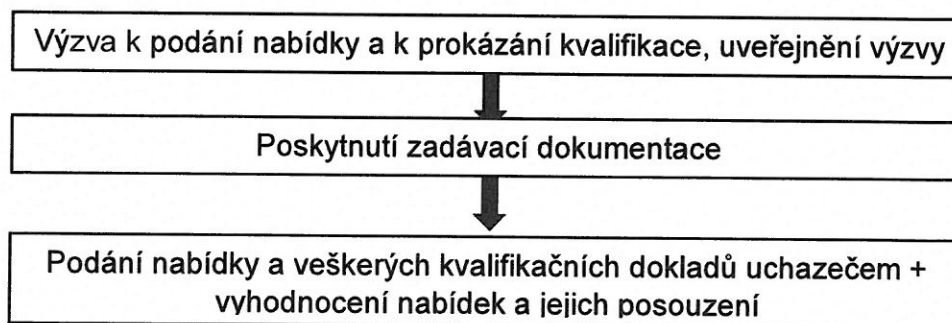
Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

Zjednodušené podlimitní řízení

Za účelem zkrácení délky výběrového řízení bylo zaveden zjednodušené podlimitní řízení. Zadavatel odesílá písemnou výzvu k podání nabídky a prokázání kvalifikace nejméně pěti dodavatelům, kteří jsou schopni veřejnou zakázku splnit. Zadavatel je povinen výzvu uveřejnit. Na základě tohoto uveřejnění jsou oprávněni nabídku podat i dodavatelé, kteří nebyly zadavatelem vyzváni. Zadavatel musí veškeré takto podané nabídky přijmout a ohodnotit.

Následující schéma naznačuje postup při zadávání zakázek v tomto řízení:

Schéma 8: Postup při podání nabídky v otevřeném řízení



Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

O otevřenosti a transparentnosti tohoto typu zadávacího řízení lze pouze spekulovat, neboť vybraný okruh možných dodavatelů plně závisí na výběru zadavatele. Ten je sice povinen přijmout a vyhodnotit nabídku dodavatele,

který jím nebyl vybrán, ale jelikož je písemná výzva uveřejněna pouze lokálně a omezenému počtu firem, je velmi nízká pravděpodobnost, že nabídku podá více předem nevyzvaných dodavatelů. Nalézáme zde vysokou míru neinformovanosti potencionálních uchazečů, což vede k ideálnímu korupčnímu prostředí a řízení tak nelze považovat za otevřené.

Dle zákona lze tento druh zadávání veřejných zakázek použít u podlimitních veřejných zakázek na služby, dodávky nebo stavební práce, jejichž hodnota nepřesáhne 10.000.000 Kč bez daně z přidané hodnoty. Nový zákon tuto hranici posouvá až na částku 50.000.000 Kč. Toto navýšení limitu je velice logické a „zodpovědné, neboť se zvýší tak množství zakázek, které bude moci zhotovitel zadat „svým“ firmám. Pokud se pozastavíme nad částkou tak 50.000.000 Kč už je hezký částka a milé oživení rozpočtu kamarádovi firmy.

Tabulka 1: Zákonem stanovené údaje o jednotlivých výběrových řízeních (dle zákona č. 137/2006 Sb.)

	Jednací řízení s uveřejněním	Jednací řízení bez uveřejnění	Soutěžní dialog	Zjednodušené podlimitní řízení	Otevření řízení	Užší řízení
Lhůta pro podání nabídek u nadlimitní veřejné zakázky	Není stanovena	Není stanovena	Zákon lhůtu nestanovuje	-	Min. 52 dní	Min. 37 dní
Lhůta pro podání nabídek u podlimitní veřejné zakázky	Není stanovena	Není stanovena	Zákon lhůtu nestanovuje	Min. 15 dní	Min. 22 dní	Min. 15 dní
Prohlídka místa plnění	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek
Dodatečné informace k zadávacím podmínkám	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 12 dnů před koncem lhůty pro odevzdání nabídek
Lhůta pro podání žádosti o účast včetně prokázání splnění kvalifikace u nadlimitní veřejné zakázky	Min. 37 dní	Zákon lhůtu nestanovuje	Min. 37 dní	-	-	Min. 40 dní
Lhůta pro podání žádosti o účast včetně prokázání splnění kvalifikace u podlimitní veřejné zakázky	Min. 15 dní	Zákon lhůtu nestanovuje	Min. 15 dní	-	-	Min. 15 dní
Počet zájemců/omezení počtu zájemců	Minimálně 3 zájemci	1 nebo více	Minimálně 3 zájemci	Minimálně 5 zájemců	Není omezeno	Minimálně 5 zájemců

Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

Tabulka 2: Zákonem stanovené údaje o jednotlivých výběrových řízeních (dle nového zákona)

	Jednací řízení s uveřejněním	Jednací řízení bez uveřejnění	Soutěžní dialog	Zjednodušené podlimitní řízení	Otevření řízení	Užší řízení
Lhůta pro podání nabídek u nadlimitní veřejné zakázky	Zadavatel stanoví přiměřenou lhůtu	Není stanovena	Min. 22 pracovních dnů od zahájení ZŘ	-	Min. 22 pracovních dnů od zahájení ZŘ	Min. 8 pracovních dnů od zahájení ZŘ/ odeslání výzvy
Lhůta pro podání nabídek u podlimitní veřejné zakázky	Min. 15 dní od zahájení ZŘ/ odeslání výzvy	Není stanovena	Zákon lhůtu nestanovuje	Min. 11 pracovních dnů od zahájení ZŘ	Min. 15 pracovních dnů od zahájení ZŘ (dodávky, služby); min. 20 pracovních dnů od zahájení ZŘ (stavební práce)	Min. 15 dní od zahájení ZŘ/ odeslání výzvy
Prohlídka místa plnění	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek	Nejpozději 5 dnů (podlimitní) před koncem lhůty pro odevzdání nabídek
Dodatečné informace k zadávacím podmínkám	Zákon lhůtu neuvádí	Zákon lhůtu neuvádí	Zákon lhůtu neuvádí	Zákon lhůtu neuvádí	Zákon lhůtu neuvádí	Zákon lhůtu neuvádí
Lhůta pro podání žádosti o účast včetně prokázání splnění kvalifikace u nadlimitní veřejné zakázky	Min. 22 pracovních dnů od zahájení ZŘ/ odeslání výzvy	Zákon lhůtu nestanovuje	Min. 22 pracovních dnů od zahájení ZŘ	-	-	Min. 22 pracovních dnů od zahájení ZŘ/ odeslání výzvy
Lhůta pro podání žádosti o účast včetně prokázání splnění kvalifikace u podlimitní veřejné zakázky	Min. 15 pracovních dnů	Zákon lhůtu nestanovuje		-	-	Min. 15 pracovních dnů
Počet zájemců/ omezení počtu zájemců	Neomezený počet	Neomezený počet	Neomezený počet	Neomezený počet	Neomezený počet	Neomezený počet

Zdroj: Nový zákon o zadávání veřejných zakázek, vlastní zpracování (tučný font označuje změnu v zákonu)

2.2.6 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je výše peněžitého závazku, který vyplývá z plnění veřejné zakázky a který je zadavatel povinen stanovit před zahájením zadávacího řízení. Dle takto stanovené předpokládané hodnoty se veřejné zakázky dělí na následující druhy:

- nadlimitní
- podlimitní
- veřejné zakázky malého rozsahu

Tabulka 3: Finanční limity veřejných zakázek

	Podlimitní veřejná zakázka	Veřejná zakázka malého rozsahu
Hodnota veřejné zakázky na dodávky nebo služby (bez DPH)	Nad 2.000.000 Kč	Do 2.000.000 Kč
Hodnota veřejné zakázky na stavební práce (bez DPH)	Nad 6.000.000 Kč	Do 6.000.000 Kč

Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., vlastní zpracování

Zvláštní kategorií veřejných zakázek dle „starého“ zákona je tzv. významná veřejná zakázka. Základním kritériem významnosti je předpokládaná hodnota (ta u zakázky zadané ústředními orgány státní správy a jím podřízených složek činí 300.000.000 Kč, v případě krajů nebo hlavního města Prahy je minimální hodnota 50.000.000 Kč). Pojem „významná zakázka“ je dle mého názoru zákonem nedefinovatelný. Například pro malou obec, která má několik desítek obyvatel, může být významnou zakázkou například oprava havarijního stavu kanalizace za tři milion korun. Zákon, který by měl být jasný, výstižný a objektivní, zavádí další pojem, který je v praxi zcela zbytečný a nevýznamný.

3. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek roku 2016

3.1 Základní fakta

Zákon o zadávání veřejných zakázek je tématem mnoha diskuzí, neboť široká veřejnost považuje tento zákon za špatný. Podle některých odborníků jsou dokonce stavby podle něj naprosto nerealizovatelné. Toto vše má možná co nejvíce eliminovat právě připravovaný zákon. Ten měl vejít v platnost již v prvním kvartálu roku 2016. Momentálním cílem Ministerstva pro místní rozvoj je implementace ustanovení do správního řádu začátkem podzimu^[5].

Výše uvedené ministerstvo slibuje, že nový zákon výrazně sníží administrativní náročnost a zátěž, což by mělo vést ke zkrácení doby zadávání veřejných zakázek a ke zjednodušení zadávacího procesu za zachování vysoké transparentnosti. Právě časová náročnost mnohdy vede ke snížení efektivity fungování veřejné správy. Pokud ve výsledku náklady na provoz veřejné správy převýší zisk z cílových projektů, může toto jednání mít za následek výrazné ekonomické ztráty. Celý proces zadávání a realizace veřejných zakázek tak ztrácí veškerou logiku a smysl daný předmět vůbec uskutečňovat.

Pokud tedy shrneme cílové body a základní principy připravovaného zákona, jejichž předkladatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj, seznam by vypadal následovně^[6]:

- posílení transparentnosti při zadávání veřejných zakázek
- shodnost s evropskými směrnici, aby bylo zajištěno bezproblémové čerpání evropských fondů
- stručnost, systematika a přehlednost zákona
- snížení administrativní byrokratické zátěže a posílení pružnosti
- posílení ekonomické efektivity zadávání
- posílení odpovědnosti zadavatele

^[5] Převzato z www.ceskenoviny.cz

^[6] Převzato z www.mmr.cz

3.2 Nové možnosti

3.2.1 Ekonomická kvalifikace

V současnosti dodavatelé své ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady prokazují předložením čestného prohlášení^[7] a právě to by měl nový zákon změnit. Ten opětovně zavádí kritéria ekonomického kvalifikačního předpokladu. Zadavatel bude moci požadovat, aby minimální roční obrat uchazeče dosahoval minimální úrovně, kterou sám stanoví. Tento požadavek se bude vztahovat nejvýše na poslední tři účetní období, jestliže dodavatel vznikl později, postačí, aby předložil údaje o svém obratu za všechna účetní období od svého vzniku^[8]. Výše minimálního ročního obratu, který je zadavatel oprávněn používat bude omezen, a to na dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky^[9].

Toto by mohl být konec oddílu, ve kterém se stanovují kritéria pro prokazování ekonomické a finanční způsobilosti zadavatele. Není tomu tak. Následuje další odstavec (v pořadí již třetí), ve kterém se doslovně píše: „*Odstavec 2 se nepoužije pro odůvodněné případy, kterými jsou zejména zvláštní rizika vyplývající z povahy dodávek, služeb nebo stavebních prací.*“ Náhle celý paragraf zní poněkud vágně, neboť nikde již není stanoveno, co znamená pojem „*zvláštní rizika a odůvodněné případy*“. Záleží tak čistě na zadavateli a na jeho uvážení, zda má tato formulace spojitost s jeho projektem a zda bude po dodavateli požadovat minimální výši ročního obratu vyšší než je právě dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

3.2.2 Vyloučení účastníka ze zadávacího řízení

Úplnou novinkou v připravované právní úpravě je rozšíření zákonných důvodů pro vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení. Návrh zákona nově dovoluje zadavateli vyloučit uchazeče z následujících důvodů:

- uchazeč se dopustil v posledních 3 letech závažných nebo trvalých pochybení při plnění dřívějšího smluvního vztahu s veřejným zadavatelem, které vedly k předčasnému ukončení smluvního vztahu, náhradě škody nebo jiným srovnatelným sankcím

^[7] Dle § 50 ZVZ č. 137/2006 Sb.

^[8] Dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek § 77 odst. 1

^[9] Dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek § 77 odst. 2

- pokud se uchazeč v posledních třech letech dopustil závažného profesního pochybení, které zpochybňuje jeho důvěryhodnost (nejenom při plnění veřejné zakázky)

Je potřeba dodat, že se jedná pouze o možnost postupu zadavatele, nikoliv o jeho povinnost. Záleží pouze na zadavateli a na jeho úvaze, zda přistoupí k aplikaci nového zákona a uchazeče vyloučí či nikoliv. Právo vyloučit dodavatele má zadavatel nejen pro pochybení, kterého se uchazeč dopustil při plnění dřívější veřejné zakázky s tímto konkrétním zadavatelem, ale také pro pochybení při plnění smluvních vztahů s jinými veřejnými zadavateli. Ve všech případech je však zadavatel povinen uchazeči jeho pochybení dokázat.

3.2.3 Kvalita, nikoliv cena

Velice zajímavou novinkou v projednávaném zákoně je možnost stanovení fixní ceny za plnění předmětu veřejné zakázky. Předmětem hodnocení by byla v tomto případě pouze kvalita, jež je dodavatel schopen poskytnout^[10]. Tato možnost je popsána v § 115 výše uvedené novely. Jako kritéria kvality můžou být podle tohoto paragrafu zvoleny následující parametry zakázky^[11]:

- technická úroveň
- estetické nebo funkční vlastnosti
- uživatelská přístupnost
- sociální, environmentální a inovační aspekty
- organizace, kvalifikace a zkušenost osob
- úroveň servisních služeb nebo technické pomoci
- podmínky a lhůta dodání nebo dokončení plnění

Pokud zadavatel nastaví jediné hodnotící kritérium – cenu, zvyšuje se naděje firem získat zakázku, pokud podají nabídku za cenu, za kterou nelze stavbu realizovat podle projektu v potřebné kvalitě. I když zákon umožňuje takto nízkou nabídkovou cenu vyřadit, pokud jí uchazeč není schopen obhájit, zadavatelé ve většině případů nemají, odvahu uchazeče vyloučit.

[10] Dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek § 115 odst. 4

[11] Dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek § 115 odst. 2

Při realizaci se tak používají nekvalitní materiály, snižená je také kvalita provedených prací, zanedbává se BOZP. Aby bylo možné stavbu dokončit, vstupují do hry vícepráce.

Použití výše uvedených kritérií však není zákonem pevně stanoveno. Uplatní se v případech, kdy je pro zadavatele prioritní kvalita plnění. Stanovení pevné ceny může být vítaným prostředkem, jak zabránit uchazečům, kteří bojují velmi nízkými cenovými nabídkami na úkor kvality. Na druhou stranu může nastat i případ, kdy uchazeč bude schopen předmět plnění veřejné zakázky zhotovit za nižší cenu s požadovanou kvalitou, než zadavatel stanoví. V těchto situacích může docházet k plýtvání finančních prostředků a nehospodárnosti projektu.

3.2.4 Platby pro poddodavatele (subdodavatele)

Nový zákon upravuje pojem *subdodavatel* na *poddodavatel*. Kromě této, poměrně bizarní novinky, se nový zákon snaží podpořit malé a střední podnikatele, prostřednictvím přímých plateb. V praxi bude moci zadavatel hradit platby za provedení předmětu veřejné zakázky přímo poddodavateli. Ti tak budou chráněni v případě, že se zhotovitel dostane do nepříznivé finanční situace, ve které by nebyl schopen svému sekundujícímu společníkovi zaplatit za jeho provedenou práci. Tato novinka by mohla vylepšit ekonomickou situaci v menších firmách, které jsou kolikrát závislé na silnějších a stabilnějších společnostech. Pokud malé firmy nedokáží konkurovat těm větším, je pro ně tento zdroj financí kolikrát jedinou možností, jak se „uživit“. Nezaplacení pohledávek se pro ně stává kolikrát i likvidační. § 105 nově připravovaného zákona jistě patří mezi ty přínosné, které můžou vzkřísit situaci na trhu práce.

3.2.5 Mimořádně nízká nabídková cena

Novým pojmem, který stanovuje projednávaný zákon je *mimořádně nízká nabídková cena*. Zadavatel může v zadávacích podmínkách dle § 112 odst. 2 stanovit:

- cenu nebo náklady, které bude považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu
- způsob určení mimořádně nízké nabídkové ceny

Bude tedy existovat určitá spodní cenová hranice, kterou zhotovitel nebude moci překročit, pokud bude chtít zakázku získat. Je otázkou, zda tato hodnota nebude pro mnohé zhotovitele automatická cena, kterou budou ochotni za zhotovení zakázky nabídnout. V praxi tak může opětovně vzejít „podseknutá“ zakázka, u které bude prioritní cena na úkor kvality. Tato úprava zákona bude podle mě fungovat pouze v případě, kdy nebude stanovena pevná cenová hranice, ale bude existovat určitý výpočet, vztah nebo podmínky, za jakých bude minimální cena zakázky stanovena.

3.2.6 Štítky

Další novinkou, kterou upravovaný zákon přináší, je využití tzv. „štítků“ v rámci prokazování technických podmínek. Pokud má zadavatel nároky environmentálního nebo sociálního směru, může v zadávací dokumentaci požadovat předložení určitého osvědčení, že příslušné dodávky, služby, stavební konstrukce či celé stavby mají příslušné a potřebné vlastnosti. Zákon^[12] takové osvědčení označuje termínem *štítek*.

Tato novota je snahou vlády jak posílit možnosti ochrany životního prostředí. S tímto tématem souvisí i možnost zohlednit v hodnocení nabídek i dopad řešení na životní prostředí. Zadavatel tak může ekonomickou výhodnost nabídek posoudit dle nejnižších nákladů na životní cyklus (stavby). Součástí těchto nákladů můžou být podle nového zákona i náklady způsobené dopady na životní prostředí, které jsou spojeny s realizací předmětu plnění dané veřejné zakázky (v případě, že lze vyčíslit jejich peněžní hodnotu). Problémem je však určení výše nákladů na životnost stavby.

Výpočet pro získání těchto nákladů není stanoven a neexistuje přesně daný postup, jak tyto výlohy určit. Uchazeč tak má sice dle nového zákona právo předložit zadavateli částku na LCC, avšak konkurence může výpočet snadno napadnout či vyvrátit.

^[12]Dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek § 99

4. Dopad na stavebnictví

4.1 Celkový pohled na nový zákon

Dle ministryně pro místní rozvoj Karly Šlechtové je nový zákon zase jenom decentní úpravou zákona starého. Ministryně doslova uvádí: *„Novela zákona je polovičaté řešení. Navrhovala jsem změnit celé stavební řízení. Přišla jsem s novinkami, ale rezorty řekly ne, protože se obávaly ztráty kompetencí. Měl by existovat jeden stavební úřad, který by si vyžádal stanoviska od všech dalších úřadů. Zákon a další změnové zákony nezjednoduší situaci pro občany a nezmění stavební úřady“* (publikováno na internetových stránkách www.psj.cz). S tímto výrokem se dá jediné souhlasit.

Česká jurisdikce, spojená se stavebnictvím, je považována téměř za jednu z nejhorších na světě. Například dle statistiky Světové banky o době potřebné k získání stavebního povolení se Česká republika umístila na 127. místě.

Tento fakt je důsledkem selhání státu, které poškozuje celé české hospodářství. Zákon není dostatečně inovativní. Jedná spíše o dílčí úpravy, které celkovou situaci na stavebním trhu nijak dramaticky nezmění. Pokud bude výsledkem nového zákona zkrácení doby pro získání stavebního povolení z pěti let na 4,5 roku, není nový zákon řešením problému, nýbrž jen vzdálení se situaci ve stavební legislativě na blízkém východu. Pokud stát nebude schopen stavební povolení vyřizovat rychle a efektivně, bude české stavebnictví stagnovat a ani sebelepší úpravy zákonu nezastaví jeho kolaps.

Zhotovitel nesmí stavební úřady vnímat jako nepřítel, nýbrž jako prostředníka a v některých situacích i společníka pro dosažení své vize a záměrů. V tomto směru nový zákon nijak nezakročuje, spíše jenom slepě opisuje, co už existuje a případně drobně zasahuje nebo mění některé detaily, které už určitým způsobem „fungují“. Pokud bude chtít zákon změnit vnímání veřejnosti, jistě nebude stačit pouhé rozšíření arsenálu druhů výběrových řízení.

Další komentář na adresu nového zákona, který vyslovila paní Šlechtová před novináři, mě nejprve zarazil a následně také poněkud vyděsil. Jedná se o výrok *„Já jsem spokojená a doufám, že nový zákon bude dobrý“*. V překladu do hantýrky vysokoškoláka, který po zkoušce volá domů: *„Mami udělala jsem to, sice za E, ale hlavně že to mám hotový“*. Podle mého názoru by nový zákon

měl mít přívlastky jako *skvělý*, *vynikající* nebo pokud se budeme držet vysokoškolského známkování tak *výborný* nebo minimálně *velmi dobrý*. O tom, že je připravovaný zákon „šit horkou jehlou“ vypovídá i fakt, že musí začít platit nejpozději do 18. dubna (vláda převzala pravidla tří nových evropských směrnic, které zavazují Českou republiku, aby nový zákon platil již k tomuto datu). Už teď je jasné, že se tento termín nedá stihnout. Zákon nyní putuje přes Senát. Pokud by Senát vrátil zákon Sněmovně, směřoval by k prezidentovi, který má lhůtu 15 dní na jeho podepsání. Účinnost zákona pak nastane tři měsíce po jeho vyhlášení a ve sbírce. Pokud bude mít zákon štěstí, začne platit na přelomu července a srpna.

4.2 Hlavní změny

Objem stavební produkce v České republice za poslední roky pomalu roste a tento „trend“ se očekává i v následujících dvou letech. V tom letošním roce v průměru o 4,50 %, v roce 2017 se očekává nárůst o 3,00 %. Velké stavební firmy na letošní rok očekávají růst o 1,80, střední a malé firmy jsou optimističtější – výnosy z produkce stoupnou až o 5,20 %. O tom, zda bude nárůst produkce u menších firem dosahovat těchto čísel, se dá zatím pouze spekulovat. Malé a střední firmy (dle důvodové zprávy nového zákona definované jako podniky do 250 zaměstnanců) minulý rok tvořili dle hodnoty 53,38 % zakázek. Pokud výše uvedené procento převedeme na peněžní cifru (pro výpočet je použita odhadovaná celková cena veřejných zakázek na stavební práce za rok 2015), dostáváme částku cca. 3,60 miliardy Kč^[13].

Pokud si znovu zrekapitulujeme všechny novinky, které právě projednávaný zákon přinese, tak jediným „kladným bodem“ pro malé a střední firmy bude zavedení přímých plateb pro subdodavatele (viz bod 3.2.4). Pověštinou menší firmy slouží větším pouze jako prostředek pro prokázání kvalifikace (pokud velká firma nedisponuje danou specializací, která se očekává právě u menších podniků).

^[13] Převzato z tiskové zprávy CEEC Research

Důvodová zpráva dále uvádí, že počet veřejných zakázek na stavební práce, které získají malé a střední firmy, se stabilně pohybuje kolem 70,00 %, což představuje zhruba 4.500 zakázek. Pokud tedy podělíme předpokládaný zisk 3,60 miliardy Kč tímto počtem, získáváme nárůst 800.000 Kč na jednu zakázku, kterou vyhraje malý nebo středně velký podnik. Podle mého názoru je tato suma nedosažitelná. I když množství financí, které obíhají ve stavebním průmyslu, rok od roku stoupá, reálně bych si představovala nárůst zisku v lepších případech maximálně 300.000,00 Kč. Tím dostávám zisk 1,35 miliardy Kč, což představuje necelá dvě procenta nárůstu výnosů z produkce. Výsledky společnosti CEEC Research jsou podle mého názoru ovlivněné přehnaným optimismem.

Určitě se nesmí opomenout ani skutečnost, že se do popředí opět dostává prokazování ekonomické a finanční způsobilosti uchazeče prostřednictvím „odtajnění“ jeho ročních obrátů. Otázkou zůstává kolik středně velkých a malých firem tento bod kvalifikace splní, neboť je rozhodně jednodušší doložit tento bod kvalifikace čestným prohlášením (ve kterém se potvrzuje pouze fakt, že je ekonomicky a finančně způsobilý splnit veřejnou zakázku), než vyhovět zadavatelem stanoveným požadavkům na minimální obrát. Tato dá se říct nic nevypovídající věta je spíše „zárukou“ a určitým alibismem pro zadavatele, pokud zhotovitel nebude moci zakázku z finančních důvodů dokončit.

Dalším bodem, kterým jsem se již zabývala, je posouzení nabídky z kvalitativního hlediska. Pro menší podniky jistě nebude snadné vyrovnat se těm větším například environmentálně nebo inovačně, protože je pro ně prioritní ufinancovat sebe a své zaměstnance, než investovat své „úspory“ například do výzkumu. Podle mého názoru může inovační posuzování nabídek zapříčinit pouze segregaci firem dle velikosti a ziskovosti. Na českém stavebním trhu by tak mohly vymizet středně velké firmy. Důsledkem toho bude převaha stavebních „gigantů“ a odříznutí malých firem od zajímavějších a ziskovějších projektů.

Na druhou stranu bych vyzdvihla kvalitu a zkušenosti firem. Tato možnost hodnocení nabídek by měla mít v posuzování stejný význam jako cena, kterou nabízí uchazeč.

4.3 Klíčové vlastnosti nového zákona

Zákon o zadávání veřejných zakázek by měl být majoritně spojován s těmito body:

- transparentnost
- rovnost
- zákaz diskriminace
- přiměřenost

Zejména s prvním bodem bude mít nový zákon podle mého názoru menší problémy. Umožňuje například (s odkazem na evropskou směrnici) zvýšit cenu položek u zakázky takzvanými dodatečnými pracemi až o polovinu (místo nynějších 30 %, a ještě přibližně před rokem byla tato hodnota pouze dvacetiprocentní). Myslím si, že tento limit by se neměl zvedat, neboť je Česká republika proslulá jedním z nejhorších interních kontrolních systémů v Evropské unii. Další důvod, proč tuto hranici nezvyšovat, je fakt, že se v ČR za poslední roky zvyšuje počet jednacíh řízení bez uveřejnění (viz následující tabulka). Většina z nich jsou právě zakázky na dodatečné práce.

Tabulka 4: Statistika veřejných zakázek dle způsobu zadávání

Rok	Otevřené řízení		Jedn. řízení bez uveřejnění	
	Cena [Kč]	Počet	Cena [Kč]	Počet
2006	201 572 595 506,00	4 190	63 643 829 695,00	2 910
2007	133 533 667 585,00	2 616	26 066 824 502,00	1 746
2008	196 815 754 272,00	3 047	31 550 783 538,00	1 497
2009	170 917 087 535,00	3 597	43 444 750 047,00	1 870
2010	124 974 007 237,00	3 192	37 329 761 860,00	2 013
2011	141 854 311 438,00	3 709	29 304 829 467,00	1 940
2012	136 594 306 341,00	3 961	32 292 518 923,00	2 486
2013	281 214 020 878,00	4 956	40 356 921 005,00	3 311
2014	241 858 560 783,00	6 591	33 591 514 030,00	3 003
do 09/2015	106 646 268 311,00	2 759	28 140 650 452,00	2 502

(1) Zdroj: Data www.portal-vz.cz, vlastní zpracování

Tento znamená poměrně velkou benevolenci a v praxi může být poměrně lehce zneužit (například i u stavby tunelu Blanka se vícepráce vtěsnaly pod hranici 20 %). Pokud je stavební projekt dobře připraven, neměly by vícepráce dosáhnout tak vysoké hranice. Zvýšení limitu tak může vést ke zhoršení kvality projektů. Pokud se na problematiku podíváme ze strany uchazeče o veřejnou zakázku, je zde prostor pro podseknutí ceny a její následné navýšení o polovinu. Ve výsledku bude záležet na zadavateli, zda bude navýšení ceny akceptovat (na základě řádného odůvodnění ze strany zhotovitele) či nikoliv. Jelikož jde „jenom“ o peníze budou tyto spory znamenat ztrátu času a rozepře mezi zhotovitelem a investorem. A jak to bude v praxi vypadat? Firmy se budou předhánět a přetlačovat, cenu ve veřejné zakázce podstřelí, aby ji následně vyhráli. Poté budou zadavatele „vydírat“ vícepracemi a vyhrožovat pozdními termíny dokončení.

Další body, který lze snadno napadnout je výše zmiňovaná *rovnost a zákaz diskriminace*. Nový zákon například ukládá povinnost zaplatit 10.000 Kč při podání podnětu k ÚOHS. To je stejné, jako by jakýkoliv občan šel na policii podat trestní oznámení a tam mu řekli, že nejdříve musí uhradit správní poplatek a až poté se případem budou zabývat. Naši zákonodárci také opomenuli fakt, že ÚOHS je úřad pro veřejnost, nikoliv soukromá agentura, tudíž je hrazen z daní občanů ČR. Zejména pro malé firmy může být 10.000 Kč už dost vysoká částka a podat stížnost k prozkoumání si tak nebudou moci ani dovolit. Výsledkem tohoto přístupu jistě nebude zkvalitnění podávání podnětů, ale spíše odrazení kohokoli, aby podmětem ÚOHS vůbec zatěžoval. A jak to bude vypadat v praxi? Stěžovatel výše uvedený poplatek uhradí, stížnost kontrolnímu orgánu předá a v lepším případě bude očekávat zrušení či pozastavení výběrového řízení (tj. celý proces tvorby nabídky bude absolvovat znova a to ještě s desetitisícovou přírážkou, pokud se námitka ukáže jako neopodstatněná).

Poněkud mě zaráží skutečnost, že tato novinka, je senátem chválena a dokonce považována za velmi benevolentní. Jedna z variant, která vyšla ze senátu, uvádí, že výše poplatku/kauce by měla být ve výši jednoho procenta z ceny zakázky. Pokud tedy bude vypsáno výběrové řízení v předpokládané hodnotě 300 milionů korun a uchazeč zde bude mít pochybnosti a nutkání

nechat danou soutěž prověřit, přibudou do „kasičky“ Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (příjemné) tři miliony korun. Pokud by k takové situaci došlo, nabízí se otázka, kolik firem by bylo ochotno, riskovat tuto (už poměrně vysokou) částku v naději a dobré víře, že jejich námitkám bude vyhověno.

Této části zákona nenapomáhá ani fakt, že zahraniční firmy, na rozdíl od těch českých, nemusí rozkrývat svou vlastnickou strukturu. I tento bod je z hlediska rovnosti nepřijatelný a heslo, které před více jak 70-ti lety publikoval ve své knize George Orwell „*Všichni jsme si rovni, ale někteří jsou si rovnější*“, evidentně stále platí i v dnešní době.

Poslední přívlastek nového zákona, se plně projeví až při účinnosti zákona. Bude záležet výhradně na zadavateli, na jejich uvážení a pochopení významu slova „*přiměřenost*“.

5. Zhodnocení nového zákona

Podle mého názoru je nový zákon „sešít“ horkou jehlou. Jedná se spíše jen o úpravu předchozí verze. Pokud například stavitel udělá chybu již při realizaci samotných základů domu, pochybení se se stavbou bude vléci po celou dobu její životnosti a ani případná oprava nezabrání problémům, které se s velkou pravděpodobností a o to rychleji stejně vyskytnou. Stejně je to při sestavování zákonů. Pokud je něco špatně vymyšlené nemá cenu a smysl pokoušet se danou věc vylepšit. Je potřeba začít u „základů“, zda jsou vhodně a kvalitně sestavy, aby díky nim nedošlo v budoucnosti ke zborcení celého systému, který je v tomto případě značně obsáhlý. Fakt, že má zákon 127 stran (což představuje 279 paragrafů), a skutečnosti, že se daná legislativa v poměrně pravidelných a častých intervalech mění, jistě neznamená krok ke zjednodušení. Zákony by měl být stručné a jasné. Absolutně vůbec do nich nepatří slovo „*mocí*“. Zákon má jasně stanovit pravidla – co se musí, co je naopak zakázáno a má přesně určit cestu, po které se můžou účastníci veřejných soutěží pohybovat. Veškerá další doporučení nebo případné rady se mohou dohledat v příručkách či metodikách, které ministerstvo také (a poměrně dost často) zveřejňuje. A argumentace paní Šlechtové, že zákon složitější není, sice má více paragrafů, které jsou ale kratší a jednodušší

(rozhovor uveřejněn na portálu novinky.cz)? Po přečtení obou dvou zákonů si rozhodně nemyslím, že by se od sebe obsahově či stylisticky nějak lišily. Navíc také vůbec nevidím stoprocentní propojení a mezi přívlastky „krátký“ a „srozumitelný“ (spíše tedy „krátký“ = „lehčí na naučení“, i když ani to v případě téměř třísetstránkového zákona jistě platit nebude).

Dalším prohřeškem, kterým je nový zákon poměrně napěchován, je nepřeborné množství odkazů. Například § 90 s názvem „*Normy nebo technické dokumenty*“ uvádí, že pro stanovení technických podmínek je třeba smiřovat k deseti nařízením Evropského parlamentu. To v praxi například znamená, že starosta menší obce, který má na radnici k dispozici pouze svou účetní a který má potřebu ročně vypsát jedno nebo dvě výběrová řízení, musí pro získání těchto předpokladů nahlížet to oněch deset nařízeních a kontrolovat, zda je vše v intencích těchto směrnic. Věc zcela nereálná. Tento starosta je zákonem vyloženě nucen pro sestavení zadávacích podmínek využít služeb externí specializované firmy za nemalé peníze, která prakticky nenese žádnou odpovědnost dostát zákonům. Efektivita klesá, avšak náklady (které by nemusely ani vzniknout) rostou.

Naši zákonodárci zákon jistě sestavovali dle svého nejlepšího vědomí a svědomí, ale rezultat spíše působí, jako by byl sestaven bez vědomí nebo dokonce v bezvědomí. To je výsledek skutečnosti, že většina poslanců z ministerstva pro místní rozvoj není z praxe a o dopadu nebo důsledcích, které vyplynou ze zákona, mohou pouze spekulovat. Osobně si myslím, že by bylo nejlepší, kdyby zákon o veřejných zakázkách (a nejenom tento) připravovali skuteční odborníci – tedy lidé s mnohaletou praxí a se zkušenostmi s problematikou v daném oboru. Až posléze by zákon putoval před naše zákonodárce, kteří by korigovali detaily a jen decentně začleňovali své nápady. A kdo by tito odborníci měli být? Myslím si, že rozhodně lepší myšlenky vzejdou z hlav zadavatelů VZ nebo připravářů nabídek, kteří se zákonem musí denně „bojovat“ a kteří neustále naráží na problémy, které nemusí být při vytváření zákona na první pohled zcela zjevné.

6. Vlastní řešení (nejproblematictějších) bodů

6.1 Hodnotící kritéria

Velice diskutabilní je už samotné určení hodnotících kritérií, podle kterých je budoucí zhotovitel vybírán. Hodnocení nabídek podle ceny je pro zadavatele sice nejjednodušší, ale je třeba brát v úvahu i další neméně důležité faktory, které mohou ovlivnit projekt v budoucnu. Zákon nijak neukládá zadavatelům posuzovat nabídky podle více kritérií, například kolik bude stát její údržba, materiálové řešení či životnost. Přitom právě ve stavebnictví je současný stav plnění zakázek neuspokojivý díky cenově orientovanému přístupu zadavatelů. To by vyřešilo poměrově nebo procentuálně rozdělené hodnocení, které by si zadavatelé již mohli určit samy. Dle zákona je tato možnost sice přípustná, nikoliv však povinná. Zákonem by mohlo být například stanoveno, že se nabídky budou hodnotit dle ceny s maximální vahou 80 % a dle jiného, zadavatelem vhodně zvoleného kritéria s vahou minimálně 20 %. Tímto krokem by se mohla zlepšit kvalita plnění nebo by se částečně odstranily podhodnocené zakázky.

6.2 Vlastnická struktura

Nový zákon ukládá vítězné firmě povinnost „odkrýt“ svou vlastnickou strukturu. Tento krok je bezesporu správným krokem neboť podporuje transparentnost celé veřejné soutěže. Úplně protichůdný je ale fakt, že zahraniční firmy tuto povinnost nemají. Tento naprosto diskriminující bod znevýhodňuje české firmy a tím i celý český stavební trh. Dle mého názoru by své vlastníky měly primárně odtajňovat právě zahraniční firmy, které nemusí být v českém stavebním průmyslu tolik známé a spolupráce s nimi by mohla být velice riziková. Tuto povinnost v zákoně bych rozhodně rozšířila i na firmy z ostatních států.

6.3 Hodnota víceprací

Bezesporu jedním z nejčastěji probíraným bodem nového zákona je procentuální navýšení možné hodnoty víceprací. Navýšení položek až o 50 % je poměrně razantní zásah do cenotvorby. Tento krok bude napomáhat zejména spekulantům, aby mohli podhazovat reálnou cenu. Výsledkem bude

tlak na zadavatele, aby s vícepracemi souhlasili. Výši víceprací bych rozhodně zmrazila na hodnotě 30 %. Tuto hranici by zhotovitel nesměl a ani neměl mít důvod v žádném případě překročit.

6.4 Vyloučení nespolehlivého uchazeče

Úplnou novinku v zákoně je možnost, aby zadavatel vyloučil uchazeče, který se v minulosti dopustil závažného pochybení při plnění smluvního vztahu s jakýmkoliv zadavatel VZ, která vedla ke vzniku škody, předčasnému ukončení smluvního vztahu či jiným sankcím. První bod, u kterého bych se pozastavila, je doba, po kterou je takového uchazeče možné vyloučit. Zákon tento trest stanovuje ve čtyřicátém osmém paragrafu v délce trvání 3 roky od zahájení zadávacího řízení. Tato doba je podle mého názoru dost krátká, neboť je třeba odečíst čas, po který trvá samotné zadávací řízení. Dostáváme se na dobu 2,5 až 2 roky, což je ve stavebním průmyslu dost malá perioda. Tuto hranici bych posunula na 5 let a současně s tím bych vytvořila jakýsi „*black list*“, ve kterém by byli takovýto hříšníci, spolu s proviněním zveřejnění po dobu deseti let. Vše musí být podloženo hmatatelnými důkazy, že ke škodě skutečně došlo. I tito nepoctivý zhotovitel má možnost se bránit. Stačí pouze, když vyrovná vzniklé penále, škodu či dokončí, co nedodělal.

Tímto krokem se české stavební prostředí jistě vyčistí od nepoctivých firem, nicméně po uplynutí tří let mají takovýto „*záškodníci*“ znovu možnost páchat škody aniž by byl zadavatel o jejich minulosti informován a předem varován. Rovněž je nutné dohlížet na takovéto podvodné firmy i v budoucnosti, aby nedošlo k tomu, že dělníci pouze převlíknou montérky a pod jiným názvem podnikají dále. Každá firma má svou historii, takže rozhodně lze stavět na spokojenosti a referencích z minulých zakázek a vyvarovat se nepoctivým zhotovitelům.

6.5 Ekonomická kvalifikace

Nový zákon znovu „*oživuje*“ zavedení kritéria ekonomického kvalifikačního předpokladu. Dle paragrafu 78 může zadavatel požadovat předložení minimálního ročního obrátu dodavatele (výši obrátu určí zadavatel, avšak nesmí přesahovat dvojnásobek předpokládané hodnoty VZ). Tato formulace a

požadavky na kvalifikaci mi přijdou adekvátní a tento krok vnímám jako velice pozitivní a zdařilou myšlenku. Dobrý dojem ovšem zkazí třetí bod výše uvedeného paragrafu, který opravňuje zadavatele v „*odůvodněných případech*“ hodnotu obratu zvýšit. A jelikož není nikde stanoveno, co spadá pod odůvodněné případy, je zcela zřejmé, že má zadavatel prakticky volnou ruku a na uchazečích může mít vyšší nároky, které nemusí být adekvátní. I když zákon přikazuje zadavatelům všechno kroky, které se týkají ekonomické kvalifikace obhájit, nebude pro ně jistě těžké své kroky a postupy odůvodnit.

Ze zákona (z paragrafu 78) bych tedy rozhodně vypustila, podle mého názoru velmi rizikový, bod 3 nebo bych dále blíže specifikovala, co spadá pod odůvodněné případy (například dle finančního hlediska, komplikovanosti či předmětu plnění). Tímto by se zabránilo „šití zakázek na míru“. Celkově však nevidím v předkládání ročních obrátů firem větší význam. Jediným výsledkem tohoto kroku je bránění přístupu do soutěže nově vzniklým firmám.

7. Závěr

Primárním cílem této bakalářské práce bylo bližší prozkoumání nově připravovaného (a momentálně schváleného) zákona o zadávání veřejných zakázek. Rovněž jsem také porovnávala rozdíly, zejména v druzích výběrových řízení mezi výše uvedeným zákonem a „starým“ zákonem č. 137/2006 Sb.

Největší část práce analyzovala nejzásadnější a podle mého názoru také nejkritičtější body nového zákona o VZ. I přes to, že se zákonodárci snažili touto jurisdikcí vylepšit situaci na české scéně zadávání veřejných zakázek, nemyslím si, že by se situace po uvedení tohoto zákona v platnost nijak dramaticky zlepšila. Prvním velkým problémem je fakt, že znalost problematiky zadávání veřejných zakázek je jak ze strany zadavatelů, tak ze strany uchazečů velice nízká a zákon tomu nijak nevzdoruje. Zákon většina účastníků výběrových řízení chápe pouze jako překážku a mnohdy je o vítězi VŘ rozhodnuto již na samotném začátku soutěže. Druhým problémem je to, že si Česká republika (a zejména její zákonodárná část) zřejmě libuje v netransparentnosti a zejména diskriminaci, což nový zákon ve spoustě bodech rovněž dokazuje. Nejzásadnější problém cítím v neschopnosti zabránit zadavatelům posuzovat nabídky jen dle nejnižší ceny. Konkurence je totiž vysoká, avšak nabídkové ceny nikoliv (vše na úkor kvality a hospodárnosti projektů). Je potřeba vymanit se z jakéhosi „čecháčkovství“, nemyslet při zadávání zakázek, zejména při sestavování kvalifikačních kritérií pouze a jen na výši ceny, ale i na případný ekonomický a poslední dobou velice probíraný ekologický dopad. A právě ekologie a administrativní zátěž jsou ve spojení s novým zákonem hodně spojovány, i když se dle mého názoru jedná jenom o jakousi „reklamu“ ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Pravdou je, že se zátěž na uchazeče nijak nezmění ani s přijetím tohoto zákona. Uvážíme-li fakt, že většina zadavatelů mezi lety 2010 a 2014 zadala pouze jednu jedinou zakázku, lze očekávat nízkou míru zkušeností a tím i vyšší počet chyb.

Nový zákon má ale za sebou již dlouhou cestu a ke schválení mu zbývají už poslední krůčky. O tom, jestli se situace s oporou v zákoně zlepší či nikoliv, lze nyní pouze spekulovat, nicméně odvaha a radikálnost v některých věcech

ministerstvu pro místní rozvoj jistě chyběla. Neoficiálně má vejít v účinnost koncem léta. Můj soukromý odhad tento milník posouvá až na podzim letošního roku. Administrativně by bylo asi nejlepším řešením posunout platnost zákona na 1. ledna roku 2017, ale tuto variantu naši zákonodárci s Evropskou unií v patách zřejmě nepřipustí.

Jestli mám napsat, zda bude nový zákon přínosem či propadákem, docházím k závěru, že za mě se známý „*thumb up*“ zastaví v horizontální poloze. Na základě detailnějšího rozboru a prozkoumání důležitých bodů zákona se domnívám, že nedojde k zásadní změně a nenastane výraznější zlepšení procesu zadávání veřejných zakázek. K tomu, aby se tak stalo, chybí naší zákonodárné části státu odvaha a čas. Odvaha a čas udělat razantní změnu, která by změnila dosavadní průběh výběru zhotovitele, neboli špatným základům ani sanace nepomůže.

Seznam použitých zdrojů

[1] Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek [on-line]. 2016, [cit. 2016-02-04]. Dostupné na www:

<<http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>>

[2] Monografie Veřejné zakázky a efektivnost, autor doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D.,

Nakladatelství Ekopress, s.r.o., 2013, ISBN 978-80-87865-04-0

[3] Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

[4] Zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

[5] Zeman podepsal zákon o zadávání veřejných zakázek [on-line]. 2016, [cit. 2016-04-25]. Dostupné na www:

<<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/zeman-podepsal-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek/1342330>>

[6] Zákon o zadávání veřejných zakázek míří na vládu [on-line]. 2015, [cit. 2016-03-28]. Dostupné na www:

<<http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-miri-na-vladu>>

[7] Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 50

[8] Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 77 odst. 1

[9] Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 77 odst. 2

[10] Nový zákon o zadávání veřejných zakázek § 115 odst. 1

[11] Nový zákon o zadávání veřejných zakázek § 115 odst. 2

[12] Nový zákon o zadávání veřejných zakázek § 99

[13] Tiskové zprávy CEEC Research [on-line]. 2016, [cit. 2016-04-03]
Dostupné na [www: <http://ceec.eu/media/>](http://ceec.eu/media/)

Seznam tabulek

Tabulka 5: Zákonem stanovené údaje o jednotlivých výběrových řízení (dle zákona č. 137/2006 Sb.)	19
Tabulka 6: Zákonem stanovené údaje o jednotlivých výběrových řízení (dle nového zákona)	20
Tabulka 7: Finanční limity veřejných zakázek	21
Tabulka 8: Statistika veřejných zakázek dle způsobu zadávání	30

Seznam grafů

Graf 3: Vývoj ceny veřejných zakázek	5
Graf 4: Vývoj ceny veřejných zakázek na stavební práce	5

Seznam rovnic

Rovnice 2: Výpočet efektivnosti	7
---------------------------------------	---

Seznam schémat

Schéma 9: Rozhodování o vynaložení prostředků ve veřejném sektoru	9
Schéma 10: Příprava zadávací dokumentace veřejné zakázky	10
Schéma 11: Vlastní řešení postupů při zpracování nabídky	12

Schéma 12: Postup při podání nabídky v jednacím řízení s uveřejněním ...	13
Schéma 13: Postup při podání nabídky v jednacím řízení bez uveřejnění ..	14
Schéma 14: Postup při podání nabídky v užším řízení	16
Schéma 15: Postup při podání nabídky v otevřeném řízení	17
Schéma 16: Postup při podání nabídky v otevřeném řízení	17