

---

**Závěrečná zpráva.**

# Oponuj zakázky.

*Transparency International - Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.*

## Oponuj zakázky – závěrečná zpráva

Praha, leden 2015

Tato publikace vznikla v rámci projektu „Oponuj zakázky“, jehož předloha zvítězila ve studentské soutěži 4Etika organizované společností Skanska, a.s. Transparency International – Česká republika, o.p.s. děkuje společnosti Skanska, a.s. za finanční podporu projektu.

Více informací o projektu na [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz).

*Autoři:* Petr Leyer a kolektiv Právní poradny TI

*Grafická úprava:* Michael Puntschuh

©2015 Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena.



My čteme! A co vy?

**SKANSKA**

---

# 1. Popis původního projektu a jeho změny

Projekt „Oponuj zakázky“ navrhla skupina studentů v rámci soutěže „4Etika“ pořádané společností Skanska. Projekt stál především na myšlence zpracování cenové oponentury k vybraným dopravním stavbám – zejména silnicím a cyklostezkám. V podstatě se jednalo o zhodnocení technicko-projektového řešení a následné cenové porovnání vybraných staveb. Do určité míry tudíž šlo o vytvoření alternativní stavebně-projektové dokumentace. Jelikož se v průběhu realizace projektu ukázalo, že vybraní tvůrci a zpracovatelé nejsou schopni svými silami naplnit původní cíl, přičemž hlavní překážka spočívala v rovině zajištění dostatečného množství kvalifikovaných expertů, kteří jsou schopni a ochotni se na projektu podílet a svým profesním profilem se zaručit za kvalitní a hodnověrný výsledek, původní skupina zpracovatelů od projektu ustoupila. Společnost SKANSKA měla zájem na dalším rozvíjení původní myšlenky a obrátila se na Transparency International – Česká republika, o.p.s. (dále jen „TI“), která se též podílela na vyhodnocování soutěže 4Etika a v rámci odborných konzultací poskytovala poradenství realizačnímu týmu vítězného projektu, aby rozpracovaný projekt dokončila.

Vzhledem k minimálnímu pokroku ve zpracovávání původního projektu ze strany jeho řešitelů a objektivním obtížím při sestavování expertního týmu došlo k úpravě projektu do takové podoby, aby byl uskutečnitelný v dohledném časovém horizontu a odpovídal odbornosti řešitelského týmu TI.

## 2. Hypotéza, cíle a metody nového projektu

Projekt obecně vycházel z předpokladu, že stavby cyklostezek jsou relativně homogenní liniové objekty, které budou, až na výjimky některých složitějších konstrukcí (mosty), vzájemně porovnatelné (samozřejmě s vědomím odlišností staveb v intravilánu a extravilánu).

Dalším dílčím východiskem byla představa (často akcentovaná mediálně), že stavby cyklostezek jsou v Česku tzv. předražené (ve srovnání s některými ostatními zeměmi Evropy). Tato argumentace se zakládá na srovnání cen za 1 km cyklostezky bez ohledu na další faktory.

Na předraženost, jako zjednodušující pojem, který má vystihovat fakt, že nebylo s veřejnými prostředky nakládáno vždy účelně, efektivně a hospodárně, je však možno hledět z několika úhlů:

### 1. Předraženost ve smyslu neúčelnosti celé stavby

Stavba sice nemusí být postižena předražeností ve smyslu vyšší než obvyklé ceny za samotné plnění, plnění však vzbuzuje pochybnosti, zda mělo být vůbec realizováno a zda je pro rozvoj cyklo dopravy přínosné (vytíženost, ucelenost úseků, napojení na další stezky). S tímto se pak pojí další aspekt, kterým je volba technického řešení pro danou lokalitu (typicky technicky náročné mosty).

**Projektový záměr je problematický, ale technické řešení je tím do značné míry předurčeno.**

### 2. Předraženost ve smyslu špatně zvoleného technického řešení

Vlastní plnění se opět nemusí potýkat s cenovou odchylkou od obvyklých tržních cen, stavba vykazuje znaky přínosnosti pro cyklo dopravu, ale pro danou lokalitu je zvoleno z několika variant takové technické řešení, které není vhodné či potřebné a následně vyžaduje např. nákladnější údržbu. Zde

---

hrají roli i další přírodní faktory či předpisy, zejména náročnost terénu či ochrana přírody, když stavba prochází chráněným územím a nelze využít všechny dostupné technologie.

**Projektový záměr nevzbuzuje pochybnosti, technické řešení je problematické.**

### 3. Předraženost ve smyslu odchylky od obvyklých tržních cen

Výběr lokality pro stavbu i technické řešení je v zásadě správné, ale přesto existují pochybnosti, zda plnění nebylo možno pořídit za nižší cenu. V tomto bodě se pak promítá do konečné ceny celá řada faktorů, které úzce souvisejí právě s průběhem zadávacích řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“).

**Projektový záměr stejně jako technické řešení nevzbuzuje pochybnosti, výsledná cena plnění je však přesto problematická.**

TI se zaměřila na aspekt předraženosti v třetím nastíněném pojetí a nehodnotila tudíž, zda měla být stavba vůbec realizována a zda je přínosná pro rozvoj cyklo dopravy<sup>1</sup>, ani zda neexistovala eventualita jiného (vhodnějšího a méně nákladného) technického řešení.<sup>2</sup> Reálně pak samozřejmě může docházet k různému variování všech tří typů předraženosti v rámci jedné stavby.

Na základě shora uvedených předpokladů (viz kapitola 1.) a též z důvodu různé kvality projektové a zadávací dokumentace, která se často vyskytovala v podobě nevhodné pro vzájemné srovnání, TI ustoupila od sestavování rozsáhlé sítě technických expertů (oponentů) a naopak akcentovala rovinu zadávání veřejných zakázek. Pro vytvoření porovnání, zda se jednotlivé stavby pohybovaly v odpovídající cenové hladině, využila TI následujících údajů:

- předpokládaná hodnota veřejné zakázky;
- výsledná cena veřejné zakázky zaplacená zadavatelem;
- vícepráce.

Projekt se následně tedy zaměřil na hodnocení zadávacích řízení z hlediska ZVZ, judikatury a dobré praxe, porovnání předpokládané hodnoty a výsledné ceny a vliv zadávacího řízení na výslednou cenu.

Konečným cílem bylo potvrdit či vyvrátit hypotézu, že stavby cyklostezek na území ČR jsou předražené, a nalézt, co je/by mohlo být eventuální příčinou předraženosti (podle bodu 3), nebo co naopak přispívá k vynakládání odpovídajících finančních prostředků.

V neposlední řadě pak bylo nutno zvolit kritéria pro samotný výběr zkoumaných veřejných zakázek. Zde pak došlo k využití kombinace financování ze strukturálních fondů EU a regionálního prvku, kdy z každého regionálního operačního programu byla vybrána alespoň jedna stavba cyklostezky. Dále TI provedla předběžný mediální a datový průzkum, aby zjistila, zda některé stavby nevykazují zjevné nesrovnalosti.

---

<sup>1</sup> Např. podle Dopravní politiky České republiky 2005-2013.

<sup>2</sup> Nejvyšší kontrolní úřad ve své Informaci z kontrolní akce č. 11/14 podrobil zkoumání též Dopravní politiku, Národní cyklostrategii, výběr akcí k financování z jednotlivých zdrojů.

V této fázi vznikla prvotní rešerše mapující možné vhodné stavby k další analýze (např. podle objemu prostředků, podle zdrojů financování, podle mediálních zmínek k dané akci). Následně pracovníci TI rozšířili portfolio zkoumaných staveb o několik dalších, aby byl získán větší a relevantnější vzorek dat.

V další fázi se TI obrátila na zadavatele veřejných zakázek financovaných ze strukturálních fondů EU, resp. operačních programů, pomocí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím dále jen „InfZ“), pro získání podkladů.

Během shromažďování podkladů musela TI tudíž řešit i problematiku pojící se ke svobodnému přístupu k informacím. Jednalo se zejména o nepřiměřené úhrady za poskytnutí informací či překročení lhůt pro poskytnutí informací. Pozitivně lze hodnotit fakt, že žádný povinný subjekt nepřikročil k jiným způsobům omezování práva na informace (zejména odkazem na obchodní tajemství ve vztahu k vítězné nabídce).

Z regionálních operačních programů se nepodařilo zajistit žádnou stavbu a související veřejnou zakázku pouze z ROP Střední Morava. InfZ mimo jiné umožňuje povinným subjektům za poskytnutí informace požadovat úhradu. V případě vytipované stavby s názvem „Cyklostezka Bečva“ hrazené z ROP Střední Morava se nepodařilo ani po opakované stížnosti dosáhnout přiměřené úhrady za materiály nezbytné pro provedení analýzy, takže byla daná stavba z hodnocení vyřazena. Přesto se podařilo získat reprezentativní vzorek pokrývající většinu území ČR a relevantní operační programy.

## Standardizovaná žádost o informace zaslaná povinným subjektům

### Název povinného subjektu

Sídlo – ulice, č. p.

Směrovací číslo, město

V Praze dne X. X. 2014

### Žádost o poskytnutí informace

Transparency International – Česká republika, o. p. s. (dále jen „žadatelka“) žádá na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, poskytnutí níže specifikovaných informací. Požadované informace se týkají realizace projektu ..... a související veřejné zakázky ev. č. ....

Konkrétně žadatelka požaduje následující informace:

- 1) Kopie zadávací dokumentace.
- 2) Kopie výkazu výměr.
- 3) Kopie rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.
- 4) Kopie zprávy hodnotící komise a případně dalších komisí.
- 5) Kopie smlouvy uzavřené s dodavatelem včetně dodatků a příloh.
- 6) Kopie vítězné nabídky.
- 7) Konečnou cenu zaplacenou zadavatelem.

Požadované informace zašlete, prosím, v zákonem stanovené lhůtě patnácti dnů ode dne přijetí žádosti na níže uvedenou adresu v elektronické podobě, případně prostřednictvím České pošty. Žadatelka trvá na **přímém** poskytnutí všech požadovaných informací, a to i v případě, že byly již zveřejněny.

V případě jakýchkoliv dotazů kontaktujte mého kolegu ..... na tel. 224 240 896 nebo e-mailem na adrese .....

## Seznam cyklostezek, u kterých byla provedena analýza, s doplněním zdroje financování

Celkem TI získala podklady ke 14 stavbám cyklostezek v celém cenovém spektru od jednotek miliónů až po stovky miliónů, které byly financovány z regionálních operačních programů (dále jen „ROP“) či z Operačního programu Praha Konkurenceschopnost.

Z internetového portálu [www.fondyeu.eu](http://www.fondyeu.eu) vyplývá, že v období let 2008 – 2014 bylo

dokončeno či doposud probíhá 118 projektů výstavby cyklostezek, u kterých alokovaná částka přesáhla 1 000 000,- Kč. Na žádný ze zkoumaných projektů nebyly alokovány prostředky před 1. lednem 2008. V roce 2014 je zatím realizován jediný projekt. Celková alokovaná částka na výstavbu cyklostezek za období 2008 – 2014<sup>3</sup> z operačních programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU dosáhla 1 814 185 960 korun.

# 1 814 185 960

**Celková alokovaná částka v Českých korunách na výstavbu cyklostezek za období 2008 – 2014 ze strukturálních fondů EU.**

Název	Financování - operační program + rok
Jihlava-Třebíč-Raabs	ROP Jihovýchod (2011)
Břeclav	ROP Jihovýchod (2013)
Jindřichův Hradec	ROP Jihozápad (2010)
Mladý Smolivec	ROP Jihozápad (2012)
Hradec nad Moravicí	ROP Moravskoslezsko (2010)
Region Slezská brána	ROP Moravskoslezsko (2011)
Osečná	ROP Severovýchod (2008)
Žamberk	ROP Severovýchod (2008)
HK-Josefov-Kuks	ROP Severovýchod (2012)
Cyklostezka Ohře	ROP Severozápad (2010)
Nymburk	ROP Střední Čechy (2010)
Čáslav	ROP Střední Čechy (2012)
Kladenská cyklostezka	ROP Střední Čechy (2013)
Praha-Rokytky	OP Praha Konkurenceschopnost (2008)

### 3. Cenové porovnání a charakter staveb

Mediálně se ponejvíce hovoří v kontextu předraženosti staveb cyklostezek o porovnání ve formátu cena/1 km cyklostezky. Tento snadno prezentovatelný údaj vychází vždy jen ze základní matematické operace **cena zaplacená zadavatelem v mil. korun s DPH/počet kilometrů**. I když následně v doprovodném textu se často hovoří o různých specifikách té které konkrétní stavby a co způsobilo konkrétní výši výsledné ceny, nelze takový údaj považovat za dostatečně vypovídající pro potvrzení či

<sup>3</sup> Jedná se období, kdy byly finanční prostředky reálně alokovány z Programovacího období 2007-2013.

vyvrácení hypotézy o předraženosti (jedná se pouze o určité „slepé“ kvantitativní srovnání). Zvláště pokud následuje ještě srovnání s cenou jednoho kilometru cyklostezky v jiných evropských zemích, vytváří se neucelený obraz, který nezohledňuje celou řadu vlivů.<sup>4</sup>

### **„Údaj cena stavby/počet kilometrů nevyovídá téměř nic o skutečné předraženosti.“**

Ze stavebně technických vlivů se jedná především o šířku cyklostezky, kvalitu povrchu či doprovodné stavby (odpočívadla, chodníky). Z vlivů spadajících do sféry veřejných zakázek se jedná především o využitý typ zadávacího řízení a celkové nastavení parametrů zadávacího řízení (např. kvalifikační předpoklady, hodnotící kritéria), které podporují nebo naopak utlumují konkurenční prostředí v dané zakázce a výrazně se tedy promítají do výsledné ceny plnění.

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) naopak přistoupil při své kontrolní činnosti<sup>5</sup> v části věnující

## **„Údaj cena stavby/počet kilometrů nevyovídá téměř nic o skutečné předraženosti.“**

se cenovému porovnání k volbě metody založené na cenových normativech<sup>6</sup> či cenové vyhlášce<sup>7</sup> a měrnou jednotkou byl Kč/m<sup>2</sup>. Zároveň NKÚ vyloučil extrémní spočívající ve složitých technicko-stavebních řešeních (např. mosty, tunely apod.).

NKÚ dospěl alespoň v hodnocení akcí financovaných ze Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“) k závěru, že:

„*Jednotkové ceny cyklostezek, jejichž výstavba či opravy byly podpořeny příspěvkem z rozpočtu SFDI, v průměru nepřekročily ceny podle cenových normativů a oceňovací vyhlášky (s výjimkou specifických akcí s investičně náročnými technickými řešeními). Jejich meziroční vývoj nevykázal závislost na vývoji indexu stavební výroby, indexu cen ve stavebnictví ani na jiných statisticky sledovaných ukazatelích. Tyto ceny však vykazují značný rozptyl způsobený různorodostí investičních akcí, a to i v rámci jednotlivých typů cyklostezek.*

...

*Nejvýznamnější vliv na nákladovost cyklostezek mělo zvolené stavebně technické řešení, jeho oprávněnost však nebylo možné ve většině případů z dokladů předložených ke kontrole vyhodnotit* “

Přestože NKÚ vyhodnocoval i další aspekty budování cyklostezek (např. způsob výběru projektů podpořených ze SFDI či ze strukturálních fondů EU a jejich účelnost, hospodárnost a efektivnost), ani on se nezabýval vlivem zadávacích řízení na konečnou cenu za realizovanou stavbu.

<sup>4</sup> Týdeník Ekonom, 31. 7. – 6. 8. 2014, ročník LVIII, číslo 31. [www.ekonom.cz](http://www.ekonom.cz)

<sup>5</sup> Informace z kontrolní akce č. 11/14

<sup>6</sup> České vysoké učení technické v Praze: *Struktura souborů normativů typizovaných úseků silničních dopravních staveb a přehled takto získaných výsledků srovnatelných úseků dopravních staveb v ČR*, prosinec 2007

<sup>7</sup> Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Charakter stavebních akcí vybraných TI, ač většinou nazvaný „cyklostezka“ s příslušným místním určením (odkud kam), se svým obsahem blížil někdy až rekultivačním projektům, když zahrnoval veřejnou zeleň, chodníky, osvětlení, dětská hřiště apod. Tuto skutečnost způsobila možnost financování doprovodných staveb a úprav z ROP.<sup>8</sup> Stavební akce lze tedy považovat za různorodé a jejich obsahem nebylo vždy budování ryze jen dopravní infrastruktury.

Bez ohledu na předchozí vymezení se vůči zjednodušenému hodnocení provedla i TI ono „slepé“ cenové srovnání za všechny vybrané stavby bez ohledu na jejich různý typ a extrémy vyloučené ze strany NKÚ. Při celkové hodnocené délce 123,753 km a konečné zaplacené ceně bez DPH 406 129 877,93 koruny vychází česká cyklostezka přibližně na 3,3 mil. korun bez DPH za 1 kilometr. Cena s DPH za jeden kilometr se pak blíží v týdeníku Ekonom zmiňovaným 4 mil. korun.<sup>9</sup> Časopis Reflex již však dříve hovořil až o 6,8 mil. korun za kilometr včetně DPH.<sup>10</sup>

**Při vyloučení extrémů, což v případě analýzy TI znamená v podstatě jen cyklostezku Rokytky v Praze s náročnou mostní konstrukcí, se průměrná cena za 1 kilometr dostává na 2,34 mil. korun bez DPH.**

Jak bylo již naznačeno výše, srovnání ceny za kilometr není zcela relevantní ukazatel, který by vypovídal hlouběji o předraženosti.

## 4. Parametry hodnocení zadávacích řízení

TI se při hodnocení zadávacích řízení zaměřila především na následující ukazatele:

### a) Předpokládaná hodnota (ust. § 12 a násl. ZVZ)

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky by měla vycházet z předchozí zkušenosti zadavatele veřejné zakázky se zadáváním zakázek obdobného předmětu či z průzkumu trhu.

*„Na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění - zadavatel tedy při stanovení předpokládané hodnoty přihlédne jak k údajům a informacím o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění, který v minulosti pořizoval, ale rovněž k jiným dostupným údajům a informacím (např. k veřejně přístupným relevantním údajům a informacím na internetu nebo v odborných publikacích);*

*Nemá-li zadavatel k dispozici údaje dle bodu 1, stanoví předpokládanou hodnotu na základě průzkumu trhu s požadovaným plněním nebo jiným vhodným způsobem, například formou dotazů na jiného pořizovatele stejného či podobného předmětu plnění v minulosti nebo formou shromáždění předběžných cenových nabídek dodavatelů pro požadovaný předmět plnění); zadavatel však vždy přihlédne i k vývoji daného segmentu trhu v čase.“<sup>11</sup>*

<sup>8</sup> SFDI tuto možnost nenabízí.

<sup>9</sup> Týdeník Ekonom, 31. 7. – 6. 8. 2014, ročník LVIII, číslo 31. [www.ekonom.cz](http://www.ekonom.cz)

<sup>10</sup> <http://www.reflex.cz/clanek/stary-reflex-tema-reflexu-top-tema/36084/nejdrazsi-cyklostezka-sveta.html>

<sup>11</sup> Metodika zadávání veřejných zakázek dostupná na: [www.portal-vz.cz/getmedia/86daf6d8-3baf-4a86-a5bd-88f4c029fa81/Metodika-zadavani-verejnych-zakazek](http://www.portal-vz.cz/getmedia/86daf6d8-3baf-4a86-a5bd-88f4c029fa81/Metodika-zadavani-verejnych-zakazek)



---

V případě staveb cyklostezek by měli mít zadavatelé k dispozici výkazy výměr, ve kterých jsou jednotlivé položky oceněné projektantem.

## b) Vysoutěžená a konečná cena

Vysoutěženou cenou se rozumí částka nabídnutá vítězným uchazečem o veřejnou zakázku v podané nabídce.

Konečná cena znamená částku, kterou musel zadavatel vydat z veřejných prostředků. Skládá se z ceny uvedené v nabídce vítězného uchazeče a z případných víceprací (změny předmětu plnění směřující k navýšení částky) a tzv. méněprací (změny předmětu plnění směřující ke snížení částky)

## c) Druh zadávacího řízení (ust. § 21 a násl. ZVZ)

ZVZ zná tyto druhy zadávacích řízení:

Otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení.

Obecně lze konstatovat, že jako ideální řešení bývá (zvláště u větších a nákladnějších staveb) považováno otevřené řízení, neboť toto řízení nejlépe respektuje požadavky na co nejširší hospodářské soutěž. Jelikož se posuzované stavby pohybovaly v celém cenovém spektru, setkala se TI se zadávacími řízeními otevřenými, zjednodušenými podlimitními (pro stavby do 20 mil. korun), jedním užším řízením, ale i postupem mimo rámec ZVZ při zadávání zakázek malého rozsahu.

Typ použitého řízení je následně možno dávat do širších souvislostí s ostatními ukazateli, především počtem obdržených nabídek a kvalifikačními kritérii, a tudíž i vysoutěženou a konečnou cenou.

Některé typy úkonů v jednotlivých řízeních byly novelou ZVZ účinnou od 1. dubna 2012 zrušeny (losování) nebo byly pro některé druhy řízení sníženy limity (zjednodušené podlimitní řízení). Takové postupy, pokud byly v době realizace zadávacího řízení legální, ač z pohledu současného se mohou zdát nevhodné, nebyly v hodnocení zohledněny.

## d) Dodatečné práce – tzv. vícepráce (ust. § 23 ZVZ)

Ukazují, zda došlo v průběhu stavby ke změnám předmětu plnění směrem k navýšení objemu prací (větší rozsah předmětu plnění), a tudíž někdy i navýšení konečné ceny. Navýšení se může pohybovat až do 20% původní ceny. Některé vícepráce mohou být kompenzovány zúžením předmětu plnění jinde, tzv. méněpracemi, přičemž konečná cena se tedy nezmění.<sup>12</sup>

## e) Počet nabídek

Při obdržení většího počtu nabídek se zvyšuje pravděpodobnost, že bude dosaženo nižší vysoutěžené a potažmo i konečné ceny. Zároveň tento ukazatel nepřímě vypovídá o tom, zda například nejsou

---

<sup>12</sup> Platí však, že pro účely posouzení dodržení zákonných požadavků na oprávněnost stavebních prací nelze vzájemně započítávat méněpráce a vícepráce.

---

kvalifikační předpoklady či jiné technické podmínky nastaveny příliš striktně bez odpovídající vazby na předmět veřejné zakázky.

#### f) Splnění uveřejňovacích povinností (ust. § 146 a násl. ZVZ)

Jedná se o základní podmínku pro dodržení zásady transparentnosti a pro možnost, aby se potenciální uchazeči dozvěděli o možnosti podat nabídku. U zkoumaných zakázek byly prověřovány profily zadavatelů a Věstník veřejných zakázek (<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>).

#### g) Využití externího administrátora;

U zadavatelů s omezenou personální kapacitou či zaměstnanci bez rozsáhlejších zkušeností s veřejnými zakázkami (např. malé obce) může být použití externího administrátora veřejné zakázky vhodný způsob, jak kvalifikovaně zadat veřejnou zakázku v souladu se ZVZ. Naopak zadavatelé disponující vlastním aparátem na odpovídající úrovni (např. krajské úřady, větší města) by měli využít v první řadě vlastní zdroje pro zadání veřejné zakázky.

#### h) Splnění kvalifikačních předpokladů – tzv. kvalifikační kritéria (ust. § 50 a násl. ZVZ)

Dělí se na základní, profesní a technické kvalifikační předpoklady.

V případě technických kvalifikačních předpokladů je to jeden z nejdůležitějších faktorů, který na jedné straně má zaručit, že uchazeč o zakázku má dostatečnou zkušenost a kapacitu na dodání plnění, ale na druhé straně může, při jeho špatném nastavení, způsobit neodůvodněné omezení okruhu uchazečů, kteří mohou zakázku plnit.

#### i) Hodnotící kritéria (ust. § 78 ZVZ)

Mohou být stanovena jako ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena.

Přestože v poslední době bývá mediálně prezentován především obraz toho, že po novele ZVZ je od 1. dubna 2012 možno použít jako hodnotící kritérium pouze nejnižší nabídkovou cenu<sup>13</sup>, zákon umožňuje stále zadavateli volbu mezi hodnocením pouze ceny a mezi nastavením dalších hodnotících kritérií.

Ovšem i při užití základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti je potřeba, aby cena byla dostatečným způsobem zohledněna. Za dobrou praxi bývá považováno, když nabídková cena má v rámci sub-kritérií váhu alespoň 60-80%.<sup>14</sup>

Zároveň musí být hodnotící kritéria přesně, jasně a dopředu určena v zadávací dokumentaci, aby bylo uchazečům jasné, jak bude nabídka hodnocena a která nabídka může být hodnocena jako nejvhodnější.

---

<sup>13</sup> <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/295281-u-verejnych-zakazek-by-nemela-rozhodovat-pouze-cena-schvalili-poslanci/>

<sup>14</sup> [https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/94420aa2-803d-42ea-815e-e41fac83521f/prezentace-ke-skoleni\\_nastaveni-hodnoticich-kriterii.ppt](https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/94420aa2-803d-42ea-815e-e41fac83521f/prezentace-ke-skoleni_nastaveni-hodnoticich-kriterii.ppt)

Po již zmíněné novela ZVZ byla zadavatelům odebrána pouze možnost hodnotit nabídky např. podle výše smluvních pokut („Dílním hodnotícím kritériem nemohou být smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele, nebo platební podmínky.“<sup>15</sup>).

## 5. Shrnutí základních zjištění

Nejnákladnějším zkoumanou stavbou byla Cyklostezka Ohře s výslednou zaplacenou částkou převyšující 111,5 mil. korun. Na druhém pólu se v cenovém srovnání pohybuje cyklostezka v Jindřichově Hradci s cenou těsně 3,2 mil. korun.

Název	Financování - operační program + rok	Předpokládaná hodnota zakázky	Vysoutěžená cena (bez DPH)
Cyklostezka Ohře	ROP Severozápad (2010)	113 800 000,00 Kč	111 588 145,00 Kč
Praha-Rokytky	OP Praha Konkurenceschopnost (2008)	98 000 000,00 Kč	117 731 092,00 Kč
HK-Josefov-Kuks	ROP Severovýchod (2012)	80 000 000,00 Kč	44 788 440,00 Kč
Jihlava-Třebíč-Raabs	ROP Jihovýchod (2011)	65 540 000,00 Kč	38 198 282,00 Kč
Region Slezská brána	ROP Moravskoslezsko (2011)	28 000 000,00 Kč	26 598 892,00 Kč
Kladenská cyklostezka	ROP Střední Čechy (2013)	21 048 446,00 Kč	10 767 190,25 Kč
Mladý Smolivec	ROP Jihozápad (2012)	12 000 000,00 Kč	10 928 506,60 Kč
Čáslav	ROP Střední Čechy (2012)	11 616 360,00 Kč	6 539 043,04 Kč
Nymburk	ROP Střední Čechy (2010)	8 521 265,00 Kč	6 437 730,86 Kč
Hradec nad Moravicí	ROP Moravskoslezsko (2010)	7 053 400,00 Kč	7 233 677,00 Kč
Břeclav	ROP Jihovýchod (2013)	6 556 000,00 Kč	5 426 422,76 Kč
Žamberk	ROP Severovýchod (2008)	5 984 897,00 Kč	6 438 565,00 Kč
Jindřichův Hradec	ROP Jihozápad (2010)	4 500 000,00 Kč	3 228 870,00 Kč

Ze čtrnácti staveb se v 5 případech vyskytly vícepráce, v 8 případech se stavby obešly bez víceprací a v jednom případě nebylo možno údaje dohledat.

Celkem šestkrát zadavatel zvolil otevřené řízení, šestkrát zjednodušené podlimitní řízení, jednou užší řízení s losováním<sup>16</sup> a jednou postupoval mimo rámec ZVZ. Ani v jednom případě nedošlo k porušení pravidel ZVZ pro volbu zadávacího řízení.

Zadavatelé v sedmi případech využili služeb externího administrátora veřejných zakázek (v jednom případě šlo o příspěvkovou organizaci zadavatele) a ve stejném množství případů se bez těchto služeb obešli.

Počet nabídek (bez ohledu na další hodnocené aspekty) kulminoval mezi 3 a 23. Jak se ukázalo později, koreloval počet nabídek s vybraným druhem zadávacího řízení a nastavením kvalifikačních předpokladů.

Kvalifikační předpoklady (technické), podléhají do jisté míry subjektivnímu hodnocení a je nutné je vztahovat ke každé jednotlivé veřejné zakázce a jejímu předmětu plnění, přesto lze na základě ustálené judikatury a rozhodovací praxe ÚOHS<sup>17</sup> stanovit určitou dobrou praxi pro nastavení úrovně kvalifikačních předpokladů.

*...za skrytou formu nepřípustné diskriminace je třeba považovat postup, kterým zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku **nastavením takových kvalifikačních předpokladů, kdy požadovaná úroveň technické způsobilosti je zjevně nepřiměřená** ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, přičemž je zřejmé, že právě pro takto nastavené kvalifikační předpoklady mohou veřejnou zakázku splnit jen někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), kteří by jinak (bez takto nastavených předpokladů) byli k plnění zakázky objektivně způsobilým. (Rozsudek NSS 1 Afs 20/2008-152)*

---

Nastavení technických kvalifikačních předpokladů sehrálo ve většině zkoumaných zakázek klíčovou roli ve vztahu k počtu obdržených nabídek a výsledné ceně.

Pro snazší zachycení přiměřenosti technických kvalifikačních předpokladů ve vztahu k předmětu konkrétní veřejné zakázky vytvořila TI stupnici, kde:

**1 – znamená předpoklady přiměřené (v souladu s dobrou praxí a judikaturou);**

**2 – znamená předpoklady na hranici přiměřenosti;**

**3 – znamená předpoklady nepřiměřené.<sup>18</sup>**

Následně je pak možno říct, že u pěti zakázek bylo technickým kvalifikačním předpokladů přisouzeno hodnocení 1. V sedmi případech se nastavení předpokladů pohybovalo na hraně přiměřenosti a ve třech případech bylo hodnoceno jako nepřiměřené.

Veřejné zakázky s kvalifikačním předpoklady nepřiměřenými (3) trpěly většinou tím, že (bez ohledu na druh zadávacího řízení) se vysoutěžená cena pohybovala buď jen těsně pod, nebo spíše nad hranicí předpokládané hodnoty. Ani v jedné takto hodnocené zakázce se pak nesetkáme s vícepracemi, což signalizuje, že konečné ceny bylo dosaženo pouze v rámci proběhlého zadávacího řízení (nikoliv následně v rámci jednacích řízení bez uveřejnění). Zadavatel obdržel ve dvou případech 3 a v jednom případě 4 nabídky.

Naopak u veřejných zakázek, kde kvalifikační předpoklady hodnotila TI jako přiměřené či alespoň jako hraniční, nebylo výjimkou, že se vysoutěžená cena pohybovala hluboko pod hranicí předpokládané hodnoty veřejné zakázky (někdy až o více než 40%). I když se v několika případech vyskytly vícepráce, neměly buď vůbec žádný, či jakýkoliv významnější vliv na konečnou cenu veřejné zakázky.

Pro úplnost srovnání nutno dodat, že u hodnotících kritérií neznamenal TI ve většině případů porušení zákona či jejich nastavení v rozporu s dobrou praxí. Pouze u jedné veřejné zakázky malého rozsahu se ukázala hodnotící kritéria jako netransparentní (nebylo zcela jasné, jak bude při hodnocení postupováno a jaká nabídka má být hodnocena jako nejhodnější).

---

<sup>18</sup> Jedná se o kvalifikační předpoklady, které ne vždy bezprostředně souvisejí s předmětem plnění a mají určitý potenciál omezit hospodářskou soutěž, což zároveň automaticky neznamená, že se jedná o flagrantní porušení ZVZ.

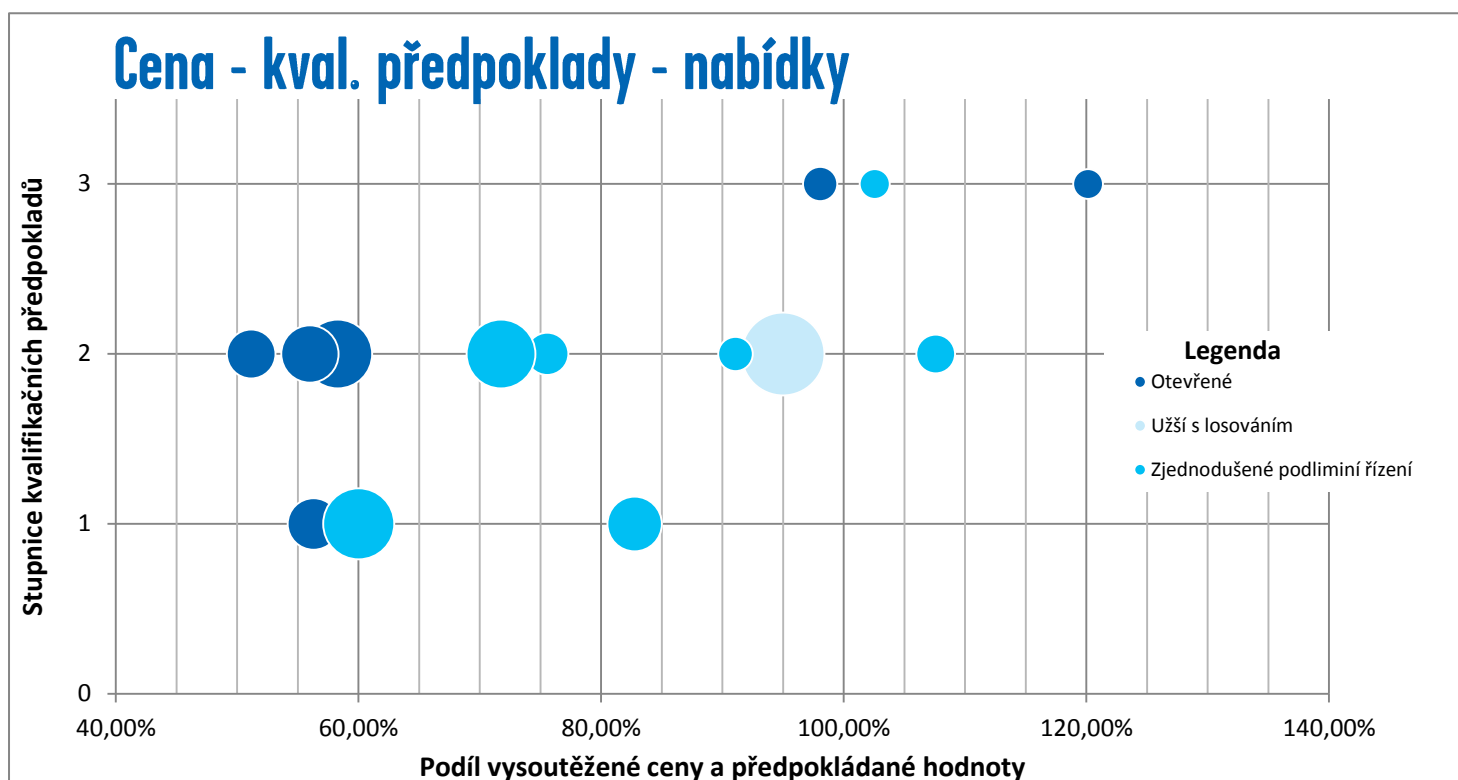
Následující graf popisuje vztah mezi předpokládanou hodnotou veřejné zakázky, druh zadávacího řízení a počtem obdržených nabídek.

Každá kruhová oblast značí jednu zakázku, přičemž barva symbolizuje druh řízení, velikost odpovídá počtu nabídek (čím větší, tím více nabídek zadavatel obdržel), umístění na vertikální ose zobrazuje hodnocení přiměřenosti kvalifikačních předpokladů a umístění na horizontální ose podíl vysoutěžené ceny a předpokládané hodnoty.

Jak z grafu vyplývá, u dvou veřejných zakázek s hodnocením „3“ přesáhla vysoutěžená cena předpokládanou hodnotu (cyklostezka Rokytky a Hradec nad Moravicí), u jedné zakázky se stejným hodnocením (cyklostezka Ohře) se podařilo cenu dostat nepatrně pod hranici předpokládané hodnoty.

Případ, který se do jisté míry vymyká, je jedno užší řízení s losováním (Region slezská brána), kdy sice zadavatel obdržel 23 nabídek, ale následným losováním zúžil okruh uchazečů na 5. Vysoutěžená cena se od předpokládané hodnoty snížila pouze nepatrně.

U všech ostatních veřejných zakázek (s výjimkou Žamberku) se potvrdilo, že lze vhodně zvolenými kvalifikačními předpoklady dosáhnout výraznějšího snížení vysoutěžené ceny.



---

## 6. Závěr

Z analýzy vyplynulo několik základních zjištění:

- 1) Na předraženosť lze hledět z několika úhlů. Pojem, byť se může zdát jasný, je nutno definovat, aby bylo možné vůbec fenomén zkoumat.
- 2) Hodnocení předraženosťi podle vzorce délka cyklostezky v km/cena neposkytuje dostatečně komplexní obraz, přesto ani toto srovnání nevyznívá zásadně nepříznivě (2,34 mil. korun bez DPH/1 km, při vyloučení extrémů v podobě technicky náročných staveb).
- 3) Na konečnou cenu uhrazenou zadavatelem má výrazný vliv zvolený druh zadávacího řízení a nastavení technických kvalifikačních předpokladů.

## Na konečnou cenu uhrazenou zadavatelem má výrazný vliv zvolený druh zadávacího řízení a nastavení technických kvalifikačních předpokladů.

Ze shromážděných dat lze vytvořit závěr, že nelze paušálně hovořit o předraženosťi českých cyklostezek. V jednotlivých případech mohou nastat různé kombinace špatně zvoleného projektu bez přínosu k cyklo dopravě, nevhodného technického řešení a zadávacího řízení, které trpí vadami, resp. se vymyká dobré praxi.

Ukázalo se však, že pokud zadavatel nastaví parametry zadávacího řízení odpovědně a přiměřeně ve vztahu k předmětu plnění, může být oproti plánovaným výdajům dosaženo výrazné úspory veřejných prostředků.

Z tohoto pohledu by se pak dalo do jisté míry říci, že cyklostezky v České republice nejsou sice přímo předražené, avšak při dbání na správnou formu výběru realizovaných stavebních akcí a jejich

dodavatelů mohlo být v mnoha případech dosaženo příznivějších finančních výsledků pro veřejné rozpočty.

---

Transparency International – Česká republika, o. p. s.

---

Sokolovská 143  
180 00 Praha 8  
Tel. +420 224 240 895-7

---

**„Hlídáme veřejný  
zájem, hájíme  
efektivní  
a odpovědnou  
správu země“**

---

Bankovní číslo účtu Transparency International Česká republika,  
o. p. s. vedeného u Fio banky, a. s. (pobočka banky na Praze 1)  
je 2100385154/2010

---

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)  
[posta@transparency.cz](mailto:posta@transparency.cz)  
[@Transparency\\_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)



---

© Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena.