



Stanovení hodnotících kritérií ve veřejných zakázkách s ohledem na ekonomické zásady 3E

Metodika

Zpracovatel: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
Odbor veřejného investování

Praha, listopad 2012

Manažerské shrnutí metodiky

Veřejné zakázky vážou poměrně velký objem zdrojů potřebných k nákupu zboží, služeb a k pořízení staveb, jak podrobně ukazuje kapitola 1 (Úvod). Je proto ve veřejném zájmu hledat takové zadávací postupy a procedury, které povedou ke zvýšení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti ve veřejném zadávání, tedy k ekonomicky racionálnímu chování zadavatelů.

Zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) se především koncentruje na formální stránku veřejného zadávání. Ze strany zadavatele zdůrazňuje zejména potřebu dodržení zásad transparentního, nediskriminačního a rovného přístupu. Tyto zásady je samozřejmě potřebné i nadále striktně dodržovat.

Vedle formální stránky zadávacích procedur stanovených zákonem je ale potřebné respektovat ve všech fázích veřejného zadávání (viz kapitola 2) i ekonomickou stránku problému, která je koncentrovaně vyjádřena v požadavcích dodržování principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (tzv. 3E). Tato povinnost plyne většinou veřejných zadavatelů ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, i z jiných právních norem. Zároveň sledování těchto principů je výrazem racionálního ekonomického myšlení. Nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu vedou k závěru, že v této oblasti existují ve veřejném zadávání rezervy. To způsobuje potenciální i reálné společenské ztráty na efektivnosti. Je proto společensky žádoucí hledat cesty, jak zefektivnit systém veřejného zadávání. Na možné formy, cesty a způsoby ukazuje tato metodika.

Cílem této metodiky je napomoci zadavatelům metodicky postupovat tak, aby byly dodržovány zásady hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými zdroji při přípravě veřejné zakázky a volbě hodnotících kritérií.

Po rozhodnutí zadavatele o způsobu zaopatření veřejného statku (služby) formou veřejného zadávání je žádoucí provést specifikaci předmětu plnění veřejné zakázky. Metodika doporučuje zadavatelům provést specifikaci na základě stanovení cílů. To minimalizuje riziko nesprávně zvolené (neúčelné) veřejné zakázky. Zadavatel dále v metodice (kapitola 3) nalezne, jak postupovat při specifikaci předmětu plnění na zakázky u dodávek, služeb a stavebních prací. Pokud zadavatel použije doporučený postup při specifikaci předmětu veřejného zadávání formou definování cílů, minimalizuje riziko, že bude (zejména) porušen princip účelnosti ve veřejném zadávání. Nedodržení tohoto principu je předmětem kritiky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu i jiných kontrolních orgánů.

Dodržování principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při stanovení předmětu veřejné zakázky otevírá zadavateli prostor k tomu, aby na základě vymezených užitných a nákladových vlastností stanovil korektně hodnotící kritéria. Tomuto problému je věnována klíčová 4. kapitola. Zadavatel má možnost se orientovat při výběru podle nejnižší nabídkové ceny, nebo zvolit ekonomickou výhodnost nabídky. Metodika popisuje několik variant podoby hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost. Každý z uvedených postupů má svoje výhody, ale i určitá rizika. Metodika na praktických případech ukazuje, jak aplikovat hodnotící kritéria a stanovovat jejich váhy, aby bylo dodrženo hospodárné, efektivní a účelné nakládání se zdroji ve veřejném zadávání.

V závěrečné (5. kapitole) se zadavatel má možnost seznámit s jednotlivými hodnotícími metodami, kdy předmětem hodnocení jsou dodávky, služby a stavební práce.

Tak jako každá metodika je určitým návodem pro danou činnost, tak i tato metodika je možným návodem, jak postupovat při stanovení hodnotících kritérií ve veřejných zakázkách s ohledem na

ekonomické zásady 3E. Smyslem jejího zpracování je napomoci zadavateli zkvalitnit zadávací procedury tak, aby docházelo k racionálnějšímu nakládání s disponibilními zdroji. Pro zadavatele by měla být inspirací a podnětem pro jeho další práci. Metodika je zpracována tak, aby podávala systematický a logicky učeněný přehled možných racionalizačních postupů ve veřejném zadávání z pohledu aplikace kritérií 3E. Nejedná se o striktně předepsaná dogmata, nýbrž doporučení, která si mohou zadavatelé tvořivě implementovat do specifických podmínek vlastního veřejného zadávání. Protože praxe veřejného zadávání je vždy bohatší jako jakákoliv teorie (metodika), zpracovatelé uvítají jakékoliv kritické připomínky, náměty a doporučení, které by mohly vést k inovaci metodiky.

Obsah

1. ÚVOD	6
2. FÁZE VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	9
2.1 ROZHODOVÁNÍ O ZPŮSOBU PRODUKCE (PŘEDKONTRAKTAČNÍ FÁZE)	9
2.2 FÁZE VEŘEJNÉ ZAKÁZKY PO ROZHODNUTÍ O ZPŮSOBU PRODUKCE (KONTRAKTAČNÍ A REALIZAČNÍ FÁZE)	11
3. VYMEZENÍ PŘEDMĚTU PLNĚNÍ	12
3.1 OVĚŘENÍ VZTAHU MEZI CÍLI INTERVENCE A PŘEDMĚTEM PLNĚNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	12
3.2 ROZLIŠENÍ PODSTATNÝCH VLASTNOSTÍ	13
3.3 KATEGORIE PŘEDMĚTŮ PLNĚNÍ	14
3.4 SPECIFIKA DODÁVEK	15
3.5 SPECIFIKA SLUŽEB	15
3.6 SPECIFIKA STAVEBNÍCH PRACÍ	17
3.6.1 Předmět veřejné zakázky na stavební práce	17
3.6.2 Specifika předmětu veřejné zakázky na stavební práce	19
4. OBECNÉ PRINCIPY PŘI APLIKACI HODNOTÍCÍCH KRITÉRIÍ	30
4.1 NEJNIŽŠÍ CENA	31
4.2 CELOŽIVOTNÍ NÁKLADY	31
4.3 JEDNOTKOVÉ CENY	33
4.4 EKONOMICKÁ VÝHODNOST NABÍDKY	34
4.4.1 Vážený součet ohodnocení dílčích hodnotících kritérií	35
4.4.2 Cenové zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností	41
4.5 DÍLČÍ HODNOTÍCÍ KRITÉRIA	46
4.5.1 Postup při stanovení vah	50
4.5.2 Metodický postup zadavatele v případě neschopnosti stanovit váhu dílčích kritérií	55
4.6 PRAKTICKÉ METODICKÉ POSTUPY HODNOCENÍ NABÍDEK S OHLEDEM NA USTANOVENÍ ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH A PRINCIPY 3E	56
4.6.1 Metodický postup hodnocení nabídek pro případ použití kvantitativních kritérií	56
4.6.2 Příklad na hodnocení kvantitativního maximalizačního kritéria	56
4.6.3 Minimalizační kritéria a prověřování principů 3E při hodnocení nabídek	58
4.6.4 Metodický postup hodnocení nabídek při použití kvalitativních kritérií. Zohlednění principu účelnosti	59
4.6.5 Souhrnný příklad hodnocení jednotlivých nabídek a výběr nejvhodnější nabídky	61

5. METODY HODNOCENÍ.....	64
5.1 METODY HODNOCENÍ – DODÁVKY	64
5.2 METODY HODNOCENÍ – SLUŽBY.....	65
5.3 METODY HODNOCENÍ – STAVEBNÍ PRÁCE.....	67
5.3.1 <i>Specifika aplikace vybraných dílčích hodnotících kritérií u stavebních prací</i>	67
PŘÍLOHA Č. 1: DÍLČÍ HODNOTÍCÍ KRITÉRIA PRO ZADÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY NA STAVEBNÍ PRÁCE..	73
PŘÍLOHA Č. 2: PŘÍPADOVÁ STUDIE – VEŘEJNÁ ZAKÁZKA NA REKONSTRUKCI OBJEKTU	75
A: HODNOCENÍ NABÍDEK POMOCÍ BODOVACÍ METODY S VAHAMÍ	75
B: HODNOCENÍ NABÍDEK – CENOVÉ ZOHLEDNĚNÍ ZVÝŠENÉ ÚROVNĚ UŽITNÝCH VLASTNOSTÍ	78

1. Úvod

Předložená metodika si klade za cíl popsat postupy, které by měl zadavatel respektovat při definování předmětu plnění a zejména při stanovování hodnotících kritérií v rámci zadávacího řízení dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Tato fáze zadávacího řízení je neoddělitelně spjata s ekonomicky racionálním postupem zadavatele během celého nákupního a investičního procesu. To v praxi znamená, že budou dodržovány principy hospodárného, efektivního a účelného nakládání s prostředky (tzv. principy 3 E). Vedle toho, že tuto povinnost stanovuje většině veřejných zadavatelů některý z právních předpisů, je aplikace tohoto přístupu zároveň podmínkou pro zajištění správného vynakládání prostředků obecně. Metodika je tak určena všem zadavatelům, tedy i sektorovým a dotovaným.¹

Pro všechny zadavatele je zároveň velmi důležité, že implicitně na dodržování principů 3E odkazuje znění § 78 zákona o veřejných zakázkách, který v případě volby hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost hovoří o takové kombinaci dílčích hodnotících kritérií, které vyjadřují vztah užité hodnoty a ceny.² Metodika přináší návod, jak toto ustanovení v praxi naplňovat a jak také maximálně efektivně využít alternativní možnosti při definování vztahu mezi jednotlivými dílčími hodnotícími kritérii („matematický vztah“).

Vazba mezi 3E a zadáváním veřejných zakázek zůstává bohužel v řadě případů zadavatelům stále „utajena“ nebo ji nevěnují dostatečnou pozornost. Přitom nejde o nic jiného, než že zadávání veřejných zakázek není možné redukovat pouze na vlastní proces popsany v zákoně o veřejných zakázkách, ale předpoklady jeho úspěchu začínají daleko předtím, než zadavatel začne vytvářet zadávací dokumentaci. Ve své podstatě se jedná o proces ekonomického rozhodování, kdy cílem zadavatele je zajistit si statek, který pro zabezpečení plnění povinností a úkolů skutečně potřebuje, resp. který je schopen uspokojit jeho potřebu (princip účelnosti), a to za nejnížší možnou cenu (princip hospodárnosti), resp. za nejnížší cenu připadající na jednotku užitečnosti (princip efektivnosti). Pouze pokud má zadavatel toto neustále před očima, je možné zajistit, aby veřejné zakázky splnily cíl, pro který jsou používány, tedy zajistit úkoly veřejného sektoru účelně, hospodárně a efektivně, a to i v dlouhém časovém horizontu. Zároveň při aplikaci těchto principů je možné významně omezit možnost manipulace s veřejnými zakázkami např. prostřednictvím příliš úzce vymezeného předmětu plnění či nesmyslně nastavených vah u dílčích hodnotících kritérií.

Posílení principů 3 E je možné dosáhnout například využitím institutu centrálního zadavatele při zadávání veřejných zakázek. Mezi hlavní efekty, které s sebou centralizované zadávání přináší, patří především úspory z většího rozsahu získaného agregací komodit za zvolené časové období, za vhodný organizační celek (posílení principu hospodárnosti), zvýšení odbornosti pracovní síly dané centralizací znalostí, optimalizace kapacit vykonávajících zadavatelskou činnost (posílení principu efektivnosti) a v neposlední řadě omezení možnosti korupčního jednání díky získání většího přehledu o prováděných nákupech.

¹ Některé postupy definované v metodice jsou specifické pouze pro veřejné zadavatele, ostatní zadavatelé je aplikují přiměřeně.

² Principy 3E je však nutné dorozovat i při výběru hodnotícího kritéria, tedy při rozhodování mezi nejnížší nabídkovou cenou a ekonomickou výhodností.

Při diskusi o veřejných zakázkách je zároveň vždy vhodné připomenout si jejich makroekonomický význam. Každý rok vynakládá veřejný sektor prostřednictvím tohoto institutu cca 11 – 13 % HDP; společně se zdroji sektorových zadavatelů tvoří trh veřejných zakázek cca 14 – 16 % HDP. To je obrovská suma prostředků, kde jakékoliv zlepšení přináší nikoliv nevýznamné úspory.

Na závěr je nutné upozornit, že v metodice nejsou uvedeny všechny procesní povinnosti, které zadavatelům ukládá zákon o veřejných zakázkách. Podrobný výklad této právní normy není účelem, neboť je podrobně rozpracován v jiných metodických dokumentech.³

BOX 1 – Základní pojmy v metodice 3E

Hospodárnost

Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů, kdy dojde k co nejnižšímu vynaložení veřejných prostředků a zároveň je dodržena odpovídající kvalita plněných úkolů. Tj. jde o minimalizaci nákladů na zdroje (vstupy) používané na činnost se zřetelem na odpovídající kvalitu.

Hospodárná je tedy taková činnost, u níž jsou minimalizovány náklady na zdroje (finanční, lidské, věcné) a zároveň je dodržena požadovaná kvalita zdrojů z hlediska potřeb dané činnosti.

Princip hospodárnosti vyžaduje, aby zdroje použité subjektem při provádění jeho činností byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.

Efektivnost

Efektivností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivností je tak myšlen vztah mezi výstupy činnosti (ve formě zboží, služeb či jiných výsledků) a vstupy na tuto činnost vynaloženými.

Efektivní je taková činnost, která optimalizuje využití zdrojů organizace programu/činnosti ke tvorbě výstupů, tj. dosažení maximálního výstupu z daných zdrojů či dosažení daného výstupu s minimem zdrojů a při zachování kvality výstupů.

Princip efektivnosti vyžaduje dosažení co nejlepšího vztahu mezi zdroji použitými na danou činnost a dosaženými účinky, a to jak z pohledu jednotlivé akce/činnosti/projektu, tak i z pohledu věcně souvisejících akcí/činností/projektů (tj. trvale dosahovaná efektivnost)⁴.

Účelnost

Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Jinými slovy je účelností chápán stupeň dosažení cílů a vztah mezi zamýšlenými a skutečnými dopady dané činnosti. Účelnost je třeba chápat primárně z pohledu, zda byla danou akcí/činností/projektem uspokojena potřeba, která danou akci/činnost/projekt vyvolala.

Účelná je činnost, jež dosahuje stanovených cílů, tj. musí být uspokojena příslušná potřeba.

Princip účelnosti vyžaduje dosažení stanovených cílů dané činnosti a zamýšlených účinků.

³ Viz např. Metodika zadávání veřejných zakázek MMR. Dostupné z <http://www.portal-vz.cz/Metodiky---stanoviska>.

⁴ Pojem účinky se v tomto kontextu musí vykládat v širokém smyslu, který zahrnuje výstupy, výsledky a dopady.

BOX 2 – Zákony obsahující povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek v souladu s 3E

Postupovat v souladu s principy 3E ve své podstatě neznamená nic jiného, než ekonomicky smysluplně a racionálně využívat svěřené prostředky. Toto by měl dělat každý vedoucí pracovník v jakékoliv organizaci. Některým veřejným zadavatelům je však tato povinnost přímo ustanovena zákonem. Na úrovni státní správy se jedná zejména o následující zákonná ustanovení:

- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Nejzřetelněji je povinnost 3E dána subjektům státní správy **v zákoně o finanční kontrole**, kdy zadavatel je povinen vynakládat veřejné zdroje na veřejné zakázky tak, aby zajistil „hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků“.

Na úrovni samosprávy je povinnost uplatnit 3E při zadávání, výběru a hodnocení veřejných zakázek dána jak krajům, tak i obcím, a to v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Specificky mohou být ošetřeny prostředky, které zadavatel získal dotací. V tomto případě je nutné respektovat i principy specifikované v dotační smlouvě, které vesměs mají právě podobu 3E.

Tabulka 1: Požadavky 3E plynoucí veřejnému zadavateli z ustanovení relevantních zákonů

Zákon	Poznámka
Zákon o finanční kontrole	Veřejný zadavatel prověřuje, zda účel veřejné zakázky odpovídá ustanovení § 26 o předběžné kontrole (auditu ex ante). Provádí zadavatelé veřejné správy.
Zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích	Veřejný zadavatel prověřuje, zda účel veřejné zakázky odpovídá ustanovení § 8, § 12 odst. 3.
Zákon o rozpočtových pravidlech	Veřejný zadavatel prověřuje, zda účel veřejné zakázky odpovídá ustanovení § 12 o programové dokumentaci.
Zákon o krajích	Veřejný zadavatel prověřuje, zda účel veřejné zakázky odpovídá ustanovení § 17 odst. 1.
Zákon o obcích	Zadavatel prověřuje, zda účel veřejné zakázky odpovídá ustanovení § 38 odst. 1.

2. Fáze veřejné zakázky

2.1 Rozhodování o způsobu produkce (předkontrakční fáze)

Zadání veřejné zakázky představuje jeden ze způsobů vydání prostředků zadavatele. Vzhledem k tomu, že prostředky musí zadavatel vynakládat ekonomicky racionálně (tedy v souladu s 3E), je nutné nejprve ověřit, že cesta přes veřejnou zakázku je tím optimálním řešením. Ověření je prováděno následující rozvahou, která má čtyři základní fáze:

1. identifikace problému a rozhodnutí o intervenci (neintervenci) veřejného sektoru,
2. stanovení cílů, které mají být dosaženy,
3. způsob dosažení cíle/cílů,
4. volba nejefektivnějšího způsobu produkce.

První a zásadní fází rozhodování o alokaci prostředků je **identifikace problému a rozhodnutí o potřebě intervence** (zásahu) zadavatele. Potřeba učinit toto rozhodnutí nastává v situaci, kdy je zadavatel nespokojen se stavem v určité oblasti (pociťuje problém). Příkladem může být nespokojenost obce se stavem svých místních komunikací, s dostupností knihovnických služeb či se stářím bytového fondu. Dalším příkladem může být stav územně plánovací dokumentace, která již nevyhovuje záměrům rozvoje obce atd. Pokud je problém identifikován, musí zadavatel analyzovat, zda je v jeho silách daný problém vyřešit (disponuje-li dostatečným objemem zdrojů a pravomocí). Některé problémy nemůže zadavatel vyřešit svými prostředky, a pak tedy nemá smysl se jimi zabývat (např. obec sama nevyřeší vysokou nezaměstnanost v regionu). Skutečností, se kterými je zadavatel nespokojen a které může ovlivnit, je však velké množství a s dostupnými zdroji je nelze vyřešit všechny. Zadavatel musí identifikovat ty z problémů, které jsou nejdůležitější, a na ně se soustředit (provést prioritizaci). Výsledkem je rozhodnutí o tom, v jakých oblastech zadavatel zasáhne – provede intervenci.

U některých zadavatelů lze první fázi rozvahy zcela vypustit. Například řada veřejných zadavatelů „pouze“ plní úkoly, které vyplývají z příslušných zákonů či z rozhodnutí nadřízených orgánů. Také v případě sektorových zadavatelů je prvotní fáze rozhodování odlišná. Zadavatel v tomto případě reaguje na potřeby, které s sebou přináší vykonávání relevantních činností. Přiměřeně modifikovat je tak v těchto případech nutné i další fáze rozvahy.

V těch případech, kde se zadavatel rozhodl provést intervenci, musí definovat změnu, které chce dosáhnout. Tato změna má podobu cílového stavu, čímž se zadavatel dostává do druhé fáze rozvahy. **Cíle** dané intervence by měly být formulovány tak, aby bylo možné následně vyhodnotit míru jejich splnění. Za velmi vhodnou lze považovat definici s využitím systému výkonových ukazatelů, jejichž hodnoty (nebo data pro jejich výpočet) je možné získat z nezávislých zdrojů. Příkladem výkonových ukazatelů může být frekvence odvozu komunálního odpadu, podíl míst v mateřských školách a dětí ve věku 4 až 6 let, velikost knihovnického fondu, počet dopravních nehod apod.

Po stanovení cílů přechází zadavatel do fáze třetí, kdy musí odpovědět na otázku, jak **definovaných cílových stavů dosáhne**. Formulace způsobu dosažení cílů by měla zahrnovat posouzení různých možností intervence. Některých cílů je možné dosáhnout aplikací různých nástrojů. Ne vždy se musí jednat o vynaložení výdajů, někdy postačí změna regulačního rámce (vyhláška). Jindy je možné problém vyřešit poskytnutím dotace. Pokud se zadavatel rozhodne

pro využití nějaké služby či nákup statku, musí si být jist, že neexistuje (za daných uvažovaných podmínek) žádný jiný společensky vhodnější způsob dosažení definovaných cílů.

Pokud zadavatel vyhodnotí, že pro dosažení daného cíle je nejlepší možnou variantou poskytování služeb veřejnosti nebo že potřebuje pro svou činnost pořídit nějaký statek, dostáváme se k další rozhodovací fázi, a tou je **volba nejefektivnějšího způsobu produkce**. V úvahu připadají tři možnosti:

- produkce zadavatelem, kdy je úkol zabezpečen či statek vyráběn vlastními zaměstnanci a kapitálovými statky, které organizace vlastní (tzv. in-house produkce)⁵,
- klasická veřejná zakázka, kdy soukromý subjekt dostává za určité výkony spojené s produkcí daného statku zapláceno,
- koncese, kdy soukromý subjekt zajistí poskytování daného statku a je za to oprávněn vybírat uživatelské poplatky s garancí určité exkluzivity na trhu.

Rozhodování mezi třemi výše uvedenými variantami by mělo být, pokud to zákonný rámec umožňuje (viz dále), pouze otázkou racionální ekonomické úvahy. Je nutné identifikovat variantu, která nejlépe splňuje kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. V některých případech však tento rozhodovací problém zcela odpadá, neboť některé činnosti nelze ze zákona řešit externí produkcí (např. výkon správního řízení, policie apod.).

Předpokladem pro porovnání výše uvedených možností je mimo jiné znalost nákladů jednotlivých variant. To se ale komplikuje v případě interní produkce u některých veřejných zadavatelů, neboť účetnictví veřejného sektoru ne vždy přináší informace v potřebné struktuře a kvalitě. Využití účetních výkazů organizací veřejného sektoru pro komparaci s externími způsoby produkce tak může být velmi limitované. Pokud zadavatel nemá k dispozici dostatečně kvalitní údaje o nákladech interní produkce ze svého účetnictví, měl by si před rozhodnutím o způsobu produkce zpracovat alespoň jejich odhad. Pouze pokud ekonomická kalkulace prokáže, že způsob produkce prostřednictvím veřejné zakázky je nejefektivnější, zadavatel přistoupí k její realizaci.

Právě výše popsané fáze rozhodování jsou klíčové pro správnou alokaci prostředků. Zde musí zadavatel striktně aplikovat principy 3E. Pokud udělá zadavatel chybu, může sice v následujících fázích vysoutěžit nejlepšího dodavatele, avšak ten mu dodá takové statky, jejichž využití nepovede k naplnění sledovaných cílů.

Pokud zadavatelé nespecifikují cíle své intervence, nelze samozřejmě kvalitně realizovat i další rozhodovací fáze a dochází k nesprávné alokaci prostředků. Jestliže je zadávána veřejná zakázka, pak je nutné upozornit zejména na vztah mezi cílem intervence a definicí předmětu plnění v rámci zadávací dokumentace. Pokud totiž zadavatel nemá dostatečně podrobně popsán cílový vztah, může jen velmi obtížně identifikovat podstatné vlastnosti předmětu plnění. Často pak dochází k diskusím nad tím, zda je daná vlastnost požadovaného statku potřebná, nebo jen

⁵ Pojem „in house“ se v oblasti veřejných zakázek používá v užším kontextu. Jedná se o situaci specifikovanou v § 18 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, kdy zadavatel nemusí postupovat podle tohoto zákona. Uvedená výjimka se vztahuje na zakázky, jejichž předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva, tzn. disponuje-li zadavatel veškerými hlasovacími právy nebo má osoba právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně zadavatel vykonává kontrolu nad jejím hospodařením.

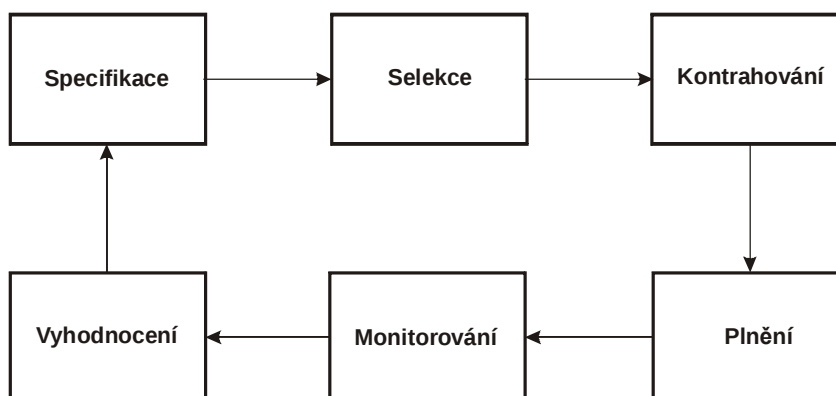
zbytečně zužuje předmět plnění, a omezuje tedy možný počet dodavatelů. Jestliže je cílový stav definován dostatečně kvalitně, je možné z něj odvodit podstatné vlastnosti předmětu plnění. Celý proces se tak stává podstatně transparentnějším.

Na závěr této kapitoly je nutné uvést, že ne vždy je nutné všemi výše popsanými fázemi procházet. Zatímco například rozhodnutí o povznesení kvality zeleně v městě by celým procesem projít mělo, rozhodování o nákupu papíru do kancelářských strojů nutně nemusí. Vždy je třeba respektovat princip přiměřenosti. Výše popsaná tzv. „předkontrakční“ fáze by měla být realizována vždy, pokud existuje teoretická možnost interní realizace, a také pokud se jedná o významné zatížení rozpočtu zadavatele.

2.2 Fáze veřejné zakázky po rozhodnutí o způsobu produkce (kontrakční a realizační fáze)

Jestliže zadavatel správně provede výše uvedené rozhodování a jeho výsledkem je, že nejlepším možným modelem zajištění požadovaného statku je veřejná zakázka, může přistoupit k přípravě zadávací dokumentace, zadávání zakázky a její realizaci. Obecně je možné procesy probíhající při realizaci veřejné zakázky zobrazit jako určitý koloběh, jak je tomu v následujícím schématu. Specifikace předmětu plnění, selekce nabídek a kontrahování lze označit za fázi kontrakční a zbytek za fázi realizační.

Graf 1: Fáze veřejné zakázky



Zdroj: OECD (2003): Transparency in Government Procurement: the Benefit of Efficient Governance and Orientations for Achieving It. Paris: OECD.

Prvním krokem kontrakční fáze je **specifikace předmětu plnění**. Zadavatel definuje, co chce nakoupit. Zde je nutné připomenout, že požadovaný statek by měl být definován z hlediska jeho užitných vlastností, které jsou podstatné pro zadavatele, resp. podstatné pro dosažení definovaných cílů intervence.

Dalším krokem kontrakční fáze je **výběr (selekce) nejvýhodnější nabídky**, která byla ze strany uchazečů předložena. Zde hraje důležitou roli aplikace správného hodnotícího kritéria. Stejně jako v případě předmětu plnění, i v tomto případě by měl zadavatel sledovat vazbu mezi zvoleným kritériem a schopností daného statku plnit sledované cíle.

Podpis smlouvy (kontrahování) je posledním krokem kontraktační fáze, jejíž procesní aspekty jsou ošetřeny zákonem o veřejných zakázkách.

Uzavřením smlouvy však veřejná zakázka rozhodně nekončí. Je nutné věnovat pozornost i realizační fázi, kdy je třeba kvalitně monitorovat plnění zakázky a včas korigovat zjištěné odchylky. Posledním krokem je vyhodnocení celého procesu, kdy by se měl zadavatel zamyslet nad tím, zda bylo dosaženo sledovaného cíle, a pokud ne, jaké byly příčiny. Výsledkem v případě neúspěchu může být i opuštění celého modelu nákupu prostřednictvím veřejné zakázky nebo jen úprava vymezení předmětu plnění či podoby hodnotícího kritéria u další veřejné zakázky.

Následující část metodického textu se soustředí na kroky při specifikaci předmětu plnění a volbě kritérií pro výběr nejvhodnější nabídky.

3. Vymezení předmětu plnění

3.1 Ověření vztahu mezi cíli intervence a předmětem plnění veřejné zakázky

Definice předmětu plnění by měla být velmi úzce provázána s cílem výdajové intervence, který byl specifikován v předkontraktační fázi. Zadavatel musí být schopen prokázat, že poptávaný předmět plnění přinese naplnění sledovaných cílů, což potvrzuje analýzou účelnosti.

Účelností předmětu plnění se rozumí skutečnost, že veřejná zakázka (tedy její nákup) přináší uspokojivé řešení problému, který byl identifikován v předkontraktační fázi. Jinak řečeno, je zde racionální předpoklad, že realizace zakázky povede nebo přispěje k naplnění definovaných cílů (společenských očekávání z veřejné zakázky). Zadavatel takto prokazuje, že veřejná zakázka je (společensky) užitečná a přínosná (potřebná), a že tedy nevydává peníze zbytečně.

Tabulka 2: Otázky k prověření účelnosti definice předmětu plnění

Otázka	Alternativní odpovědi s příkazem!	
	Ano (1)	Ne (0)
Jsou definovány cíle, jež mají být realizací veřejné zakázky uspokojeny?	Postup o krok dále!	Definuj cíle, které mají být realizací veřejné zakázky uspokojeny!
Má předmět plnění veřejné zakázky stanoveny užité vlastnosti, které se prokazatelně vážou k tomu, jaké cíle mají být veřejnou zakázkou naplněny?	Postup o krok dále!	Definuj předmětné plnění veřejné zakázky tak, aby byly vymezeny užité vlastnosti zajišťující dosažení definovaných cílů!
Je kvantitativní stránka užitných vlastností vztahujících se k předmětu veřejné zakázky spolehlivě vyhodnotitelná? Má každá užitná vlastnost stanovený ukazatel jejího plnění ve vztahu k cílům veřejné zakázky?	Postup o krok dále!	Urči u každé užité vlastnosti ukazatele jejího plnění!
Bude možné ke každé kvalitativní vlastnosti nalézt způsob (algoritmus), jak ji vyhodnotit?	Postup o krok dále!	Najdi algoritmus hodnocení a zahrň jej do návrhu způsobu hodnocení nabídek!

3.2 Rozlišení podstatných vlastností

Předmět plnění je definován prostřednictvím svých vlastností. Pro účely zadávání veřejných zakázek je nutné umět rozlišovat vlastnosti podstatné a ostatní. Pojmem „**podstatné vlastnosti**“ označujeme takové vlastnosti předmětu plnění, které zajišťují, že jeho nákup povede nebo přispěje k naplnění definovaných cílů. Parametry podstatných vlastností se uvádí v zadávací dokumentaci. Tvoří součást popisu předmětu plnění, a některé z nich také vstupují do výpočtu hodnotícího kritéria. Ostatní vlastnosti předmětu plnění, které neovlivňují míru schopnosti předmětu naplnit nebo přispět k naplnění definovaných cílů, nelze do zadávací dokumentace uvádět. Zbytečně by tak docházelo k zužování definice předmětu plnění.

Příklad

Při nákupu tiskárny do kanceláře patří mezi podstatné vlastnosti např. nabídková cena, cena toneru, rychlost tisku apod. Naopak za podstatnou vlastnost nelze považovat barvu tiskárny. Podstatnými vlastnostmi veřejné zakázky jsou tedy všechny vlastnosti, které přispívají k dosažení očekávané užitné hodnoty veřejné zakázky za vynaložené peníze.

Z ekonomického hlediska rozlišujeme dva druhy podstatných vlastností, a to vlastnosti užitné a vlastnosti nákladové. Platí, že bez vynaložení nákladů není možné dosáhnout očekávané užitné vlastnosti (princip účelnosti použití zdrojů) a zároveň každá užitná vlastnost váže určité zdroje (princip vzácnosti zdrojů). Příklady nákladových a užitných vlastností ukazuje následující tabulka.

Tabulka 3: Příklady klasifikace podstatných vlastností a jejich ukazatelů

Typ podstatné vlastnosti	Druhovú klasifikace vlastnosti	Ukazatel vlastnosti
Nákladové	Nabídková cena	Kč
	Běžné provozní náklady	Náklady na provoz/časová jednotka
	Budoucí provozní náklady	Záruční doba
Užitné	Technická úroveň řešení a technické parametry	Stupeň naplnění cíle (stupeň uspokojení)
	Doba dodání	Čas
	Kvalita	Stupeň uspokojení (stupeň naplnění cíle)

Po identifikaci podstatných vlastností musí zadavatel ještě rozhodnout, které z nich uvede pouze v rámci definice předmětu plnění a které bude zohledňovat i při hodnocení podaných nabídek (při použití rozhodovacího kritéria ekonomická výhodnost). Ve druhém případě se jedná o vlastnosti, které mohou významně ovlivnit sledování principu efektivnosti. U nákladových vlastností jsou to u statků dlouhodobé spotřeby provozní náklady či záruční doba (pokud je záruční doba prodlužována, dochází k úsporám budoucích provozních nákladů). U užitných

vlastností jsou to takové, u kterých je ekonomicky racionální akceptovat vyšší cenu při jejich vyšší úrovni. I přesto, že zadavatel některé z podstatných užitečných vlastností bude dále zohledňovat v hodnocení nabídek, musí v rámci definice předmětu stanovit jejich minimální úroveň.

Po dokončení definice předmětu plnění by měl zadavatel provést ex-ante analýzu počtu nabízejících, kteří budou schopni požadovaný statek nabídnout. Toto provádí na základě veřejně dostupných informací (obchodní rejstřík, webové stránky potenciálních dodavatelů atd.) a také zkušeností z již realizovaných zadávacích řízení. Vedle schopnosti dodat požadovaný předmět plnění je nutné u potenciálních dodavatelů také vyhodnotit, zda jsou schopni splnit uvažovaná kvalifikační kritéria. Pokud zadavatel zjistí, že na trhu existuje nedostatečný počet firem (doporučujeme stanovit hranici na 5), které jsou schopné požadovaný statek nabídnout, měl by zvážit změnu přístupu ke konceptu zakázky. Nízký počet potenciálních nabízejících nemusí zajistit dostatečnou soutěž, a tedy i dosažení co nejnižší ceny k vysoutěžení očekávané užitné hodnoty veřejné zakázky. Mohlo by tak dojít k ohrožení naplnění principu hospodárnosti⁶. V některých případech, kdy se poptávaný statek vyrábí v oligopolním prostředí (tj. na trhu se pohybuje velmi malý počet firem – např. 2 nebo 3), není samozřejmě možné výše uvedené pravidlo o dostatečném počtu potenciálních nabízejících zcela dodržet. Zadavatel však může tento problém alespoň částečně řešit tím, že nastaví parametry zadávacího řízení tak, aby zvýšil pravděpodobnost účasti zahraničních subjektů (např. zvolí podstatně delší lhůty než je minimum stanovené zákonem apod.), a tím rozšířil konkurenční prostředí.

Pokud zadavatel zjistí, že jeho definice předmětu plnění je taková, že předpokládaný počet nabízejících nebude dostatečný, může zakázku například rozdělit na několik menších, přičemž se však nesmí dostat do mírnějšího režimu zákonné regulace (tj. např. rozdělit zakázku nadlimitní na několik podlimitních apod.).⁷ Další možností je v některých případech veřejnou zakázku rozdělit na části.⁸ Aplikace výše uvedených opatření s sebou však přináší i některá negativa, jako například růst transakčních nákladů či potřebu kvalitní koordinace mezi jednotlivými zakázkami. Zadavatel by tak měl jejich případné použití zvážit a porovnat dodatečné náklady s úsporou získanou intenzivnější konkurencí.

3.3 Kategorie předmětů plnění

Zákon o veřejných zakázkách rozděluje veřejné zakázky podle předmětu plnění na zakázky:

- na dodávky,
- na služby,
- na stavební práce.

Řada veřejných zakázek však v sobě obsahuje různé kombinace těchto tří typů (tj. např. poskytnutí služby je spojeno s určitou stavební činností apod.). Pokud se jedná o veřejnou zakázku, která v sobě obsahuje dodávky i služby, je pro zařazení do jedné z kategorií důležitá

⁶ Navíc nízký počet potenciálních dodavatelů zvyšuje riziko, že se přihlásí pouze jeden nabízející a bude muset dojít ke zrušení zadávacího řízení, viz § 84 odst. 1 písm.e zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Viz § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů: „Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně“.

⁸ Viz § 98 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

podstata (těžiště) zakázky. Je nutné rozlišit, co je základem požadovaného plnění a co jeho doplňkem.⁹

Každý z těchto předmětů plnění má svá specifika, která je nutné při definici předmětu plnění a volbě hodnotícího kritéria zohlednit.

Vedle výše uvedeného členění je vhodné rozdělit předměty plnění i podle jejich významu v plnění sledovaného cíle. Předpokládejme, že k dosažení definovaného cíle potřebuje zadavatel realizovat určitou činnost. Její efektivnost posuzuje s využitím metodiky 3E. Použití veřejné zakázky může mít dvě základní podoby. První je situace, kdy danou aktivitu jako celek realizuje zadavatel, avšak nakupuje od externích dodavatelů určité vstupy (např. pro agendu vydávání občanských průkazů nakupuje papír do tiskárny). Druhou možností je, že celou aktivitu nakupuje v rámci veřejné zakázky (např. odvoz komunálního odpadu). Toto rozdělení má velký význam pro aplikaci principů 3E při zadávání veřejných zakázek. Zatímco v prvním případě se při nákupu vstupů soustředíme na minimalizaci nákladů (hospodárnost), v druhém případě je nutné brát v potaz i výstupové parametry, a důraz je tedy kladen na sledování principu efektivnosti.

3.4 Specifika dodávek

Při realizaci veřejné zakázky na dodávky zadavatel většinou nakupuje hmotný statek (výjimkou je např. programové vybavení). Z hlediska výše uvedené kategorizace se vždy jedná o nákup určitého vstupu potřebného pro realizaci aktivity, kterou zadavatel provádí za účelem dosažení sledovaného cíle. Obecně řečeno, u těchto veřejných zakázek odpadá rozhodování o vhodném modelu produkce. Důvodem je fakt, že zadavatel vesměs nedisponuje výrobními faktory potřebnými k produkci požadovaných statků. Otázkou zde tedy není, jestli volit model externí produkce, ale jak správně definovat předmět plnění a zkonstruovat rozhodovací kritérium.

Dodávky je možné z hlediska ekonomického rozdělit podle následujících kritérií:

Doba spotřeby:

- Předměty jednorázové spotřeby (papír, benzin, nápoje ...)
- Předměty dlouhodobé spotřeby (počítače, tiskárny, nábytek ...)

Užitné vlastnosti:

- Statky se stejnou úrovní užitných vlastností (benzin natural 95, kWh elektrické energie...)
- Statky s variabilní úrovní užitných vlastností (nákladní automobil, kopírovací stroje ...)

Výše uvedené dělení má význam především pro volbu hodnotícího kritéria.

3.5 Specifika služeb

Dalším typem předmětu plnění, se kterým zákon o veřejných zakázkách pracuje, jsou služby. Z ekonomického hlediska je základní charakteristikou tohoto předmětu plnění jeho nehmotnost a ve většině případů vysoký objem lidské práce. Úroveň užitků, kterou tento typ předmětu plnění zadavateli poskytuje, je významně ovlivňována kvalitou. A zde se nachází hlavní problém nákupu

⁹ Podrobněji viz § 8 až 10 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

služeb v rámci institutu veřejných zakázek. Velmi obtížným úkolem je tuto kvalitu definovat, při výběru nabídek hodnotit a při plnění ji kontrolovat.

Pokud zadavatel potřebuje pro splnění svého cíle služby, měl by věnovat velmi významnou pozornost v předkontrakční fázi rozhodování o způsobu poskytování této služby, tedy rozhodování mezi interní a externí produkcí. To je zásadní rozdíl od dodávek, které byly analyzovány výše. Přitom by měl vždy sledovat dvě klíčové vlastnosti požadované služby. Tou první je měřitelnost jejích výstupů a druhou možnost vzniku monopolní závislosti. Tyto vlastnosti totiž velmi silně ovlivňují vhodnost nebo nevhodnost dané služby k externímu kontrahování. V případě měřitelnosti výstupů jde o schopnost zadavatele kvantitativně definovat výstupy dané služby. Pokud toto zadavatel neumí, lze předpokládat velké problémy jak ve fázi výběru nejlepší nabídky, tak i ve fázi monitorování plnění dané zakázky. Externí nákup obtížně měřitelných služeb vede k významným problémům a k růstu transakčních nákladů celého procesu. Zadavatel není schopen přesně definovat předmět plnění a následné hodnocení kvality nabídek (pokud je použito hodnotící kritérium ekonomické výhodnosti) je tak nutně subjektivní a velmi obtížně přezkoumatelné. Objevuje se tak prostor pro spekulace o korektnosti zadávacího řízení. Verbálně formulovaný předmět plnění ve smlouvě o veřejné zakázce také komplikuje možnost zadavatele kontrolovat, zda získává to, co požaduje.

Problematika vzniku monopolní závislosti hraje také velkou roli při rozhodování o způsobu produkce. Jedná se o situaci, kdy volba určitého typu služby determinuje nákup dalších služeb od stejného dodavatele např. z technologických důvodů. Zadavatel tak do budoucna ztrácí možnost využití konkurenčního tlaku na svého dodavatele (typickým příkladem je nákup informačního systému). Ochrana duševního vlastnictví, zvláště v oblasti IT, však do jisté míry neumožňuje nedostat se do stavu monopolní závislosti.

Pokud zadavatel i po zohlednění výše uvedených vlastností dojde k závěru, že nejvhodnějším produkčním modelem je veřejná zakázka, musí přejít k definici předmětu plnění. Doporučit lze maximální možné využití číselných indikátorů, které budou buď přímo charakterizovat výstupní parametry požadované služby, nebo budou specifikovat četnost činností, které je nutné k poskytnutí dané služby realizovat.

Tabulka 4: Příklad indikátorů minimálních hodnot kvalitativních užitečných vlastností u zakázky na provoz a údržbu pozemní komunikace

Název ukazatele	Podmínky splnění	Poznámka
Bezpečnost (ADI)	$ADI < 0,9 * M$	M = průměrná hodnota nehodovosti a úmrtnosti na komunikacích se stejnou intenzitou dopravy
Údržba silnice I	SCRIM $\geq 0,45$ na 100% vzdálenosti a SCRIM $\geq 0,50$ na 90% vzdálenosti	SCRIM = index odolnosti proti smyku (Skid Resistance of Pavements)
Údržba silnice II	IRI < 2 m/km na 90% vzdálenosti	IRI = Mezinárodní index nerovnosti (International Roughness Index)
Plynulost placení mýta	$Q = \delta * t < 15$ s	δ = % aut, které platí v hotovosti nebo kartou t = průměrný čas odbavení pro tato auta

Zdroj: Abertis: „Quality Indicators required by the Spanish Administration“, dostupné z <http://www.asecap.com/english/documents/QualityindicatorsSpain.pdf>.

Na základě výše uvedeného je možné služby rozdělit podle schopnosti zadavatele provést jejich definici v předmětu plnění pomocí:

- výstupních indikátorů (počet rozvezených zásilek, m² vyčištěných komunikací),
- vstupních indikátorů (hodiny obsluhy informační linky, počet proškolených osob),
- verbálního popisu,
- kombinací předchozích přístupů.

Podoba definice předmětu plnění má vazbu na volbu hodnotícího kritéria, jak je uvedeno dále.

3.6 Specifika stavebních prací

3.6.1 Předmět veřejné zakázky na stavební práce

Veřejné zakázky na stavební práce představují největší objem finančních prostředků vynakládaných zadavateli na veřejné zakázky. Podle zákona o veřejných zakázkách je veřejnou zakázkou na stavební práce zakázka, jejímž předmětem je:

- a) provedení stavebních prací,
- b) provedení stavebních prací podle písmene a) a s nimi související projektová nebo inženýrská činnost vč. výkonu technického dozoru,

- c) zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.

Veřejnou zakázkou na stavební práce je též veřejná zakázka, jejímž předmětem je poskytnutí dodávek či služeb při splnění podmínky, že tyto dodávky či služby jsou nezbytné k provedení předmětu veřejné zakázky a že jsou poskytovány zároveň se samotnou stavební činností. Dále se za veřejnou zakázku na stavební práce považuje i taková stavební činnost, kterou se zadavatel rozhodl poptávat s využitím zprostředkovatelských nebo jiných obdobných služeb.

Zadavatel zajišťuje stavbu obvykle minimálně ve dvou blocích, a to formou zadání veřejné zakázky na služby (tzn. na zpracování příslušné dokumentace) a formou zadání veřejné zakázky na stavební práce (tzn. dodavatel stavebních prací). Zadavatel však může zadat jednu veřejnou zakázku na projektové práce a samotnou realizaci, v tomto případě se hovoří o tzv. DB (Design Build), nebo-li „vyprojektuj – postav“. Projektant a zhotovitel figurují jako jeden subjekt (s možností subdodavatelství). V tomto případě musí zadavatel zajistit, aby případné nabídky na veřejnou zakázku zahrnující stavební činnost a projektovou či inženýrskou činnost, byly porovnatelné a hodnotitelné. Tato možnost je vhodná zejména pro stavby s vysokým podílem dodávek a montáže technologického zařízení, neboť uchazečům umožňuje promítnout do nabízeného řešení vlastní know-how. Technologické řešení (způsob řešení) pak může být teoreticky rovněž jedním z dílčích hodnotících kritérií pro výběr nejvhodnější nabídky. V tomto případě bude tedy projektová dokumentace a soupis stavebních prací, služeb a dodávek s výkazem výměr připraven zhotovitelem stavby (vybraným uchazečem) až v rámci samotné realizace veřejné zakázky na stavební práce. Je však nutné i zde dodržet zásadu, že požadované plnění (předmět veřejné zakázky) musí být dostatečně konkrétně specifikováno před zahájením zadávacího řízení. Zadavatel je povinen provést tuto specifikaci pomocí technických podmínek vyjádřených formou požadavků na výkon nebo funkci, přičemž tyto požadavky musí být dostatečně přesné, aby uchazečům umožnily jednoznačně určit předmět veřejné zakázky a zpracovat porovnatelné nabídky.

Rozhodnutí, zda bude zadavatel postupovat prvním či druhým způsobem, je pouze na něm, přičemž by ovšem měl zohlednit ekonomické aspekty jednotlivých způsobů zadávání s přihlédnutím k charakteru stavebních prací. Výjimkou z tohoto pravidla může být situace, kdy zadavatel vypracuje projektovou dokumentaci sám. Další výjimkou mohou být stavební činnosti dle přílohy č. 3 zákona o veřejných zakázkách, pro které není nutné zpracování projektové dokumentace.

Tomuto výše uvedenému postupu může též předcházet nepovinná soutěž o návrh (např. architektonická soutěž), na kterou může navazovat jednacím řízením bez uveřejnění k dopracování tohoto návrhu do formy projektové dokumentace. K tomu je ale třeba podotknout, že v jednacím řízení bez uveřejnění není možné zadat zakázku na samotnou realizaci navrhované stavby.

Projektové služby zajišťované jakožto veřejná zakázka na služby mohou být ze strany zadavatele zadávány pro zpracování jednotlivých stupňů projektové dokumentace v průběhu přípravy stavby. Zadavatel může zadat všechny stupně jednomu subjektu. Jedná se o studii zadávací, prováděcí, dokumentaci pro územní řízení, stavební řízení, v závěru také o dokumentaci skutečného provedení stavby a další. Může ale provést i několik zadávacích kroků pro vyhotovení projektové dokumentace v příslušném stupni.

Zakladní výhodou pro zadavatele je v případě DB projektu možnost omezení celkových nákladů projektu (tj. projekčních prací a stavební dodávky) vzhledem k tomu, že předmětem soutěže je jedna hodnota. Zadavatel v tomto případě neodpovídá za projektovou dokumentaci a nemusí řešit případné problémy nebo škody vyplývající z nesprávného či neúplného projektového řešení, jako mohou být např. detaily konstrukčního řešení apod. Při této formě zadání veřejné zakázky na stavební práce jsou uchazeči sami zodpovědní za úplnost zpracování projektové dokumentace včetně vyčíslení všech nákladů na provedení stavby. Navyšování ceny veřejné zakázky z důvodu víceprací bude proto připadat v úvahu jen v naprosto výjimečných případech, když uchazeč prokáže, že nastalou situaci nemohl při vynaložení přiměřeného úsilí předvídat. Možnou podvariantou tohoto přístupu může být zajištění projektové dokumentace v úrovni stavebního řízení zadavatelem a předmětem vlastní veřejné soutěže bude dodávka stavebních prací včetně zhotovení dokumentace pro provedení stavby. Tímto postupem je možno zkrátit přípravu a dosáhnout vyšší odpovědnosti dodavatele a podílu dodavatele za realizaci zakázky včetně značného omezení nárokováných víceprací. To ovšem předpokládá potřebu zpracovat ze strany zadavatele jednoznačnou definici zadání a parametrů technického řešení.

Dalším subjektem v procesu přípravy a realizace stavby může být inženýrská organizace vykonávající inženýrskou činnost v podobě komplexní činnosti projektového týmu investora, nebo jen vykonávající dílčí konzultační inženýrské činnosti – řízení nákladů, výkon technického dozoru apod.

Zadavatel tedy může zadat následující veřejné zakázky na služby: na projektové práce, na inženýrskou a konzultační činnost, dále veřejnou zakázku na stavební práce, tzn. na zhotovení stavby. Alternativně na kombinaci těchto činností (projekt + realizace) nebo řízení projektu (construction management), kde celý proces v předrealizační a realizační fázi je řízen projektovým týmem inženýrské firmy za pevnou částku. Tato forma je přínosná pro investora z hlediska značné kontroly a transparentnosti nákladů na všechny fáze projektu. Výrazně ovlivňuje nákladovost projektovaného díla, zejména již v období přípravy dokumentace. Zároveň přináší značnou úsporu z hlediska eliminace marže generálního dodavatele při zachování všech výhod, jako jsou stejné záruční podmínky apod.

Stavební zakázkou je nové stavební dílo, modernizace, rekonstrukce, údržba, opravy, změny stavby – přístavby, vestavby, nástavby, likvidace stávajících stavebních děl.

3.6.2 Specifika předmětu veřejné zakázky na stavební práce

Jedinečnost

Každá veřejná zakázka na stavební práce je svým způsobem jedinečná z hlediska nákladového, technického, místních podmínek apod. Stavební práce jsou vždy prováděny podle individuálních požadavků objednatele, resp. zadavatele. Jsou rozdílné charakterem, polohou aj. Tyto požadavky jsou vyjádřeny projektovou dokumentací, dodacími a kvalitativními podmínkami. S tím jsou spojeny zejména faktory vyvolané místními podmínkami (podmínky pro zakládání staveb, dopravní náročnost, místní kapacity a dodavatelská infrastruktura). Naprosto specifická jsou nutná zařízení stavenišť, osvětlení stavenišť v nočních hodinách, omezení osvětlení z důvodů nočního klidu aj. Ve městech jsou nutné, ale složité např. zábory ploch – především jsou komplikované v centru měst a exponovaných oblastech.

Tato specifika se odrážejí v nárocích na čas i náklady. Relativně stejná stavba, pokud jde o stavebně-konstrukční řešení, vyvolá mnohem vyšší náklady při realizaci v centru města se

složitými základovými podmínkami a problematickým zásobováním staveniště ve srovnání s realizací v okrajové části sídla.

Předpokládaná hodnota zakázky na stavební práce je často odlišná od nabídkových cen, neboť je ocenění pro zadání veřejné zakázky zpracováno projektantem podle obecných oceňovacích podkladů (průměrné ceny, směrné ceny, orientační ceny). Naproti tomu sestavení nabídkové ceny uchazečem již zahrnuje reálná specifika. Hlavním důvodem rozdílu mezi nabídkovými cenami a cenou projektanta je fakt, že dodavatel cenu kalkuluje, zatímco projektant používá dostupné oceňovací podklady. Na vině může být nízká kvalita oceňovacích podkladů, se kterými projektant pracuje při sestavení kontrolního rozpočtu pro zadavatele, případně při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce. Tyto podklady nemusí odpovídat aktuální úrovni tržních cen stavebních prací. Jedná se o průměrné jednotkové ceny platné pro průměrné podmínky staveniště. Dodavatel může dosáhnout nižších nákladů na materiál (množstevní slevy), nižších nákladů na mzdy (nižší mzdové sazby, nižší spotřeba času oproti „ceníkovým položkám“), nižších nákladů na stroje (vnitropodnikové sazby strojohodin, které jsou nižší než v kalkulačním softwaru), nižších režijních nákladů apod.

Doporučení:

- Kvalitně zpracovaný kontrolní rozpočet zohledňující místní podmínky
- Kvalitně zpracovaný harmonogram stavby (vč. optimalizace)

Dlouhý životní cyklus

Výsledný produkt má dlouhý životní cyklus, zejména pokud se jedná o zhotovení stavby. Zadání proto musí tuto skutečnost zohledňovat, a to ať se jedná o zadání formou jednoho zadávacího řízení či více (na projektové práce, inženýring, na vlastní stavbu). Výsledný produkt je popsán projektovou dokumentací. V zadávací dokumentaci je uvedeno konkrétní technické řešení. Tomu by mělo předcházet rozhodnutí zadavatele, opírající se o předem zpracovaná technická variantní řešení. Řada investorů se často přiklání ke standardnímu návrhu stavby. V kontextu životního cyklu je to však krátkozraké rozhodnutí, protože provozní náklady a náklady na obnovu a údržbu u běžných staveb významně převýší náklady na pořízení stavby.

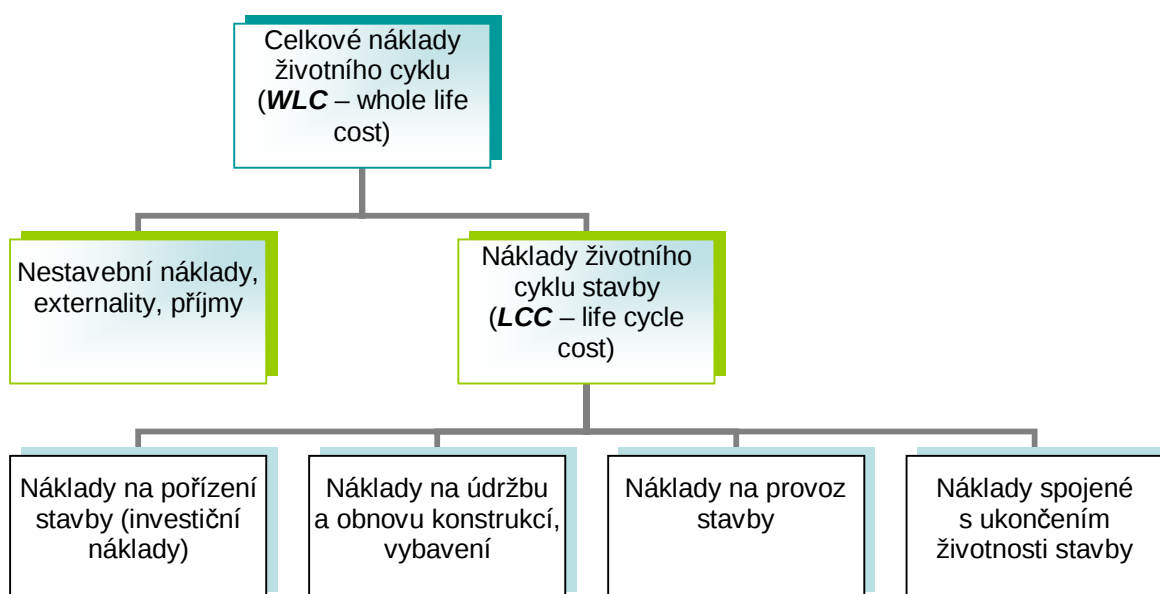
Náklady životního cyklu (LCC – life cycle cost) představují celkové náklady, které jsou vynakládány v průběhu celého životního cyklu stavby – to znamená náklady vynakládané ve všech čtyřech fázích životního cyklu, v předinvestiční, investiční, provozní a likvidační fázi. Vyčíslení nákladů životního cyklu je možné provést v libovolném okamžiku životního cyklu. Nejprínosnější je ovšem vyčíslit tyto náklady již ve fázi předinvestiční, kdy je nejvyšší potenciál ovlivnění výše nákladů celého životního cyklu. Možnost ovlivnit náklady životního cyklu klesá s rozvojem projektu ze 100 % až na cca 20 % ve fázi realizace stavby. V okamžiku zahájení užívání stavby je již jen velmi malá možnost ovlivnit provozní náklady. Maximální potenciál úspor nákladů je ve fázi koncepce a návrhu stavby především z toho důvodu, že není třeba měnit a revidovat dokumenty. Ve fázi projektování a realizace stavby je již potenciál úspor nižší právě proto, že jakékoliv změny jsou spojeny s revidováním dokumentů, projektové dokumentace apod. Je možné říci, že 80 až 90 % nákladů na provoz, údržbu a obnovu je determinováno právě návrhem stavby.

Mezi kritéria při rozhodování o investici patří mimo jiné velikost, konstrukční řešení, umístění budovy, užitná plocha, plocha k pronájmu atd. Všechny tyto charakteristiky budovy by měly být optimálně navrženy vzhledem k jejímu budoucímu využití. Nestane-li se tak, bude to mít negativní vliv na budoucí výši nákladů v průběhu celého životního cyklu. Například materiálové provedení budovy významně ovlivňuje výši provozních nákladů, zejména nákladů na energie. Rozhodneme-li se pro levnější variantu obvodového zdiva s horšími tepelně-izolačními vlastnostmi, ušetříme v okamžiku výstavby (náklady na pořízení), ale náklady na vytápění (provozní náklady) v průběhu desítek let životního cyklu budovy mnohonásobně překročí onu částku ušetřenou na levnějším zdivu. Nevhodná volba konstrukčního řešení budovy může mít za následek zvýšení nákladů na opravy a údržbu. Jedním z podkladů při rozhodování o realizaci záměru by mělo být vyčíslení nákladů životního cyklu daného záměru. Finanční prostředky uspořené ve fázi předinvestiční a investiční mohou výrazně navýšit náklady ve fázi provozní. Dalším důvodem, proč vyčíslovat náklady životního cyklu, je snaha o hodnocení ekonomické konkurenceschopnosti z hlediska výše dlouhodobých nákladů plynoucích z vlastnictví.

Podstatnou část celkových nákladů životního cyklu stavebního objektu tvoří jen několik položek nákladů – jsou to především náklady na vlastní realizaci objektu, náklady na opravy a údržbu a náklady provozní (z nich převážně náklady na energie). Z tohoto důvodu by jim měla být věnována zvýšená pozornost již při návrhu stavebního objektu. Objekt by měl být navržen tak, aby byly tyto náklady minimální, ovšem při zachování požadovaných parametrů budoucí stavby (například užitné vlastnosti, vzhled stavby, účel jejího užití, atd.).

Možná struktura nákladů životního cyklu je uvedena v následujícím obrázku a tabulce.

Graf 2: Struktura nákladů WLC a LCC



Zdroj: Schneiderová Heralová, R.: *Udržitelné pořizování staveb (ekonomické aspekty)* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 256 s. ISBN 978-80-7357-642-4.

Tabulka 5: Náklady životního cyklu stavby

Druhy nákladů
LCC (celkem)
Investiční (pořizovací) náklady
náklady na projektové a průzkumné práce
náklady na stavební a inženýrské objekty
náklady na provozní soubory
náklady na nákup pozemku
vedlejší náklady spojené s umístěním stavby
ostatní náklady
náklady na stroje, zařízení, inventář
ostatní investice
provozní náklady na přípravu a realizaci stavby
Náklady na údržbu
Náklady na obnovu
Náklady na provoz
náklady na dodávky energií
náklady na vodu a odpadní vodu
náklady na likvidaci odpadu
servisní poplatky
pojištění
náklady na ostrahu a bezpečnost
náklady na úklid
náklady na údržbu zeleně
administrativní poplatky
Náklady na likvidaci
náklady na odstranění stavby
náklady na recyklaci stavební suti
náklady na úpravu terénu

Zdroj: Schneiderová Heralová, R.: *Udržitelné pořizování staveb (ekonomické aspekty)* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 256 s. ISBN 978-80-7357-642-4.

Současnou hodnotu nákladů životního cyklu lze vyjádřit vzorcem:

$$LCC = C_p + \sum_{t=0}^{LC} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

Kde:

LCC ... jsou celkové náklady životního cyklu v současné hodnotě,

C_p ... náklady na pořízení,

r ... je diskontní sazba (časová hodnota peněz),

C_t ... je součet všech relevantních nákladů po dobu životnosti (LC) majetku po odečtení pozitivních peněžních toků, např. zbytkové hodnoty stavby nebo hodnoty pozemku pro prodej,

LC ... je délka životního cyklu stavby.

Analýza nákladů životního cyklu může být pro investora velmi přínosná. Typickými přínosy analýzy nákladů životního cyklu mohou být:

- transparentnost budoucích provozních nákladů,
- možnost plánovat budoucí výdaje,
- lepší informovanost o celkových nákladech,
- schopnost ovlivňovat a optimalizovat budoucí náklady ve fázi návrhu,
- dosahování a demonstrování lepší hodnoty projektů (value for money),
- shoda s požadavky veřejného sektoru na pořizování staveb,
- hodnocení konkurenčních variant – celku nebo částí,
- porovnání kompromisního řešení mezi technickými parametry projektu a náklady.

Hodnota nákladů životního cyklu stavby je považována za lepší indikátor hodnoty za peníze (value for money) než samotné náklady na pořízení stavby. Například celkové náklady administrativní budovy po dobu životního cyklu délky 30 roků jsou v poměru 1 (náklady na pořízení) ku 5 (náklady na údržbu) ku 200 (náklady na provoz včetně nákladů na zaměstnance). Proto, pokud bude kladen větší důraz na náklady na údržbu a provoz, lze dosáhnout významných dlouhodobých finančních a environmentálních benefitů.

Relativní výše jednotlivých položek nákladů je uvedena v následujících tabulkách.

Tabulka 6: Relativní náklady vlastnictví administrativní budovy (životní cyklus 30 roků)

Náklady na stavbu	1,00
Náklady užívání	5,00
Náklady na provoz včetně mezd	200,00
Honoráře, konzultace (veškerá příprava)	0,15

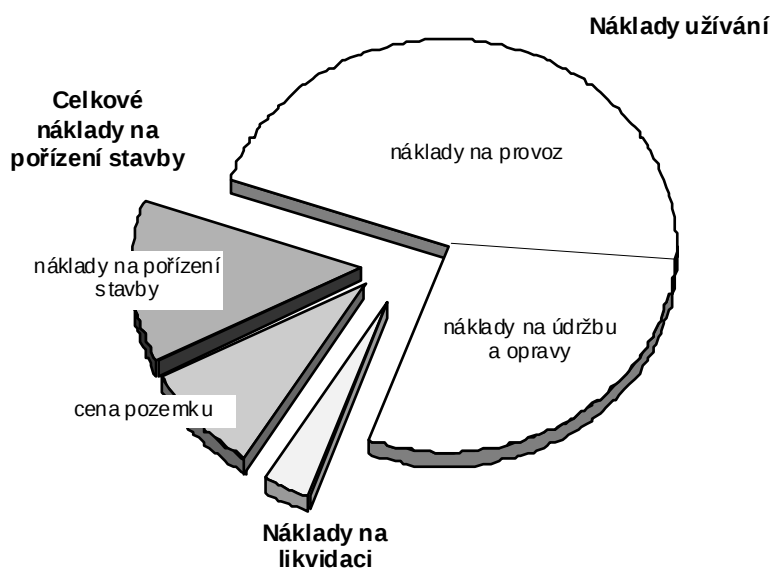
Zdroj: Evans, R. et al. (1998): The Long-term cost of Owning and Operating Using Buildings, Royal Academy of Engineering.

Tabulka 7: Poměr jednotlivých položek nákladů životního cyklu budovy

Náklad	Poměr z celkových nákladů vlastnictví
Návrh, projekt stavby	3 %
Realizace stavby	17 %
Provoz a údržba	40 %
Opravy	30 %
Periodická obnova	10 %
Demolice	?
Náklady vlastnictví celkem	100 %

Zdroj: Evans, R. et al. (1998): The Long-term cost of Owning and Operating Using Buildings, Royal Academy of Engineering.

Graf 3: Schéma struktury nákladů životního cyklu budovy



Zdroj: Schneiderová Heralová, R.: *Udržitelné pořizování staveb (ekonomické aspekty)* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 256 s. ISBN 978-80-7357-642-4.

Doporučení:

Aby byla zajištěna kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, je třeba již návrh stavby (tzn. výpočtové hodnoty) hodnotit z hlediska nákladů celého životního cyklu (whole life costing, life cycle costing) (např. využití konzultanta, služby inženýrské organizace apod.).

Příklad

Jako příklad lze uvést přístup veřejného zadavatele dopravních staveb silničního charakteru, který posuzuje mostní objekty nad hodnotu 100 mil. Kč v min. 2 variantních řešeních z pohledu životního cyklu stavby. Tak jsou pro výběr optimální varianty mostu do systému posouzení zahrnuty i budoucí náklady na obnovu a údržbu. Levnější varianta – co se týče pořizovacích nákladů, může být v průběhu životního cyklu mostu ve svém důsledku variantou dražší, a tím méně výhodnou.

Z modelování v rámci životního cyklu lze zjišťovat chování rozdílných konstrukčních řešení mostů. Optimalizace mostních objektů tak umožňuje výběr hospodárného, efektivního a účelného konstrukčního řešení. Posouzení variant konstrukčních řešení mostů a výběr nejvhodnější varianty, jež je následně předmětem zadávacího řízení na stavební práce, tak probíhá nejen podle výše pořizovací ceny, ale i podle započtených nákladů na opravy a údržbu.

Dlouhá doba přípravy projektu

Příprava projektu ze strany zadavatele trvá i několik let (v některých případech desítky let). To je bezesporu specifickou skutečností při zadávání veřejné zakázky na stavební práce. Investor (zadavatel) se na přípravě podílel od EIA studie až po vlastní zadání např. na stavební práce či formou DB. Dlouhý časový úsek přípravy zakázky přináší zastarání cenových předpokladů (zejména v úrovni propočtu), cenových a legislativních podmínek. Podle § 13 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je pro stanovení výše předpokládané hodnoty rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení. Je proto nutné, zejména u dlouhodobě připravovaných projektů, aktualizovat tyto podklady tak, aby byla správně stanovena předpokládaná hodnota, a tudíž vybráno správné zadávací řízení. V tomto dlouhém časovém úseku může dojít k řadě změn – např. i u vyhlášek. Příkladem je koeficient tepelné prostupnosti, jehož parametry jsou stále zpřisňovány. Dalším příkladem resp. rizikem je časové prodlužování staveb, kdy dochází mimo cenového nárůstu i ke zvýšení četnosti rizik.

Doporučení:

- Sestavit harmonogram přípravy projektu
- Průběžná aktualizace podkladů (cenových, technických, legislativních)

Význam projektových prací

Budoucí hodnota veřejné zakázky je výrazně ovlivněna projektovými pracemi. Definování zadání stavby ze strany zadavatele je pro projektanta důležité. Zadavatel by měl vyžadovat od projektanta varianty řešení návrhu stavby a pro zadání stavby použít optimální variantu mimo jiné z hlediska celkových nákladů životního cyklu. V případě veřejné zakázky na samotné stavební práce je již dodavatelem oceňováno jediné konkrétní řešení (popsané v zadávací dokumentaci). Nabídkové ceny, které zadavatel v rámci zadávacího řízení obdrží, mohou rovněž výrazně ovlivnit obchodní podmínky zadavatele, např. pokud v nich vymezí povinnosti dodavatele a na porušení takových povinností naváže sankce.

Náklady na projektové práce představují cca 8 – 10 % z celkových investičních nákladů (např. dle Výkonového a honorářového řádu, pro objekty pozemního stavitelství). Kvalitně zpracovaný návrh stavby se projeví v úspoře budoucích nákladů na pořízení stavby, ale i v úspoře budoucích

provozních nákladů stavby. Důležité je v tomto ohledu nastavit kvalifikační kritéria na odpovídající úrovni. V rámci technických kvalifikačních požadavků by měl zadavatel zajistit požadovat seznam významných služeb obdobného charakteru realizovaných dodavatelem s uvedením jejich rozsahu a doby plnění a seznam osob, které se budou na plnění veřejné zakázky podílet. Nastavení hodnotících kritérií je v takovém případě obtížné a velmi závislé na hodnotitelích, na které klade vysoké požadavky. Mezi akceptovatelná hodnotící kritéria patří např. hodnocení metodologie, případně lhůta pro vypracování příslušné dokumentace (zde ale hrozí nebezpečí nekvalitně provedených prací, pokud zadavatel nestanoví minimální lhůtu pro vypracování dokumentace).

V případě veřejné zakázky na stavební práce je důležitou součástí zadávací dokumentace právě projektová dokumentace, která musí přesně vymezovat předmět plnění.

Podklady pro zpracování nabídky:

- projektová dokumentace – příslušný stupeň projektové dokumentace (výkresová část, technická zpráva) v úrovni dokumentace pro provedení stavby,
- soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, zpravidla vypracovaný projektantem (tzv. „slepý“ položkový rozpočet stavby), vč. elektronické formy,
- popis nároků – standardů (např. sádrové omítky vnitřní apod.),
- obchodní podmínky (včetně důležitých časových mezníků – příprava stavby).

Zadávací podmínky nesmí obsahovat požadavky nebo odkazy na obchodní firmy, názvy nebo jména a příjmení, specifická označení zboží a služeb, které platí pro určitou osobu, popřípadě její organizační složku za příznačné, patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, pokud by to vedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků. V případě stavebních prací lze takový odkaz připustit pouze pokud nepovede k neodůvodněnému omezení hospodářské soutěže. Zadavatel v takových případech vždy výslovně umožní pro plnění veřejné zakázky použití i jiných, kvalitativně a technicky obdobných řešení.

Doporučení:

- Při hodnocení nabídek na zpracování projektové dokumentace nepoužívat pouze kritérium výše nabídkové ceny. V případě, že zadavatel stanoví váhu dílčího hodnotícího kritéria nabídková cena nižší než 60 %, musí toto dle vyhlášky č. 232/2012 Sb. odůvodnit.
- Požadovat variantní řešení návrhu stavby
- Optimalizace návrhu stavby ve spolupráci zadavatel – dodavatel projektových prací – (dodavatel inženýringu)
- Kvalitně zpracovaná projektová dokumentace pro zadání stavby

Zákon umožňuje pořídit projektovou dokumentaci stavby formou soutěže o návrh. Podrobnější podmínky a náležitosti pořádání soutěží o návrh v oblastech architektonických, urbanistických a územně plánovacích, krajinářských a inženýrských (konstrukčních) bude upravovat prováděcí vyhláška. Účelem soutěže je výběr nejvhodnějšího řešení předmětu soutěže, provedený z předložených soutěžních návrhů. Nevyplývá-li z účelu soutěže a zadání jinak, bude vítěz soutěže pověřen vypracováním navazujících stupňů plánovací nebo projektové dokumentace.

Velké zakázky

Zadavatel musí zvážit velikost zadávané veřejné zakázky. Velký objem zakázky zužuje výběr potenciálních zpracovatelů projektové dokumentace i potenciálních dodavatelů stavebních prací. Toto je markantní zejména u dálničních staveb, staveb železničních koridorů, kde hodnota veřejné zakázky a zadávací podmínky neumožňují účast v soutěži firmám střední velikosti. Tím je omezena konkurence, a ve svém důsledku to přináší zvýšení ceny. Zadavatel by měl minimalizovat zadávání velkých staveb, kde kapacitně a s ohledem na čas a objem nemůže výstavbu zajistit jedna firma. Zadavatel by měl zadávat zakázky tak, aby se soutěže mohl účastnit co nejširší počet uchazečů.

Doporučení:

- Zvážit objem veřejné zakázky ve vztahu k možnému omezení soutěže

Prokazování kvalifikace

Kvalifikací dodavatele se rozumí způsobilost dodavatele pro plnění veřejné zakázky. Technické kvalifikační předpoklady slouží zejména k prokázání schopnosti dodavatele plnit veřejnou zakázku po technické stránce. Zadavatel by měl požadovat předložení seznamu referenčních stavebních prací a osvědčení objednatelů o řádném plnění nejvýznamnějších z těchto stavebních prací, s uvedením jejich rozsahu a doby plnění. Osvědčení v takovém případě musí obsahovat cenu, dobu a místo provádění stavebních prací a údaj o skutečnosti, zda byly tyto stavební práce provedeny řádně a odborně. U požadavku na jednotlivou položku referenční stavební práce nesmí její výše přesáhnout 50 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky (§ 56 odst. 5 písm. c) zákona). Dále je možné požadovat jmenovité uvedení osob, které se budou podílet na plnění veřejné zakázky, např. manažera projektu, stavbyvedoucího atd., s uvedením informací o jejich vzdělání, praxi, a to včetně uvedení staveb, na kterých se podílely (zadavatel je povinen vymežit minimální úroveň takových kvalifikačních předpokladů, odpovídající druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění veřejné zakázky na stavební práce). Požadavky zadavatele na prokázání kvalifikačních požadavků musí být nastaveny takovým způsobem, který nediskriminuje potenciální uchazeče.

Doporučení:

- Požadovat předložení seznamu srovnatelných staveb, které uchazeč realizoval
- Precizně specifikovat charakter zakázky, která může sloužit jako referenční
- Požadovat jmenovité uvedení manažera projektu, stavbyvedoucího, s uvedením staveb, které realizoval

Rozsáhlá legislativa

Zadávání veřejných zakázek na stavební práce přímo souvisí se širokou škálou dalších právních předpisů, například:

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění pozdějších předpisů.

Stavby mají obecně zákonem předepsanou podrobnost projektové dokumentace. Ta je dána i zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb a vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení (upravující obsah a rozsah projektových dokumentací). Pro dopravní stavby ve stupních dokumentace pro ohlášení stavby, dokumentaci pro stavební řízení, resp. stavební povolení a pro projektovou dokumentaci pro provádění stavby platí vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb. Legislativně je tak uložena řada zásad pro projektovou dokumentaci, jako např. soulad s podmínkami územního řízení, splnění obecných požadavků na výstavbu, řešení změn dotčených staveb a veřejných infrastruktur a napojení na ně, stavebně technologické a hospodárné řešení stavby v rozsahu požadovaném stavebním zákonem, umožnění přístupu na stavbu ke kontrole technologického a hospodárného provádění stavby, členění stavby na stavební objekty a provozní soubory, včetně stanovení povinnosti zpracování oprávněnou osobou.

Doporučení:

- Nastudovat související legislativu nebo využít služby inženýrské organizace, případně konzultanta

Vliv na životní prostředí

Zadavatel musí zabezpečit, aby celý proces přípravy staveb byl provázán i se schvalovacími procesy po stránce ochrany životního prostředí. Častou brzdou přípravy staveb a také příčinou zvýšení nákladů staveb, jsou požadavky plynoucí z posuzování vlivů staveb na životní prostředí. Ochrana životního prostředí se řeší při výstavbě a provozu z několika hledisek:

- odpady a jejich recyklace,
- likvidace chemických látek, obalů a jejich recyklace,
- možnost předcházení haváriím, které mohou nebezpečně ohrozit životní prostředí,

- minimalizace vlivu na okolí stavby (hluk,...),
- doprava a hluk vznikající při realizaci a při provozu, aj.

Stavby a další související činnosti a technologie velmi výrazným způsobem zasahují do území, v němž se přímo uskutečňují, i do životního prostředí ve svém okolí. Také z tohoto důvodu procházejí jejich projekty procesem posuzování vlivů na životní prostředí – tzv. procesem Environmental Impact Assessment, ve zkratce „EIA“. Základním smyslem procesu je prevence škod na přírodě a životním prostředí člověka. Mocnou zbraní EIA je možnost zabránit realizaci projektů, které svým průběhem škodí životnímu prostředí.

Zadavatel musí minimalizovat negativní dopady stavby na životní prostředí během realizace a následného užívání stavby.

Doporučení:

- Požadovat po uchazečích opatření pro zajištění ochrany životního prostředí
- Posouzení vlivu na životní prostředí (EIA).

Postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky na stavební práce

Při postupu zadavatele je nutno v případě stavební zakázky zahrnout do procesu a následného rozhodování následující aspekty:

- Rozhodnutí ve věci zadání veřejné zakázky jakožto DB nebo na projektové práce a následné stavební práce.
- Vymezení prostorových parametrů daných zejména pozemkem, územním plánem, charakterem budoucího užití apod.
- Odhad nákladů na zpracování projektové dokumentace, provedení průzkumných prací, realizaci stavby.
- Zajištění projektové dokumentace.
- Časové parametry – stanovení lhůty výstavby, termínu dokončení, termínu uvedení do provozu apod. v souladu s lhůtami správního řízení (schválení jednotlivých stupňů projektové dokumentace).
- Provedení cenové kontroly – v případě velkého rozdílu mezi předpokládaným objemem veřejné zakázky a nejvýhodnější nabídkou (pro stavební objekty, provozní soubory).
- V případě, že jsou zakázky financovány z prostředků EU, musí být dodrženy dané závazné postupy dle jednotlivých Programů.

Některá doporučená hodnotící kritéria jsou uvedena v příloze č. 1.

4. Obecné principy při aplikaci hodnotících kritérií

Respektování principů 3E při zadávání veřejných zakázek nepřímo ukládá znění § 78 zákona o veřejných zakázkách „Hodnotící kritéria“, kdy v případě volby hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost požaduje, aby toto kritérium vyjadřovalo vztah mezi užitnou hodnotou a cenou, tedy jinak řečeno vztah mezi užitnými a nákladovými vlastnostmi. To není nic jiného než respektování principu efektivity. Zároveň umožňuje pracovat alternativně s dílčími kritérii, kdy zadavatel nemusí při jejich agregaci pracovat s procentuálními vahami, ale zvolí alternativní matematický vztah.

Důležité je upozornit, že kvalifikace dodavatele nemůže být předmětem hodnotících kritérií.¹⁰ Dále není možné používat jako dílčí hodnotící kritérium smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele¹¹. Stanovení hodnotících kritérií a dílčích hodnotících kritérií je určováno cíli a sledovanými výsledky nákupu, které vycházejí na jedné straně z povahy nákupu (zejména poměr rizik a nákladů), na druhé straně ze specifických potřeb daného nákupu (např. vybudování školní jídelny před začátkem školního roku).

Rozsah možné podoby hodnotícího kritéria je tak poměrně široký a zadavatel může pracovat s rozsáhlou škálou kombinací. Vždy však přitom musí respektovat princip efektivity, tj. konstrukce kritéria musí zajistit výběr nabídky s nejvyšším poměrem přínosů a nákladů a zároveň respektovat účelnost použitých zdrojů na veřejnou zakázku. Ekonomický princip účelnosti v tomto smyslu dominuje nad principem hospodárnosti (pořizování veřejné zakázky za nejnižší pořizovací cenu) a principem efektivity. Důvodem je, že v případě dodržení principu účelnosti (tedy ekonomicky racionálního zdůvodnění veřejné zakázky) se nemůže stát, že by sice byla vysoutěžena nabídka za nejnižší pořizovací cenu (případně nabídka splňující ukazatele efektivity), avšak ve skutečnosti se mýjela cílem (účelem), neboli k očekávanému účelu by byla nepoužitelná. Zadavatelům je možné doporučit výběr z následujících kombinací:

- a) nejnižší nabídková cena,
- b) hodnota celoživotních nákladů,
- c) jednotkové náklady,
- d) vážený součet bodového ohodnocení dílčích hodnotících kritérií,
- e) cenové zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností:
 - varianta % nárůstu,
 - varianta absolutního ohodnocení.

¹⁰ Viz § 50 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Viz § 78 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

4.1 Nejnižší cena

Kritérium nejnižší nabídkové ceny zadavatel používá tehdy, jestliže platí zároveň tři následující podmínky:

1. definice předmětu plnění v zadávací dokumentaci zajistí, že nabízené statky budou z hlediska užitných vlastností totožné, resp. budou naplňovat minimální úroveň nutnou pro splnění cílů nákupu,
2. je ekonomicky neracionální zvýhodnit dodavatele, kteří nabídnou vyšší úroveň užitných vlastností (např. vyšší rychlost tisku, rychlejší servis, dřívější dodání) než je požadovaný standard,
3. a z hlediska budoucích provozních nákladů (pokud se jedná o předměty dlouhodobé spotřeby) se nabízené předměty nemohou výrazně lišit.

To znamená, že zadavatel je schopen v zadávací dokumentaci specifikovat předmět plnění tak, že z hlediska užitných a provozně-nákladových vlastností budou nabízené předměty s výjimkou ceny srovnatelné. V tomto případě je možné rozhodovat se pouze na základě ceny.

4.2 Celoživotní náklady

Kritérium celoživotních nákladů je sice v rámci zákona o veřejných zakázkách řazeno pod kritérium ekonomické výhodnosti, ve své podstatě však představuje rozšíření konceptu nejnižší nabídkové ceny. Jeho aplikace je nutná a opodstatněná v situaci, kdy jsou splněny všechny následující podmínky:

1. definice předmětu plnění v zadávací dokumentaci zajistí, že nabízené statky budou z hlediska užitných vlastností totožné, resp. budou naplňovat minimální úroveň nutnou pro splnění cílů nákupu,
2. je ekonomicky neracionální zvýhodnit dodavatele, kteří nabídnou vyšší úroveň užitných vlastností (např. vyšší rychlost tisku, rychlejší servis, dřívější dodání) než je požadovaný standard,
3. nabízené statky se mohou významně lišit z hlediska budoucích provozních nákladů.

Důvodem pro aplikaci kritéria celoživotních nákladů je, že nabízené statky se mohou lišit nejen cenou, ale i provozními náklady. Jedná se tedy o situaci, kdy zadavatel poptává statky, které nejsou spotřebovávány jednorázově. Při sledování kritéria hospodárnosti tak musí zadavatel brát v potaz nejen náklady prvotní (pořizovací), ale i provozní. Jejich součet (po zohlednění časové hodnoty peněz) je možné označit za náklady celoživotní.

Použití kritéria celoživotních nákladů významně ovlivňuje zadávací dokumentaci, resp. klade důraz na strukturu údajů požadovaných v nabídkách jednotlivých uchazečů. Zadavatel může požadovat nejen údaje o pořizovací ceně (která bude zároveň cenou veřejné zakázky), ale také údaje o době ekonomické životnosti nakupovaného statku a o výši provozních nákladů. Doba ekonomické životnosti může být stanovena i dopředu zadavatelem na základě jeho minulých zkušeností či současných potřeb. Zadavatel také musí identifikovat zdroje provozních nákladů (spotřeba, poruchovost apod.) a specifikovat způsob jejich kalkulace. Výpočet kritéria celoživotních nákladů bude mít následující podobu.

$$LCC = PC + \sum_{t=0}^{LC} \frac{PN_t}{(1+r)^t} \quad \text{neboli}$$

$$LCC = PC + PN_0 + \frac{PN_1}{1+r} + \frac{PN_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{PN_n}{(1+r)^n}$$

Kde:

LCC ... jsou celoživotní náklady (celkové náklady životního cyklu) v současné hodnotě,

PC ...pořizovací cena,

r ... je diskontní sazba,

PN_t ... jsou provozní náklady po dobu ekonomické životnosti (LC) statku, $t=0\dots n$,

LC ... je délka ekonomické životnosti statku, $LC = n$.

Diskontní sazbu je vhodné stanovit vnitřním předpisem zadavatele a vycházet například z dlouhodobého průměru úroků státních dluhopisů. Jako nejvýhodnější je následně vybrána ta nabídka, kde je hodnota celoživotních nákladů nejnižší.

Příklad

Zadavatel nakupuje osobní automobil. Předpokládá, že doba životnosti automobilu bude 5 let a že ročně průměrně najede 40 000 km. Od nabízejících bude požadovat nejen uvedení ceny automobilu, ale i průměrnou spotřebu na 100 km. Zároveň v zadávací dokumentaci uvede, že bude pracovat s průměrnou cenou benzínu 40 Kč/l a diskontní sazbou 4 %. Vzorec rozhodovacího kritéria celoživotní náklady bude mít následující podobu:

$$LCC = NC + PN_0 + \frac{PN_1}{1+r} + \frac{PN_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{PN_4}{(1+r)^4}$$

$$LCC = NC + \frac{D}{100} * s_{PHM} * c_{PHM} + \frac{D * s_{PHM} * c_{PHM}}{(1+r) * 100} + \dots + \frac{D * s_{PHM} * c_{PHM}}{(1+r)^4 * 100}$$

Kde:

LCC ... jsou celoživotní náklady (celkové náklady životního cyklu) v současné hodnotě,

NC ... je nabídková cena,

PN ... jsou provozní náklady v roce t , $t=0\dots LC$,

r ... je diskontní sazba,

D ... je průměrně najetá vzdálenost za rok,

s_{PHM} ... je průměrná spotřeba pohonných hmot na 100 km,

c_{PHM} ... je průměrná cena 1 l pohonných hmot.

Do obecně zapsaného vzorce pro výpočet hodnoty hodnotícího kritéria „celoživotní náklady“ dosadíme zadavatelem zafixované a v zadávací dokumentaci uvedené hodnoty:

$$r = 4 \%$$

$$D = 40\,000 \text{ km/rok},$$

$$c_{PHM} = 40,00 \text{ Kč/l}$$

$$LCC = NC + \frac{40\,000}{100} * s_{PHM} * 40 + \frac{40\,000 * s_{PHM} * 40}{(1 + 0,04) * 100} + \frac{40\,000 * s_{PHM} * 40}{(1 + 0,04)^2 * 100} + \frac{40\,000 * s_{PHM} * 40}{(1 + 0,04)^3 * 100} + \frac{40\,000 * s_{PHM} * 40}{(1 + 0,04)^4 * 100}$$

Při hodnocení nabídek v hodnotícím kritériu budou do vzorce dosazeny uchazečem nabídnuté hodnoty – nabídková cena (NC) a průměrná spotřeba pohonných hmot (s_{PHM}).

4.3 Jednotkové ceny

Kritérium jednotkových cen je vhodné použít v situaci, kdy zadavatel není přesně schopen určit, jaký objem daného statku bude poptávat. Jedná se zejména o případ rámcových smluv, ve kterých zadavatel může definovat pouze interval minimální a maximální spotřeby. Nabízející pak mohou předkládat své nabídky ve formě jednotkových cen. Pokud zadavatel chce v rámci rámcové smlouvy nakupovat více typů statků, konstrukce hodnotícího kritéria by měla být váženým součtem jednotkových cen, kdy jednotlivé váhy musí být odvozeny od předpokládané struktury výdajů v rámci soutěžené veřejné zakázky.

$$JC_{váž} = \sum_{i=1}^n v_i * JC_i$$

$$JC_{váž} = v_1 * JC_1 + v_2 * JC_2 + \dots + v_n * JC_n$$

Kde:

$JC_{váž} \dots$ je vážená jednotková cena,

$v_i \dots$ je váha i -tého statku,

$i=1 \dots n$,

$n \dots$ je počet statků,

$$\sum_{i=1}^n v_i = 1 \text{ (součet vah je roven 1,00)}$$

Příklad

Zadavatel hodlá vyhlásit rámcovou soutěž na nákup telefonního spojení a datového přenosu. Předpokládá, že telefonní spojení se bude pohybovat v rozsahu 500 – 700 minut a datové

připojení v rozsahu 400 – 600 MB měsíčně. Současná průměrná cena jedné minuty se pohybuje kolem 2 Kč a jednoho MB kolem 20 Kč.

Na základě výše uvedených znalostí si zadavatel vypočte, kolik by zaplatil, kdyby byla poptávána střední hodnota uvedených intervalů a placeny odhadované ceny. Za telefonní připojení by v tomto případě zaplatil 1 200 Kč ($600 * 2$) a za datové připojení 10 000 Kč ($500 * 20$). Výsledné váhy tak budou: telefonní spojení 0,11 ($1\,200 / (1\,200 + 10\,000)$) – zaokrouhлено na 2 desetinná místa), datové připojení 0,89 ($10\,000 / (1\,200 + 10\,000)$). Hodnotící kritérium bude kalkulováno podle následujícího vzorce:

$$JC_{váž} = v_1 * JC_1 + v_2 * JC_2$$

$$JC_{váž} = 0,11 * JC_{telefon} + 0,89 * JC_{data}$$

4.4 Ekonomická výhodnost nabídky

Kritérium ekonomické výhodnosti nabídky vyjadřuje vztah mezi užitnými vlastnostmi nakupovaného statku a jeho cenou, případně celoživotními náklady. K jeho použití přistupuje zadavatel tehdy, pokud:

1. definice předmětu plnění v zadávací dokumentaci zajistí, že nabízené statky budou z hlediska užitných vlastností naplňovat minimální úroveň nutnou pro splnění cílů nákupu,
2. je ekonomicky racionální zvýhodnit dodavatele, kteří nabídnou vyšší úroveň užitných vlastností (např. vyšší rychlost tisku, rychlejší servis, dřívější dodání) než je požadovaný standard, a zadavatel je schopen racionálně stanovit, kolik je ekonomicky únosné za zvýšené hodnoty užitných vlastností zaplatit.

K výše uvedeným podmínkám je nutné doplnit následující. Z hlediska bodu 1 musí být zadavatel vždy schopen specifikovat minimální požadavky na užité vlastnosti nakupovaného předmětu veřejné zakázky. Pokud toho není schopen, může být vybrána nabídka, kterou není dosaženo cílů nákupu. To je samozřejmě zcela v rozporu s principem účelného vynakládání prostředků, jakož i elementárním ekonomickým uvažováním. Problematika správného nastavení minimálních požadavků je otázkou správné definice předmětu plnění.

K bodu 2 je nutné uvést, že pokud zadavatel chce ve svém rozhodování zohledňovat užité vlastnosti, musí to být pouze ta jejich část, která přesahuje minimální požadavky. Zároveň je také nutné stanovit maximální hodnotu tohoto zohlednění, tzn. určit hranici, za kterou už případné zvýšení užitných parametrů není pro zadavatele prospěšné. Výsledkem je tedy stanovení užitého rozsahu, což je interval, v jehož rámci jsou udělovány body. Tento interval musí být stanoven u každé hodnocené vlastnosti.

Dále je k bodu 2 nutné dodat, že zadavatel si musí také stanovit, nakolik je ekonomicky racionální připlatit si za vyšší hodnotu užitných vlastností. Tuto hodnotu může stanovit buď % nabízené ceny (např. za dokončení stavby o měsíc dříve je ekonomicky racionální zaplatit

o 5 % vyšší cenu), nebo pevnou finanční částkou (např. za dokončení stavby o měsíc dříve je ekonomicky racionální zaplatit 5 mil. Kč navíc)¹².

V některých případech není možné užitou vlastnost vyjádřit v kvantitativních ukazatelích a je nutné posuzovat ji například prostřednictvím individuálních hodnocení expertů či členů hodnotící komise (např. též při hodnocení zadaných typových úloh). Výsledkem jsou tak kvalitativní kritéria, jejichž hlavním problémem je značná citlivost na subjektivní názor posuzovatelů a obtížná faktická přezkoumatelnost. Z těchto důvodů by měl zadavatel použití takového způsobu hodnocení užitných vlastností minimalizovat (v případě některých zakázek se tomu však vyhnout nelze, např. zpracování manuálů, metodických příruček apod.). Dále je nutné upozornit, že pokud se zadavatel rozhodl pro hodnocení podle ekonomické výhodnosti a zvolil některé ze subjektivně hodnocených dílčích hodnotících kritérií, mohou být předložené nabídky hodnoceny pouze podle subkritérií, která uvedl v zadávací dokumentaci. Není přípustná praxe, že by nabídky byly hodnoceny podle dodatečně stanovených subkritérií a subkritérií dalších řádů, o kterých by uchazeči nebyli v zadávací dokumentaci informováni.

Příklad

Zadavatel nakupuje skenery. Jedna z užitných vlastností je rychlost skenování (počet stránek za minutu). Zadavatel požaduje minimální rychlost 5 stránek za minutu, avšak na základě analýzy je racionální zvýhodnit (myšleno akceptovat i vyšší cenu) skenery, které mají tuto rychlost vyšší, neboť to zvyšuje produktivitu práce jeho pracovníků (zkrátí se doba čekání). Zároveň však zadavatel ví, že existuje určitá fyzická hranice rychlosti obsluhy skeneru (15 stránek za minutu). Z tohoto důvodu stanoví efektivní hranici pro hodnocení (užitný rozsah) užité vlastnosti rychlost skenování mezi 5 – 15 stránkami za minutu. Pokud bude nabízen skener s rychlostí menší než 5 stránek za minutu, bude nabídka vyřazena (nesplňuje definici předmětu plnění). U skenerů s rychlostí vyšší než 15 stránek bude při hodnocení brána pouze hodnota 15 stránek. Na vyšší parametry nebude brán zřetel.

4.4.1 Vážený součet ohodnocení dílčích hodnotících kritérií

Jedná se o dosud standardně používaný výpočet hodnoty rozhodovacího kritéria ekonomická výhodnost. Jedná se o vážený součet bodového ohodnocení dílčích hodnotících kritérií podle následujícího vzorce:

$$E = \sum_{i=1}^n v_i * b_i$$

neboli

$$E = v_1 * b_1 + v_2 * b_2 + \dots + v_n * b_n$$

Kde:

E... je ekonomická výhodnost nabídky,

¹² V tomto kontextu je nutné upozornit na § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který veřejným zadavatelům ukládá povinnost zpracovat odůvodnění stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele

$v_i \dots$ je váha i -tého dílčího hodnotícího kritéria,

$b_i \dots$ je bodové hodnocení nabídky v i -tém kritériu (v rozsahu 1-100), $i = 1 \dots n$,

$n \dots$ je počet dílčích hodnotících kritérií,

$$\sum_{i=1}^n v_i = 1 \text{ (součet vah je roven 1,00).}$$

Výhodou tohoto vzorce je jeho relativní jednoduchost a značné zkušenosti s jeho aplikací mezi zadavateli. Nevýhodou je problematická ekonomická interpretovatelnost. Především často dochází ke sčítání užitných a nákladových vlastností (nabídková cena, doba dodání atd.), přičemž není jasné, kolik vlastně zadavatel za dodatečnou hodnotu užitných vlastností připlácí. Pokud zadavatel tento způsob konstrukce hodnotícího kritéria použije, musí kalkulací ověřit, kolik je ekonomicky racionální zaplatit za vyšší hodnotu užitné vlastnosti. Vše je schematicky a zjednodušeně uvedeno v následujícím příkladu.

Příklad

Zadavatel chce nakoupit stavbu určitého úseku silnice a jako hodnotící kritérium zvolil ekonomickou výhodnost. Dílčí kritéria jsou dvě, a to celoživotní náklady¹³ (váha 70 %) a lhůta pro uvedení stavby do provozu (30 %). Při ohodnocování nabídek je zvolena bodovací metoda se stupnicí 0 – 100. U hodnocených kritérií, kde má nejvhodnější nabídka minimální hodnotu kritéria (zde celoživotní náklady a doba uvedení stavby do provozu), získá hodnocená nabídka bodovou hodnotu, která vznikne násobením hodnoty 100 poměrem hodnoty nejvhodnější nabídky k hodnocené nabídce. Celková hodnota ekonomické výhodnosti je pak dána váženým součtem bodových ohodnocení jednotlivých dílčích kritérií. Vítězná nabídka je ta, která obdrží nejvíce bodů.

Aby zadavatel zjistil, kolik vlastně zaplatí za rychlejší stavbu, resp. zda má správně nastavené váhy, musí si provést vzorovou „patovou“ kalkulaci. Pracuje v ní s nabídkou A, do které dosadí předpokládanou hodnotu celoživotních nákladů zakázky (zde 1 000) a také maximální hodnotu doby uvedení do provozu, kterou uvedl v zadávací dokumentaci (zde 30 měsíců). Dále pracuje s nabídkou B, u které dosadí do užitných vlastností horní hranici vyšší kvality, kterou je ekonomicky racionální brát v potaz. V tomto případě si vypočítal, že efektivní je pro něj připlatit si za zrychlení stavby maximálně o 10 měsíců. Poté hledá takovou cenu u nabídky B, která zajistí, že hodnota celkového kritéria bude totožná. Výsledek je uveden v následující tabulce, ze které vyplývá, že zadavatel zaplatí za uvedení stavby do provozu o 10 měsíců dříve 170 mil. Kč (resp. akceptuje cca 17% zvýšení ceny). Pokud zadavatel na základě ekonomické analýzy zjistí, že takové navýšení ceny není racionální, musí změnit váhy hodnotících kritérií. Takto provedenou kalkulaci by měl zadavatel při použití váženého součtu bodového ohodnocení dílčích hodnotících kritérií provést vždy a uložit ji do dokumentace zakázky, aby byl schopen prokázat, na základě čeho se rozhodl pro váhy jednotlivých dílčích hodnotících kritérií.

¹³ Dílčí hodnotící kritérium celoživotní náklady je vhodné u stavby použít pouze v případě, že je předmětem veřejné zakázky současně se zhotovením stavby i zpracování příslušné projektové dokumentace, jejíž technické řešení může tyto celoživotní náklady ovlivnit.

Tabulka 8: Příklad vzorové „patové“ kalkulace

Dílčí kritérium	Váha dílčího kritéria (%)	Nabídka A	Nabídka B	Nabídka A přepočítaná na body	Nabídka B přepočítaná na body	Nabídka A po převážení bodů	Nabídka B po převážení bodů
Celoživotní náklady (mil. Kč)	70	1000	1170	100	85	70	60
Doba uvedení stavby do provozu (měsíce)	30	30	20	67	100	20	30
<i>Body celkem</i>						90	90

Metodu váženého součtu dílčích hodnotících kritérií lze použít v několika variantách (ve vztahu ke způsobu hodnocení dílčích hodnotících kritérií).

a) Bodovací metoda s vahami (použita v předešlém příkladu)

Princip metody:

Bodovací metoda s vahami stanovuje celkovou ekonomickou výhodnost nabídek jako vážený součet dílčích ohodnocení variant (nabídek) vzhledem k jednotlivým kritériím

$$E_j = \sum_{i=1}^n v_i * b_i^j$$

Kde:

E_j ... je celková ekonomická výhodnost j-té nabídky,

$j = 1, 2, \dots, m$,

m ... je počet nabídek.

v_i ... je váha i-tého kritéria,

$i = 1 \dots n$,

n ... počet kritérií rozhodování,

b_i^j ... je dílčí ohodnocení j-té nabídky vzhledem k i-tému kritériu, tzn. počet bodů přidělený nabídce v daném kritériu.

Na základě celkové výhodnosti nabídek se stanoví jejich pořadí – nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním pořadí) je variantou optimální.

Pracovní postup:

Krok 1: Pro kritérium vyjádřené číselnou hodnotou (např. nabídková cena, lhůta pro dokončení) přiřadit jednotlivým nabídkám bodové hodnocení:

Pokud v dílčím kritériu obsahují všechny nabídky stejnou číselnou hodnotu, získají všechny nabídky v tomto dílčím kritériu stejnou maximální hodnotu, např. 100 bodů, pokud existují rozdílné číselné hodnoty použijeme:

1) pro kritérium s klesající preferencí – nákladové kritérium (například nabídková cena) podle vztahu:

$$b^j = \frac{C^{\max} - C^j}{C^{\max} - C^{\min}} * 100$$

Kde:

$C^{\max}$ je v tomto případě nejvyšší nabídková cena v soutěži,

$C^{\min}$ je nejnižší nabízená nabídková cena,

C^j je nabídková cena nabízená j -tým uchazečem.

Zlomek násobíme číslem 100, protože předpokládáme bodování ve stupnici 0 – 100, kdy 100 je maximální počet bodů (v případě jiné, např. 10 bodové stupnice, násobíme zlomek číslem 10 apod.).

2) pro kritérium s rostoucí preferencí – užitné kritérium (například záruční doba) platí tento vztah:

$$b^j = \frac{T^j - T^{\min}}{T^{\max} - T^{\min}} * 100$$

Kde:

$T^{\max}$ je v tomto případě nejdelší záruční doba v soutěži,

$T^{\min}$ je nejkratší nabízená záruční doba,

T^j je záruční doba nabízená j -tým uchazečem.

Zlomek násobíme číslem 100, protože předpokládáme bodování ve stupnici 0 – 100, kdy 100 je maximální počet bodů (v případě 10 bodové stupnice násobíme zlomek číslem 10 apod.).

Krok 2: Pro kritérium vyžadující individuální posouzení (např. kvalita, estetické vlastnosti, zabezpečení dodávek) přiřazuje každý člen komise jednotlivým nabídkám body v rozmezí 0 – 100 (resp. 0 – 10). Body vyjadřují výhodnost nabídky v daném kritériu. Platí pravidlo, že vyšší hodnota znamená výhodnější nabídku. Z hodnot přidělených členy komise je spočten aritmetický průměr. Bodové hodnocení je doplněno slovním popisem hodnocení nabídky uchazeče v předmětném kritériu (transparentní a věcný popis včetně racionálního zdůvodnění).

Krok 3: Výpočet – vážený součet dílčích hodnocení, tzn. dosazení do vzorce:

$$E^j = \sum_{i=1}^n v_i * b_i^j$$

Součet vážených bodů představuje celkovou ekonomickou výhodnost konkrétní varianty – nabídky. Čím vyšší je celková ekonomická výhodnost nabídky, tím lepší je nabídka.

Krok 4: Na základě celkové ekonomické výhodnosti nabídek se stanoví jejich pořadí – nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním pořadí) je variantou optimální.

Nevýhodou této metody je rozdělení celé stupnice bodových hodnot např. 100 až 0 bodů pro nejlepší až nejhorší nabídku v dílčím kritériu bez závislosti na rozptýlu v rámci sledovaného užitého intervalu. Markantní je tato vlastnost při hodnocení pouze 2 nabídek, kdy je buď přiděleno oběma nabídkám 100 bodů, nebo je vždy přiděleno 100 bodů té lepší a 0 bodů té horší nabídce bez ohledu na jejich relativní „blízkost“ v zájmovém intervalu. Tuto nevýhodu lze minimalizovat volbou bazické hodnoty, a to minimum (za hodnotu C^{min}), resp. maximum (T^{max}) užitého intervalu pro nákladové resp. užité kritérium.

V případě dílčího hodnotícího kritéria Záruční doba je vhodné stanovit fixní spodní limit a dále horní časový limit této doby, která bude ještě do hodnocení započítávána.

b) Metoda váženého pořadí

Princip metody:

Metoda váženého pořadí stanovuje celkovou ekonomickou výhodnost nabídek jako vážený součet dílčích ohodnocení nabídek stanovených na základě jejich pořadí v jednotlivých kritériích.

$$E_j = \sum_{i=1}^n v_i * b_i^j$$

Kde:

E_j ...je celková ekonomická výhodnost j -té nabídky,

$j = 1, 2, \dots, m$

m ... je počet nabídek

v_i ... je váha i -tého dílčího hodnotícího kritéria,

$i = 1 \dots n$,

n ... je počet dílčích hodnotících kritérií

b_i^j ... je dílčí hodnocení j -té nabídky v i -tém kritériu.

Na základě pořadí variant v jednotlivých kritériích se dílčí ohodnocení b_i^j nabídky určí takto:

$$b_i^j = m + 1 - p_i^j$$

Kde:

m ...je počet nabídek,

p_i^j ... je pořadí j -té nabídky v i -tém kritériu.

V ohodnocení se neprojeví rozdíly mezi hodnotami kritérií (použita je vlastně ordinální stupnice). Na základě celkové výhodnosti nabídek se stanoví jejich pořadí – nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním pořadí) je variantou optimální.

Pracovní postup:

Krok 1: Každý člen komise přiřazuje jednotlivým nabídkám v rámci hodnoceného dílčího kritéria pořadí. Pořadí vyjadřuje výhodnost nabídky v daném kritériu, přičemž platí pravidlo, že nižší pořadí (1. místo) znamená výhodnější nabídku.

Krok 2: Výpočet aritmetických průměrů hodnocení nabídek jednotlivými členy komise jako vstup pro další výpočet.

Krok 3: Matice hodnot (průměrná pořadí nabídek v jednotlivých kritériích) získaná v předchozím kroku se podle vzorce

$$b_i^j = m + 1 - p_i^j$$

převeďte na dílčí ohodnocení nabídek (bodové) v jednotlivých kritériích.

Krok 4: Bodové hodnoty se dále násobí příslušnými vahami podle vzorce:

$$E_j = \sum_{i=1}^n v_i * b_i^j$$

Toto číslo představuje celkovou ekonomickou výhodnost konkrétní nabídky. Čím vyšší je celková ekonomická výhodnost nabídky, tím lepší je nabídka.

Krok 5: Na základě celkové ekonomické výhodnosti nabídek se stanoví jejich pořadí – nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním pořadí) je variantou optimální.

Nevýhodou této metody je stejnoměrné rozdělení bodů i při nestejněm odstupňované kvalitě jednotlivých nabídek v dílčím kritériu.

c) Metoda indexových koeficientů

Princip metody:

Metoda bazické varianty (Metoda indexových koeficientů) je založena na stanovení dílčích hodnocení jednotlivých variant (nabídek) tak, že hodnoty jednotlivých nabídek v rámci určitého kritéria jsou porovnávány s hodnotou tzv. bazické nabídky vztaženou k tomuto kritériu. Jsou vlastně stanovovány poměry (indexy), reprezentující míru splnění daného kritéria pro konkrétní nabídku vzhledem k bazické. Z podstaty metody tedy plyne její nejvhodnější užití pro hodnocení nabídek vzhledem k souboru kvantitativních (číselně vyjádřených) kritérií.

$$E_j = \sum_{i=1}^n v_i * k_{ij}$$

Kde:

E_j ... je celková ekonomická výhodnost j-té nabídky,

v_i ...váha i-tého kritéria,

k_{ij} ...je koeficient vyjadřující poměr hodnoty kritéria k hodnotě etalonu (bazická nabídka, požadované hodnoty, nejlepší hodnoty apod.), pro kritéria s rostoucí preferencí podle vztahu $k_{ij} = x_{ij} / \text{etalon } x_{ij}$, pro kritéria s klesající preferencí $k_{ij} = \text{etalon } x_{ij} / x_{ij}$.

Pracovní postup:

Krok 1: Výpočet koeficientů pro jednotlivá dílčí hodnotící kritéria – s ohledem na směr preference (viz výše).

Krok 2: Koeficienty se dále násobí příslušnými vahami a provede se součet – podle vzorce:

$$E_j = \sum_{i=1}^n v_i * k_{ij}$$

Toto číslo představuje celkovou ekonomickou výhodnost konkrétní nabídky. Čím vyšší je celková ekonomická výhodnost nabídky, tím lepší je nabídka.

Krok 3: Na základě celkové ekonomické výhodnosti nabídek se stanoví jejich pořadí – nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním pořadí) je variantou optimální.

4.4.2 Cenové zohlednění zvýšené úrovně užitečných vlastností

Pokud zadavatel používá kritérium ekonomické výhodnosti, je to zpravidla kvůli tomu, že je ekonomicky racionální zvýhodnit dodavatele, kteří mu nabídnou určitou vyšší kvalitu než je požadované minimum. Přitom si však vždy musí pečlivě propočítat, kolik je za dodatečnou kvalitu racionální maximálně připlatit. Tento způsob rozhodování nepřímou umožňuje i konstrukce hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost ve formě váženého součtu ohodnocení dílčích hodnotících kritérií, avšak jedná se o způsob málo přehledný, neboť z něj není jasné, kolik vlastně zadavatel připlácí (je následně nutné provádět vzorové „patové“ kalkulace, viz výše). Tento problém řeší vzorec cenového zohlednění zvýšené úrovně užitečných vlastností, který můžeme použít ve dvou možných mutacích, tento vzorec lze použít pouze pro nenulové ceny jednotlivých uchazečů.

První je varianta procentuálního nárůstu ceny. Kalkulace ekonomické výhodnosti je v tomto případě prováděna následovně:

$$E_j = \frac{100 + a_1 * u_1 + a_2 * u_2 + ... a_n * u_n}{NC_j}$$

Kde:

E_j ... je ekonomická výhodnost nabídky,

NC_j ... je nabídková cena j -tého uchazeče,

a_i ... je maximální procentuální navýšení ceny (vyjádřeno v desetinném čísle), které je z pohledu zadavatele možné akceptovat za zvýšení užitečné vlastnosti u_i na maximální relevantní úroveň,

u_i ... je ohodnocení i -té užitečné vlastnosti.

Při aplikaci tohoto vzorce je nutné:

- a) stanovit minimální požadavky užitečných vlastností nakupovaného předmětu,
- b) identifikovat ty užitečné vlastnosti, u kterých je ekonomicky racionální připlatit za vyšší hodnoty,
- c) u těchto vlastností stanovit hranice, ve kterých budou hodnoceny (min. a max. hodnoty, užitečný rozsah). V případě, že nabídka nesplňuje minimální hodnoty, je vyřazena, v případě, že přesahuje maximální hodnoty, nejsou nad tuto hranici dále přidělovány body,
- d) stanovit, kolik % ceny je ekonomicky racionální připlatit za maximální hodnotu nadstandardu.

Příklad

Zadavatel nakupuje tiskárny a požaduje jejich minimální schopnost tisku 50 stránek za minutu. Zároveň si ale spočítal, že je ekonomicky racionální připlatit si za rychlejší tisk, a to v rozsahu do 70 stránek za minutu. Vyšší rychlost tisku než 70 stran za minutu pro něj již ztrácí smysl. V zadávací dokumentaci tak bude požadovat, aby tiskárna byla schopná tisknout minimálně 50 stránek za minutu. Za zvýšení rychlosti tisku je ekonomicky racionální si připlatit maximálně 10 % ceny. Vzorec pro kritérium ekonomické výhodnosti bude vypadat následovně:

$$E = \frac{100 + 0,1 * u_1}{NC}$$

Kde $u_1...$ je ohodnocení dodatečné kvality (rychlosti tisku).

Pokud je rychlost tisku 50, je hodnocení $u_1 = 0$, pokud je rychlost tisku 70, pak $u_1 = 100$. Nad rychlost 70 nejsou další body přidělovány. Pokud se hodnota rychlosti tisku pohybuje mezi 50 a 70, je počet bodů přidělen na základě interpolace mezi mezními, tj. různými hodnotami, tzn. dle následující vztahu:

$$u = \frac{r_{tisk} - r_{min}}{r_{max} - r_{min}} * 100$$

$$u = \frac{r_{tisk} - 50}{70 - 50} * 100$$

Vybrána je následně ta z nabídek, která dosáhla nejvíce bodů na jednotku nákladů (resp. nabídkové ceny).

Poznámka:

Stejného efektu, tedy zohlednění vyšší úrovně různých užitečných vlastností, lze dosáhnout následující modifikací vzorce. Zadavatel v tomto případě považuje rychlost tisku za vlastnost šetřící náklady a ve své podstatě minimalizuje cenu. Vzorec pro výše uvedený příklad by měl následující tvar a vybrána je ta z nabídek, kde je vypočtená hodnota nejnižší:

$$CV_i = NC * (1 - 0,10 * \frac{r_{risk} - r_{min}}{r_{max} - r_{min}})$$

Obecně je možné vzorec vyjádřit následovně. Pro potřeby hodnocení necht' si zadavatel vybere tu z variant, která je mu srozumitelnější.

$$CV_i = NC_i * (1 - a * \frac{u_i - u_{min}}{u_{max} - u_{min}})$$

Kde:

$CV_i...$ je cena výpočtová (pro účely hodnocené nabídek) i-té nabídky,

$NC_i...$ je nabídková cena i-té nabídky,

$a...$ je zohlednění nabídky s lepší užitnou vlastností,

$u_i...$ je hodnota užitné vlastnosti i-té nabídky,

$u_{min} ...$ je minimální požadovaná hodnota užitné vlastnosti,

$u_{max} ...$ je horní hranice požadované hodnoty užitné vlastnosti uvažovaná pro cenové zohlednění.

Příklad

Zadavatel nakupuje opravu chodníku. Potřebuje, aby rekonstrukce byla hotova nejpozději za 3 měsíce, avšak ekonomicky je racionální si připlatit i za dřívější termín dokončení. Za zkrácení termínu o jeden měsíc je na základě propočtu rozumné si připlatit 15 % ceny. Maximálně lze však (např. na základě analýzy technologického postupu) přistoupit na zkrácení termínu o 1 měsíc. Dále si zadavatel vypočítal, že průměrně za jeden rok po skončení záruky musí do oprav investovat 2 % pořizovací ceny. Na základě dalších výpočtů zadavatel zjistil, že ekonomicky se vyplatí připlatit si maximálně za 3 roky dodatečné záruky. Na základě tohoto je zvoleno následující hodnotící kritérium.

$$E = \frac{100 + 0,15 * u_1 + 0,06 * u_2}{NC}$$

Kde:

$u_1...$ je dílčí kritérium doba rekonstrukce,

$u_2 ...$ je dílčí kritérium dodatečná záruka.

Pokud nabízející navrhne 3 měsíce, dostává 0 bodů, pokud 2 měsíce, obdrží 100 bodů. Kratší termín než dva měsíce není dodatečně bonifikován. V případě kritéria u_2 je přiděleno 100 bodů za 3 dodatečné roky záruky. V případě, že se nabídky u užitných kritérií pohybují mezi minimální a maximální úrovní, je jim přidělen alikvotní počet bodů.

Poznámka:

Stejně jako v předešlém případě je možné modifikovat na:

$$CV_i = NC_i * (1 - a * \frac{u_{\max} - u_i}{u_{\max} - u_{\min}} - b * \frac{v_i - v_{\max}}{v_{\max} - v_{\min}})$$

Kde:

CV_i ... je cena výpočtová (pro účely hodnocené nabídek) i -té nabídky,

NC_i ... je nabídková cena i -té nabídky,

a, b ... jsou zohlednění nabídky s lepšími užitnými vlastnostmi,

u_i ... je hodnota užitné vlastnosti i -té nabídky,

$u_{\min}$... je minimální požadovaná hodnota užitné vlastnosti,

$u_{\max}$... je horní hranice požadované hodnoty užitné vlastnosti uvažovaná pro zohlednění.

Druhou variantou cenového zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností je varianta absolutního ohodnocení dodatečné kvality. Obecný vzorec výpočtu ekonomické výhodnosti má tvar:

$$E = NC - \frac{a_1 * u_1}{100} - \frac{a_2 * u_2}{100} - \dots - \frac{a_n * u_n}{100}$$

Kde:

a_i ... je finanční částka v Kč, kterou je u zadavatele ekonomicky racionální zaplatit za zvýšení užitné vlastnosti u_i na maximální relevantní úroveň,

u_i ... je bodové ohodnocení v intervalu 1-100 i -té užitné vlastnosti.

Při aplikaci tohoto vzorce je nutné:

- stanovit minimální požadavky užitných vlastností nakupovaného předmětu,
- identifikovat ty užitné vlastnosti, u kterých je ekonomicky racionální připlatit si za vyšší hodnoty,
- u těchto vlastností stanovit hranice, ve kterých budou hodnoceny (min. a max. hodnoty). V případě, že nabídka nesplňuje minimální hodnoty, je vyřazena, v případě, že přesahuje maximální hodnoty, nejsou dále přidělovány body,
- stanovit, jakou částku v Kč je pro zadavatele ekonomicky racionální vynaložit za maximální hodnotu nadstandardu.

Příklad

Zadavatel nakupuje opravu chodníku. Potřebuje, aby rekonstrukce byla hotova nejpozději za 3 měsíce, avšak ekonomicky racionální je připlatit si i za dřívější termín dokončení. Z propočtů vychází, že za zkrácení termínu o jeden měsíc je rozumné připlatit 1 mil. Kč. Maximálně lze však (např. na základě analýzy technologického postupu) přistoupit na zkrácení termínu o 1 měsíc.

Dále si vypočítal, že průměrně za jeden rok po skončení záruky musí do oprav investovat 150 tis. Kč. Na základě dalších výpočtů zadavatel zjistil, že ekonomicky se vyplatí připlatit si maximálně za 3 roky dodatečné záruky. Na základě tohoto je zvoleno následující hodnotící kritérium.

$$E = NC - \frac{1\,000\,000 * u_1}{100} - \frac{450\,000 * u_2}{100}$$

Kde:

u_1 ... je dílčí kritérium doba rekonstrukce,

u_2 ... je dílčí kritérium dodatečná záruka.

Pokud nabízející navrhne 3 měsíce, dostává 0 bodů, pokud 2 měsíce, obdrží 100 bodů. Kratší termín než dva měsíce není dodatečně bonifikován. V případě kritéria u_2 je přiděleno 100 bodů za 3 dodatečné roky záruky. V případě, že se nabídky u užitečných kritérií pohybují mezi minimální a maximální úrovní, je jim přidělen alikvotní počet bodů.

Vybrána je ta z variant, kde kritérium E dosahuje nejnižších hodnot.

Pokud se jedná o nákup statku, který v budoucnu přináší provozní náklady, jejichž výše se mezi jednotlivými nabídkami liší, nahrazuje se nabídková cena ve vzorci hodnotou celoživotních nákladů.

Příklad

Zadavatel nakupuje tiskárny a požaduje jejich minimální schopnost tisku 50 stránek za minutu. Zároveň si vypočítal, že je ekonomicky racionální si připlatit za rychlejší tisk, a to v rozsahu do 70 stránek za minutu. Vyšší rychlost tisku pro něj ztrácí smysl. V zadávací dokumentaci tak bude požadovat, aby tiskárna byla schopná tisknout minimálně 50 stránek za minutu. Z provedených kalkulací vyplývá, že za zvýšení rychlosti tisku je rozumné si připlatit maximálně 10 % ceny. Dále zadavatel předpokládá, že každá tiskárna vytiskne každý rok 10 tis. papírů, přičemž očekávaná doba životnosti jsou tři roky. Požaduje po nabízejících, aby ve své nabídce uvedli cenu toneru a jeho očekávanou kapacitu (ve smyslu počtu stránek). Ve vnitřním předpisu si zadavatel stanovil diskontní míru 4 %.

Vzorec pro kritérium ekonomické výhodnosti bude v tomto případě vypadat následovně:

$$E = \frac{100 + 0,1 * u_1}{NC + 10 / tkt * cena\ toneru + (10 / tkt * cena\ toneru) / (1 + 0,04) + (10 / tkt * cena\ toneru) / (1 + 0,04)^2}$$

Kde u_1 ... je bodové ohodnocení dodatečné kvality (rychlosti tisku) a tkt je tisková kapacita toneru v tis. stránek.

Pokud je rychlost tisku 50, je hodnocení 0, pokud 70, pak 100. Nad 70 nejsou další body přidělovány. V případě, že se nabídky u užitého kritéria pohybují mezi minimální a maximální úrovní, je přidělen alikvotní počet bodů.

Ve jmenovateli je uvedena hodnota celoživotních nákladů, složená z ceny tiskárny a ročních provozních nákladů (v tomto případě redukovaných pouze na cenu toneru). Vybrána je následně ta z nabídek, která dosáhla nejvíce bodů na jednotku nákladů.

Poznámka:

Stejně jako v předešlých případech je možné modifikovat na:

$$CV = WLC - 0,10 * NC * \frac{rychlost_{nabídka} - rychlost_{min}}{rychlost_{max} - rychlost_{min}}$$

Kde WLC... jsou celoživotní náklady.

4.5 Dílčí hodnotící kritéria

Vedle volby správného vztahu mezi jednotlivými dílčími kritérii musí zadavatel také vyhodnotit, zda je jejich volba ekonomicky správná. Toto prověření provádí prostřednictvím následujících otázek.

Tabulka 9: Prověření relevance dílčích kritérií

Otázka	Odpověď	
	Ano (1)	Ne (0)
Vztahují se zvolená dílčí hodnotící kritéria pouze <i>k podstatným vlastnostem</i> předmětu veřejné zakázky?		
Jsou daná dílčí hodnotící kritéria vyhodnotitelná? Mají stanovené hodnotící ukazatele?		
Pokrývají dílčí hodnotící kritéria požadavky na hospodárné, efektivní a účelné použití zdrojů potřebných k realizaci veřejné zakázky?		
Výsledné skóre		

Zdroj: Ochrana, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha. Ekopress 2008, upraveno

Také v tomto případě je potřebné, aby zadavatel získal všechny kladné odpovědi na uvedené otázky.

Obsahem **první otázky** je prověření, že stanovená kritéria umožní hodnotit podstatné vlastnosti předmětu veřejné zakázky. Toho dosahujeme tím, že z jednotlivých charakteristik (parametrů)

veřejné zakázky odvozujeme jednotlivá hodnotící kritéria tak, abychom pokryli věcnou stránku předmětného plnění veřejné zakázky.

V **druhé otázce** prověřujeme, zda hodnotící kritéria v sobě přímo obsahují ukazatele, na jejichž základě bude možné hodnotit jednotlivé nabídky. Dílčí hodnotící kritéria jsou z hlediska způsobu vyhodnocování dvojího druhu. **Kvantitativní kritéria** jsou přímo vyhodnotitelná. Jsou stanovena tak, že v sobě přímo obsahují hodnotící ukazatele. **Kvalitativní kritéria** takové ukazatele neobsahují. Proto je hodnotíme na stupnici. K tomu můžeme použít např. stupnici od nuly do deseti bodů, kdy nula znamená absolutní nespokojenost, deset bodů pak naprostou spokojenost. Použití kvalitativních kritérií však s sebou přináší řadu komplikací, jak již bylo zmíněno výše.

V **třetí otázce** zadavatel prověřuje, zda dílčí hodnotící kritéria pokrývají požadavky na hospodárné, efektivní a účelné použití zdrojů potřebných k realizaci veřejné zakázky. Příklady uvádí tabulka níže.

Tabulka 10: Vztah mezi kritérii, sledovanými ukazateli, 3E a příklady typických předmětů veřejných zakázek

Kritérium	Sledovaný ukazatel	Vztah sledovaného ukazatele k 3E	Příklad předmětu veřejné zakázky
Nabídková cena	Náklady na pořízení zakázky Náklady na provoz během životního cyklu	Přímo sledováno kritérium hospodárnosti. Zadavatel je povinen implicitně zahrnout kritérium účelnosti do technických podmínek zakázky a do zadávacích podmínek.	Nákup techniky s jasně definovanými parametry, záručním a pozáručním servisem
Kvalita	Míra uspokojení s nabízenou kvalitou měřená stupnicí	Sledováno kritérium účelnosti	Veřejné služby
Technická úroveň nabízeného plnění	Technické parametry	Sledováno kritérium účelnosti	Projekty
Provozní náklady	Peněžní jednotky/časová jednotka	Je ukazatelem hospodárnosti (celkové náklady na daný provoz) a ukazatelem efektivnosti (náklady na jednotku výstupu)	Akviziční (technické) systémy, náklady na služby, náklady na provoz staveb
Návratnost nákladů	Doba, kdy se vrátí vynaložené náklady	Je ukazatelem efektivnosti	Všechny druhy investic, jejichž výstupy je možné měřit peněžně (elektrárna, přehrada, dálnice)
Záruční servis	Časové jednotky (maximalizační kritérium)	Sledováno kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	Prakticky u všech předmětů veřejných zakázek na dodávky a stavební práce

Pozáruční servis	Časové jednotky (maximalizační kritérium)	Sledováno kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	Prakticky u všech předmětů veřejných zakázek na dodávky a stavební práce
Dodací lhůta	Časové jednotky (minimalizační kritérium)	Sledováno kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	Prakticky u všech předmětů veřejných zakázek
Lhůta pro dokončení	Časové jednotky (maximalizační kritérium)	Sledováno kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	Prakticky u všech předmětů veřejných zakázek
Estetické vlastnosti	Estetický soulad měřený stupnicí projektu s historickým okolím	Sledováno kritérium účelnosti	Stavební projekty v historickém jádru města, projekty s dopady na vzhled krajiny, restaurátorské projekty, projekty na opravu budov

Zdroj: Ochrana, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha. Ekopress 2008, upraveno

Komentáře k vybraným dílčím kritériím

Komentář pro kritérium „nabídková cena“

Kritérium „nabídkové ceny“ může být použito ve dvou základních případech. V prvním se zadavatel rozhoduje hodnotit nabídky pouze podle kritéria nejnižší nabídkové ceny. Druhým případem použití kritéria nabídkové ceny je, kdy toto kritérium tvoří jedno z dílčích kritérií. V takovém případě jsou obsahem nabídkové ceny náklady na pořízení zakázky a náklady na provoz během životního cyklu. Nabídková cena prověřuje hospodárnost.

Komentář pro kritérium „kvalita“

Kritérium kvality je kvalitativním kritériem. Prověřuje účelnost. Ukazatelem pro hodnocení kritéria kvality je míra uspokojení s nabízenou kvalitou. Míru uspokojení měříme na stupnici na základě použití dotazovacích metod na straně potenciálních uživatelů veřejné zakázky (či expertů) a na základě bezprostředních uživatelů efektů z veřejné zakázky v průběhu toku užitků, které z ní plynou (při průběžné a následné kontrole).

Komentář pro kritérium „technická úroveň řešení“

Sledovaným kritériem jsou parametry projektu vyjádřené ve formě číselných údajů, ale může jimi být také např. architektura navrhovaného řešení, míra využití dostupných technologií, míra integrace do stávajícího prostředí zadavatele atd. Tímto kritériem sledujeme zejména účelnost vynaložených zdrojů.

Komentář pro kritérium „provozní náklady“

Typickým ukazatelem tohoto kritéria jsou náklady na provoz měřené v čase, a to jak v určité periodě, tak i ve vztahu k době životnosti. Použití tohoto kritéria zahrnuje jak princip hospodárnosti (nejnižší provozní náklady dané nabídky za dobu životnosti), tak i princip efektivnosti, kdy ukazatelem jsou např. náklady na úklid/plocha či náklady na údržbu dané jednotky.

Komentář pro kritérium „návratnost nákladů“

Toto kritérium měří dobu, za níž budou splaceny náklady. Tímto kritériem je sledována efektivnost alokace zdrojů.

Komentář pro „časová kritéria“

Časová kritéria existují v různých formách, a to například jako záruční servis, pozáruční servis, dodací lhůta a lhůta pro dokončení. Kritérium záručního servisu a pozáručního servisu patří mezi užitná kritéria (kritéria maximalizační). Kritérium dodací lhůty a lhůty pro dokončení jsou minimalizačními kritérii. Pro hodnocení stanovujeme časové ukazatele.

Komentář pro kritérium „estetické vlastnosti“

Toto kritérium patří mezi kvalitativní kritéria. Podstatou je hodnocení celkového estetického dojmu z daného návrhu (např. vyjádřeného na stupnici). Nevýhodou tohoto kritéria je, že hodnocení může být zatíženo subjektivismem. K částečné eliminaci subjektivismu je možné přispět tím, že zadavatel (hodnotící komise) sestaví pro hodnocení nabídek tabulku s deskriptorem, který popisuje jednotlivé přidělované hodnoty. Při hodnocení nabídek pak tyto hodnoty normalizujeme a násobíme příslušnou vahou dílčího hodnotícího kritéria.

Kritérium účinnosti

Toto kritérium patří do maximalizačních kritérií. Obecně se jím rozumí poměr výkonu k příkonu. S ohledem na obecné vymezení je možné toto kritérium používat u příslušného předmětu veřejné zakázky – například v těchto **specifických formách**:

- účinnost tepelná, kdy toto kritérium vyjadřuje účinnost pořizovaného systému měřeného poměrem tepla, které může být přeměněno v (mechanickou) práci,
- účinnost mechanická, kdy toto kritérium měří poměr práce, která je získávána z pořizovaného systému, k práci přivedené,
- účinnost objemová, kdy toto kritérium vyjadřuje poměr výstupů a vstupů ve formě hmotnostního množství látky, které z pořizovaného systému vystupuje, k množství, které do systému vstupuje.

Kritérium produktivity (resp. efektivnosti)

Kritérium produktivity (resp. efektivnosti) používáme v těchto základních formách:

- pro vyjádření produktivity pořizovaného systému; jedná se o maximalizační kritérium, kdy sledujeme množství výstupů (produkce) za určitou dobu,
- nebo inverzně ve formě minimalizačního kritéria, kdy sledujeme množství časových jednotek potřebných pro produkci předem stanoveného množství výstupů (produkce).

Kritérium nákladové efektivnosti (resp. produktivity nákladů)

Kritérium nákladové efektivnosti (resp. nákladové produktivity) je specifikací a analogií obecnějšího kritéria produktivity (resp. efektivnosti). Existuje ve formě:

- nákladové efektivnosti (jedná se o minimalizační kritérium), kdy jsou nabídky posuzovány s ohledem na minimalizaci nákladů potřebných na produkci jedné jednotky výstupu (např. na jednotku plochy vyčištěného chodníku) za předpokladu dodržení stanovené kvality, nebo
- ve formě produktivity nákladů (maximalizační kritérium), kdy nabídky posuzujeme s ohledem na to, kolik naturálních jednotek výstupu je získáno z jedné vynaložené peněžní jednotky vstupů (nákladů).

Kritérium výkonu

Toto kritérium je maximalizačním kritériem, kdy měří množství práce za časovou jednotku. Kritérium výkonu má různé formy, a to například:

- výkon jmenovitý, který je dán parametry pořizované akvizice (například parametry pořizovaného stroje),
- výkon měrný (neboli specifický), kterým se rozumí výkon vztažený na nějakou jednotku charakterizující pořizovaný stroj (například na hmotnost),
- výkon stanovený na základě stupně splnění ukazatelů vztahujících se k předmětu (ideálně k cílům) veřejné zakázky. Vhodným ukazatelem je procentní splnění cílů.

4.5.1 Postup při stanovení vah

Zákon o veřejných zakázkách v § 78 stanoví, že je-li základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, musí zadavatel jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím stanovit váhu, kterou vyjádří v procentech, nebo stanoví jiný matematický vztah mezi dílčími kritérii. Pokud je stanovována váha, může být u jednotlivých kritérií shodná. Pro stanovení vah může zadavatel využít řadu metod. Praxe ukazuje, že je vhodné, aby zadavatel co nejvíce objektivizoval proces stanovení vah.

a) Objektivizace stanovení vah ze strany zadavatele

Objektivizací procesu stanovení vah se rozumí použití takového postupu, kdy zadavatel použije ke stanovení vah dílčích hodnotících kritérií více postupů. Z jejich výstupů je pak vypočtena průměrná hodnota výsledné váhy. Tu pak zadavatel uvede do zadávací dokumentace.

Ke stanovení vah dílčích kritérií může zadavatel použít různé metody. Z jejich množiny¹⁴ jsou pro stanovení vah dílčích hodnotících kritérií vhodné zejména následující metody:

- metoda alokace 100 bodů,
- metoda párového srovnávání kritérií,
- metoda párového srovnávání kritérií s deskriptorem.

Pro objektivizaci hodnot vah dílčích hodnotících kritérií doporučujeme získané hodnoty dílčích hodnotících kritérií z jednotlivých metod zprůměrovat. Tak například, nechť zadavatel použil ke stanovení vah dílčích hodnotících kritérií metodu alokace 100 bodů a metodu párového srovnávání.

Nechť pro kritérium č. 1 získal metodou alokace 100 bodů hodnotu 36 %.

Nechť metodou párového srovnávání získal pro kritérium č. 1 váhu ve výši 34 %.

„Objektivizovaná“ hodnota tohoto kritéria, stanovená metodou aritmetického průměru, je 35 % $((34 + 36)/2) = 35$.

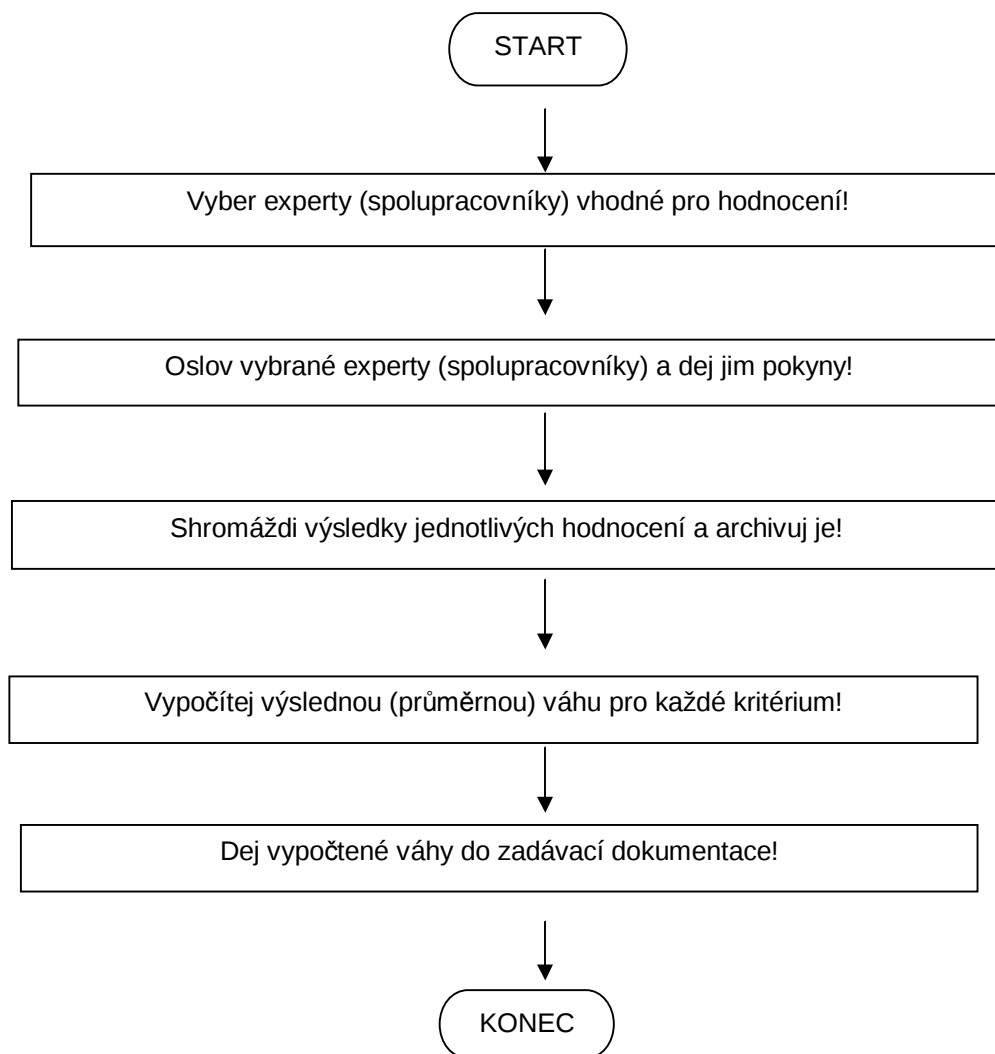
Tuto váhu dílčího kritéria č. 1 pak zadavatel dá do zadávací dokumentace.

b) Metodika postupu při stanovení vah dílčích hodnotících kritérií s použitím alokace 100 bodů

Nejjednodušším postupem stanovení hodnotících kritérií je alokace 100 bodů. Výstupem této metody je stanovení vah dílčích kritérií v procentech, což je v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, § 78 odst. 5. Při použití této metody zadavatel může postupovat tak, jak ukazuje následující graf.

¹⁴ Podrobně je i s aplikacemi uvádí publikace Ochrana, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha. Ekopress 2008, s. 78 – 84.

Graf 4: Postup zadavatele při stanovení vah metodou alokace 100 bodů (aplikace § 78 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách)



Zdroj: Ochrana, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha. Ekopress 2008, upraveno

Nechť zadavatel ke stanovení vah hodnotících kritérií oslovil pět expertů s tím, aby každý rozdělil 100 bodů jednotlivým kritériím podle důležitosti. Pro metodickou názornost uveďme, že za hodnotící kritéria byla stanovena nabídková cena, kvalita, provozní náklady, záruční servis a dodací lhůta. Hodnocení jednotlivých expertů zachycuje tabulka.

Tabulka 11: Hodnocení dílčích hodnotících kritérií jednotlivými experty

Kritérium	Jméno experta					Průměrné hodnocení kritéria (zadané do zadávací dokumentace)
	A	B	C	D	E	
Nabídková cena	35	33	34	33	35	34
Kvalita	25	27	26	27	25	26
Provozní náklady	20	19	18	18	20	19
Záruční servis	12	13	14	13	12	12,8
Dodací lhůta	8	8	8	9	8	8,2
Σ	100	100	100	100	100	100

Pro ilustraci uveďme výpočet hodnoty průměrného hodnocení kritéria nabídkové ceny: $(35 + 33 + 34 + 33 + 35)/5 = 34$. Obdobně zadavatel postupuje při výpočtu průměrného hodnocení ostatních kritérií. Vypočítané hodnoty pak zveřejňuje v zadávací dokumentaci.

c) Metodický postup stanovení vah dílčích hodnotících kritérií metodou párového srovnávání kritérií

Další vhodnou metodou stanovení vah hodnotících kritérií je, že váhy můžeme určit na základě tzv. párového srovnávání. Zadavatel postupuje obdobně jako v předchozím případě (použití metody alokace 100 bodů), kdy osloví několik expertů (svých spolupracovníků). Pro lepší pochopení podstaty metody párového srovnávání budeme pracovat jen s jedním expertem (pracovníkem), který stanovuje váhy dílčích hodnotících kritérií. V reálném případě může zadavatel opět oslovit více expertů (spolupracovníků) a z jejich hodnocení pak aritmetickým průměrem stanovit výslednou váhu dílčích hodnotících kritérií, kterou uveřejní v zadávací dokumentaci.

Při použití této metody **postupujeme následovně:**

1. předběžně seřadíme jednotlivá hodnotící kritéria do pořadí podle jejich důležitosti.
2. sestavíme tabulku (matici) pro vzájemné porovnávání jednotlivých hodnotících kritérií
3. provádíme porovnávání jednotlivých kritérií tak, že při preferenci daného dílčího kritéria před druhým kritériem zapisujeme na příslušné (preferované) místo 1. Na nepreferované místo daného kritéria pak píšeme 0.

- pro každé dané kritérium sečteme počet jedniček v řádku a počet nul ve sloupci. Výsledné číslo zapíšeme do tabulky nazvané „Počet preferencí jednotlivých dílčích hodnotících kritérií a stanovení vah kritérií“.
- provedeme normování vah. Normování vah se provádí podle vztahu:

$$V_i = \frac{K_i}{\sum_{j=1}^n K_j}$$

Kde:

V_i ... normovaná váha i - tého kritéria,

K_i ...nenormovaná váha i - tého kritéria,

n ... počet kritérií.

- Na základě normování vah stanovíme váhu dílčího hodnotícího kritéria.

Praktická aplikace výpočtu váhy dílčích hodnotících kritérií

V prvním kroku seřadíme kritéria podle důležitosti. Nechť máme pět dílčích hodnotících kritérií. Pro zjednodušení je označme čísly 1 – 5. Nechť tato čísla zároveň vyjadřují předběžné pořadí důležitosti (ordinální pořadí) jednotlivých kritérií.

V druhém kroku si nejdříve sestavíme tabulku (matici) pro párové porovnávání jednotlivých dílčích hodnotících kritérií.

Ve třetím kroku provádíme párové porovnávání podle výše uvedené zásady (postupový krok č. 3). Tedy postupujeme tak, že jednotlivá kritéria vzájemně porovnáváme podle jejich významu. Použijeme matici, kterou sestavujeme tak, že párově porovnáváme jednotlivé dvojice kritérií, přičemž preferenci kritéria v daném řádku před kritériem ve sloupci označujeme jedničkou. Je-li preferováno kritérium ve sloupci, pak píšeme nulu. Nechť jsou výsledky párového srovnávání kritérií následující:

Tabulka 12: Párové srovnání významu kritérií

Kritérium	1	2	3	4	5
1.	-	1	1	1	1
2.		-	1	0	1
3.			-	1	1
4.				-	0
5.					-

Ve čtvrtém kroku stanovíme počet preferencí daného dílčího hodnotícího kritéria. Počet preferencí daného kritéria stanovíme tak, že sečteme počet jedniček v řádku a počet nul ve sloupci daného kritéria. Výsledky zapíšeme do tabulky „Počet preferencí jednotlivých dílčích hodnotících kritérií a stanovení vah kritérií“.

Tabulka 13: Počet preferencí jednotlivých dílčích hodnotících kritérií a stanovení vah kritérií

Kritérium	Počet preferencí	Váha dílčího hodnotícího kritéria
1.	4	0,4
2.	2	0,2
3.	2	0,2
4.	1	0,1
5.	1	0,1
Σ	10	1,0

V pátém kroku stanovíme váhy dílčích hodnotících kritérií. Váhu kritéria vypočteme tak, že dělíme počet preferencí daného kritéria celkovým počtem preferencí. Tedy pro kritérium první platí, že počet preferencí je 4. Celkový počet preferencí je 10. Tedy váha prvního kritéria je $4/10 = 0,4$. Váhy jednotlivých dílčích hodnotících kritérií zadavatel zveřejňuje v zadávací dokumentaci.

4.5.2 Metodický postup zadavatele v případě neschopnosti stanovit váhu dílčích kritérií

Zákon o veřejných zakázkách stanovuje, že „jestliže zadavatel není objektivně schopen stanovit váhu dílčích hodnotících kritérií, uvede dílčí hodnotící kritéria v sestupném pořadí podle významu, který jim zadavatel přisuzuje“ (§ 78 odst. 7). V takovém případě je možné použít následující **metodický postup**:

1. Zadavatel osloví své spolupracovníky (experty) a požádá je, aby stanovili pořadí uvedených kritérií.
2. Na základě získaného pořadí zadavatel určí výsledné pořadí dílčích kritérií.
3. Dílčí hodnotící kritéria i s uvedením pořadí zadavatel zveřejní v zadávací dokumentaci.

Praktická aplikace

Pracovník zadavatele odpovědný za vypracování zadávací dokumentace oslovil pět spolupracovníků a požádal je, aby stanovili pořadí pěti hodnotících kritérií podle jejich důležitosti s ohledem na uvažovaný předmět veřejné zakázky. Kritérium uvedené na prvním místě získává známku „1“, na druhém místě známku „2“ atd.

Ze získaných hodnocení jednotlivých oslovených spolupracovníků pak zadavatel stanoví pořadí jednotlivých dílčích kritérií podle důležitosti. Toto pořadí pak zveřejňuje v zadávací dokumentaci. Příklad dokresluje tabulka níže:

Tabulka 14: Seřazení kritérií jednotlivými oslovenými spolupracovníky (experty)

Kritérium	Jméno experta s přiděleným pořadím kritéria					Průměrné hodnocení kritéria z hlediska pořadí
	A	B	C	D	E	
1	1	1	1	1	1	1,0
2	2	2	2	2	2	2,0
3	4	3	3	3	3	3,2
4	3	4	4	4	4	3,8
5	5	5	5	5	5	5,0

Z tabulky je zřejmé, že kritérium číslo 1 je jednoznačně dominující. Z hlediska pořadí mu všichni oslovení experti přiřadili první místo. Kritérium číslo 2 všichni oslovení experti dali shodně na druhé místo. U třetího a čtvrtého kritéria se experti mírně lišili v názorech na pořadí daných kritérií. Z průměrného hodnocení jejich pořadí je zřejmé, že kritérium číslo 3 se umístilo na třetím místě a kritérium číslo 4 se umístilo na čtvrtém místě. Kritérium číslo 5 všichni dotazovaní dali na poslední místo. Toto pořadí jednotlivých kritérií uvede zadavatel do zadávací dokumentace.

4.6 Praktické metodické postupy hodnocení nabídek s ohledem na ustanovení zákona o veřejných zakázkách a principy 3E

4.6.1 Metodický postup hodnocení nabídek pro případ použití kvantitativních kritérií

Kvantitativní kritéria jsou taková, která jsou přímo vyhodnotitelná, neboť svými údaji (číslly) kvantitativně vyjadřují, jak jednotlivé nabídky splňují dané dílčí kritérium.

Kvantitativní kritéria jsou dvojího druhu, a to kritéria užitná a kritéria nákladová. Kritéria užitná jsou kritéria maximalizační. Kritéria nákladová jsou kritéria minimalizační.

4.6.2 Příklad na hodnocení kvantitativního maximalizačního kritéria

Nechť máme jako kvantitativní kritérium „výkon technického systému“. To je kritérium maximalizační. Obecně platí, že čím vyšší je hodnota daného kritéria, tím lépe je splněno. Hodnota, která je nejvyšší, je brána jako základ pro porovnání. Má při normalizaci přiřazenou hodnotu 1, resp. 100 %.

Tabulka 15: Příklad hodnocení pozitivního kvantitativního kritéria (výkon)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Výkon (kW)	100	120	90	110	110

V uvedeném případě dosahuje nejlepší hodnoty nabídka B. Hodnoty ostatních nabídek pro dané kritérium k této nabídce přepočítáme. Tak např. nabídka D splňuje ve srovnání s nejlepší nabídkou B dané kritérium na 92 % $(110/120) \cdot 100$.

Výsledky přepočtu (normalizaci hodnot) obsahuje následující tabulka.

Tabulka 16: Příklad hodnocení kvantitativního kritéria (normalizace hodnot výkonu)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Normalizace údajů kritéria výkonu	0,84	1,00	0,75	0,92	0,92
Převedení normalizovaných hodnot na %	84	100	75	92	92

Tímto postupem je především **prověřeno kritérium efektivnosti a účelnosti (resp. účinnosti)**, neboť dané údaje, vyjádřené v procentech, odpovídají na to, která nabídka splňuje dané kritérium nejlépe a kolikrát jsou ostatní nabídky méně efektivní ve srovnání s nejlepší nabídkou.

V praxi **může zadavatel stanovit racionální hranici daného kritéria**. Děje se tak v případě, kdy není potřebné již dále navyšovat hodnotu daného kritéria, poněvadž užítky jsou dostačující v určité racionální míře. Tak například, nechť máme kritérium rychlosti pro speciální automobil, který pracuje v objektu, kde je maximální povolená rychlost 20 km/hod. Zadavatel se proto rozhodl, že pro toto kritérium určí racionální hranici 50 km/hod. (pro případné přejezdy v rámci města). Nechť jsou posuzovány tyto nabídky, jak ukazuje tabulka.

Tabulka 17: Příklad hodnocení kvantitativního kritéria (rychlost s uvedením horní racionální hranice kritéria rychlosti)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Rychlost	30	50	60	90	40
Upravená hodnota s ohledem na racionální hranici 50 km/hod.	30	50	50	50	40

Jak je zřejmé, nabídky C a D přesahují zadavatelem stanovenou hranici. Proto jsou jejich hodnoty upraveny na hodnotu údaje odpovídající racionální hranici daného kritéria. V následném kroku pak provádíme již známým postupem normalizaci údajů, jak uvádí tabulka.

Tabulka 18: Příklad hodnocení kvantitativního kritéria (normalizace hodnoty kritéria s ohledem na racionální hranici daného kritéria)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Normalizace údajů kritéria rychlosti	0,6	1	1	1	0,8
Převedení normalizovaných hodnot na %	60	100	100	100	80

4.6.3 Minimalizační kritéria a prověřování principů 3E při hodnocení nabídek

Zadavatel používá k hodnocení i minimalizační dílčí hodnotící kritéria. Z nich nabídková cena musí být jedním z dílčích hodnotících kritérií. Minimalizační kritéria jsou kritéria nákladová. Protože náklady kladou nároky na zdroje a zdroje jsou omezené (vzácné), je nejlépe v tomto případě splněno toto kritérium u té nabídky, kde je daná hodnota nejnižší. Tuto hodnotu pak bereme jako základ pro porovnání s ostatními nabídkami. Vysvětleme daný problém na příkladu kritéria nabídkové ceny, jak uvádí následující tabulka.

Tabulka 19: Příklad hodnocení negativního kvantitativního kritéria (nabídková cena)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Nabídková cena (mil. Kč)	15	14	12	13	12,5

Jak je zřejmé, nejlépe dané kritérium splňuje nabídka C. Proto této hodnotě v procesu normalizace přiřadíme hodnotu 1 a hodnoty ostatních kritérií s ohledem na tuto hodnotu vypočítáme nepřímou úměrou. Výsledky hodnocení obsahuje následující tabulka.

Tabulka 20: Příklad hodnocení negativního kvantitativního kritéria (normalizace hodnot nabídkové ceny)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Normalizace údajů kritéria výkonu	0,80	0,86	1,00	0,87	0,96
Převedení normalizovaných hodnot na %	80	86	100	87	96

Také v tomto případě, obdobně jako je tomu u pozitivních kvantitativních kritérií, zadavatel tímto postupem **prověřuje kritérium efektivnosti a účelnosti**.

4.6.4 Metodický postup hodnocení nabídek při použití kvalitativních kritérií. Zohlednění principu účelnosti

Při hodnocení nabídek můžeme používat i tzv. **kvalitativní hodnotící kritéria**. Zákon o veřejných zakázkách z nich některá výslovně zmiňuje v § 78 odst. 4. Patří k nim zejména dílčí hodnotící kritérium „kvality“ a dílčí hodnotící kritérium „estetické vlastnosti“. **Kvalitativní hodnotící kritéria** jsou typickými dílčími hodnotícími kritérii, která **prověřují hledisko účelnosti** použitých zdrojů.

K hodnocení kvalitativního kritéria zadavatel (resp. hodnotící komise) zpracovává tabulku s deskriptorem, na jejímž základě se hodnotí stupeň splnění daného kvalitativního kritéria u jednotlivých nabídek, jak ukazuje tabulka níže. Do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek je však nutné uvést popis způsobu přidělování bodů a zdůvodnění, proč daná nabídka dostala právě tolik bodů v porovnání s ostatními nabídkami (viz § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách).

Tabulka 21: Přidělení bodů ze stupnice s deskriptorem pro hodnocení kvality nabídky

Počet bodů	Slovní hodnocení
1	Kvalita splňuje na nejnižší přípustné míře stanovené požadavky.
2	Kvalita je mimořádně špatná.
3	Kvalita je velmi špatná.
4	Kvalita je špatná.
5	Kvalita je splněna jen v základních rysech.
6	Kvalita je splněna jen s výhradami.
7	Kvalita je splněna dobře.
8	Kvalita je splněna velmi dobře.
9	Kvalita je splněna téměř dokonale.
10	Kvalita je naprosto dokonalá.

Zdroj: Ochrana, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. Praha: Ekopress 2008, s. 86.

Nechť bylo kritérium kvality hodnoceno u jednotlivých nabídek tak, jak ukazuje následující tabulka:

Tabulka 22: Příklad hodnocení kvalitativního kritéria (kritérium kvality)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Kvalita (body)	10	8	6	7	6

V následném kroku postupujeme jako v případě hodnocení kvantitativních kritérií, tedy po expertním přidělení bodových hodnot pro dílčí kritérium „kvality“ bodové hodnoty, normalizujeme a následně převedeme na procenta. Výsledky ukazuje tabulka.

Tabulka 23: Příklad hodnocení kvalitativního kritéria (normalizace hodnot dílčího kritéria „kvality“)

Kritérium	Nabídka				
	A	B	C	D	E
Normalizace údajů kritéria kvality	1,00	0,80	0,60	0,70	0,60
Převedení normalizovaných hodnot na %	100	80	60	70	60

Nyní můžeme vysvětlovanou problematiku ukázat komplexně na příkladu hodnocení jednotlivých nabídek s následným výběrem nejvhodnější nabídky.

4.6.5 Souhrnný příklad hodnocení jednotlivých nabídek a výběr nejvhodnější nabídky

Předpokládejme, že máme hodnotit nabídky s následujícími parametry, jak ukazuje tabulka.

Tabulka 24: Parametry (stupeň splnění jednotlivých hodnotících kritérií) u jednotlivých nabídek

Název kritéria	Nabídka (hodnota splnění daného dílčího kritéria)				
	A	B	C	D	E
Nabídková cena (mil. Kč)	15	14	12	13	12,5
Kvalita (body)	10	8	6	7	6
Provozní náklady (mil. Kč/rok)	2	1,9	2,1	2,8	2,5
Pozáruční servis (roky)	5	4	4	4	4
Dodací lhůta (měsíce)	8	9	10	8	9

Jak je zřejmé, nabídková cena, provozní náklady a dodací lhůta jsou kritérii minimalizačními. Kvalita a pozáruční servis jsou kritérii maximalizačními. Nyní již známým postupem provedeme normalizaci uvedených údajů. Výsledky ukazuje následující tabulka.

Tabulka 25: Normalizace hodnot jednotlivých kritérií u hodnocených nabídek

Název kritéria	Nabídka (hodnota splnění daného dílčího kritéria)				
	A	B	C	D	E
Nabídková cena	0,80	0,86	1,00	0,87	0,96
Kvalita	1,00	0,80	0,60	0,70	0,60
Provozní náklady	0,95	1,00	0,91	0,68	0,76
Pozáruční servis	1,00	0,80	0,80	0,80	0,80
Dodací lhůta	1,00	0,89	0,80	1,00	0,89

Zákon o veřejných zakázkách klade zadavateli za povinnost, že v případě, je-li základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, musí jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím stanovit váhy. Necht' byly váhy stanoveny některým z již zmiňovaných postupů s tímto výsledkem (hodnoty jsou pouze názorné):

Tabulka 26: Váhy dílčích hodnotících kritérií

Kritérium	Váha (%)
Nabídková cena	34
Kvalita	30
Provozní náklady	14
Pozáruční servis	12
Dodací lhůta	10
Celkem	100

Tyto váhy jsou pak při hodnocení nabídek použity pro výpočet dílčí vážené užitnosti (pro jednotlivá kritéria) a pro výpočet celkové vážené užitnosti, jak ukazuje následující tabulka:

Tabulka 27: Vážené splnění dílčích kritérií a celková vážená užitnost hodnocených nabídek

Název kritéria	Nabídka (hodnota splnění daného dílčího kritéria)				
	A	B	C	D	E
Nabídková cena	27,20	29,24	34,00	29,58	32,64
Kvalita	30,6	24,00	18,00	21,00	18,00
Provozní náklady	13,30	14,00	12,74	9,52	10,64
Pozáruční servis	12,00	90,60	9,60	9,60	9,60
Dodací lhůta	10,00	8,90	8,00	10,00	8,90
Celková vážená užitnost	92,50	85,90	82,34	79,70	79,78
Pořadí nabídek	1.	2.	3.	5.	4.

Nejlépe při hodnocení nabídek obstála nabídka A, která nejlépe splňuje hodnocení na bázi základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky.

Na tomto příkladu hodnocení je možné demonstrovat výše zdůrazňovanou **potřebu komplexního hodnocení nabídek na základě principů 3E**. V uvedeném případě, kdy by základním hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena, by se nabídka A umístila až na posledním místě.

5. Metody hodnocení

5.1 Metody hodnocení – dodávky

Při volbě metody hodnocení u veřejných zakázek na dodávky je nejprve nutné provést kategorizaci předmětu plnění podle kritérií, která byla specifikována v kapitole 4.4. Následná volba hodnotícího kritéria je ve své podstatě neoddělitelná od definice předmětu plnění. Úzký nebo naopak široce definovaný předmět plnění, který následně umožní relativně značnou rozdílnost nabídek (z hlediska relevantních vlastností), předem determinuje volbu hodnotícího kritéria. Na základě kritérií, která byla specifikována v kapitole 4.4., je možné identifikovat čtyři základní typy předmětů plnění.

Tabulka 28: Vazba volby typu hodnotícího kritéria na charakter předmětu plnění

Specifikace požadovaného statku	Hodnotící kritérium	Poznámka
Nakupovaný statek může mít pouze jednu podobu a není žádoucí posuzovat nabízené statky podle jejich užitných vlastností. Spotřebovávání statku zároveň negeneruje dodatečné provozní náklady.	Nejnižší nabídková cena, případně jednotkové náklady	Statky jednorázové spotřeby
Nakupovaný statek může mít pouze jednu podobu a není žádoucí posuzovat nabízené statky podle jejich užitných vlastností. Nabízené statky se však mohou lišit v provozních nákladech, které jejich používáním vznikají.	Ekonomická výhodnost – Celoživotní náklady	Statky dlouhodobé spotřeby
Nakupovaný statek ovlivňuje svými užitnými vlastnostmi míru dosažení cíle výdajové aktivity a negeneruje provozní náklady.	Ekonomická výhodnost – Cenové zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností	Statky jednorázové spotřeby
Nakupovaný statek ovlivňuje svými užitnými vlastnostmi míru dosažení cíle výdajové aktivity a také může jeho používání generovat provozní náklady.	Ekonomická výhodnost – Cenové zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností (varianta s celoživotními náklady)	Statky dlouhodobé spotřeby

Zdroj: Pavel, J.: Stanovení předmětu plnění dle zákona č. 137/2006 ve vazbě na cíl výdajové intervence a s ohledem na 3E, in: Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek, MMR 2008; dostupné z <http://www.portal-vz.cz/getdoc/6fa668fa-3db5-4c5c-b83c-423a61894583/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>, upraveno

Lze zopakovat, že kritérium nejnižší nabídkové ceny je nástrojem pro zajištění hospodárnosti veřejných zakázek. Z tohoto důvodu je vhodné jeho použití při nákupu takových předmětů plnění, jejichž vymezení v zadávací dokumentaci neumožňuje dodavatelům v jejich nabídkách nabídnout

statek významně se odlišující od ostatních nabídek jak v provozně-nákladových, tak i užitných vlastnostech. Musí se však jednat o vlastnosti relevantní pro míru dosažení definovaných cílů.

Kritérium ekonomická výhodnost nabídky je vhodné použít v těch situacích, kdy definice předmětu plnění umožňuje, aby se nabídky od sebe lišily v provozně-nákladových nebo užitných parametrech. V této souvislosti lze hovořit o dvou podtypech kritéria ekonomická výhodnost. U nabídek, které se mohou lišit pouze v provozně-nákladových vlastnostech, je kritérium ekonomická výhodnost pouze rozšířenou formou kritéria nejnížší nabídková cena. Ve své podstatě se jedná o kritérium nejnížších celoživotních nákladů. Pokud se nabídky mohou lišit i v užitných vlastnostech, potom je vhodné použít kritérium ekonomické výhodnosti, které je tvořeno vztahem užitných a nákladových dílčích kritérií.

5.2 Metody hodnocení – služby

Jak již bylo uvedeno, služby představují velmi specifický druh předmětu plnění, u kterého hraje důležitou roli kvalita. Aplikace hodnotícího kritéria je v tomto případě závislá na tom, jak je zadavatel schopen definovat předmět plnění.

Nejjednodušší (a také ideální) situací je, **pokud zadavatel definuje minimální kvalitu v rámci předmětu plnění**, a následně soutěží pouze podle ceny, případně celoživotních nákladů. Definice předmětu plnění musí být velmi precizní a musí postihovat vše, co je podstatné pro zajištění užitné hodnoty daného statku. Jen tak je možné zajistit, že podané nabídky budou srovnatelné. Ideálně se pro toto hodí služby, které je zadavatel schopen definovat s využitím výstupních indikátorů.

V řadě případů však není zadavatel schopen definovat vlastní kvalitu ve smyslu nějakých výstupních parametrů. Alternativní možností je pojmout definici předmětu plnění jako seznam činností, které musí dodavatel provádět, aby byla daná služba poskytována. Jde tedy o definici přes vstupní indikátory.

Výhodou tohoto přístupu je jeho transparentnost a to, že si zadavatel uvědomí potřebnou (minimální) úroveň požadované služby. Pokud se zadavateli podaří takto kvalitu definovat, je možné použít rozhodovací kritérium nejnížší nabízené ceny. Výhodou je transparentnost celého procesu, neboť odpadají spekulace o subjektivnosti hodnotící komise.

Druhou možností je aplikace hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost v podobě cenového zohlednění zvýšené úrovně užitných vlastností. Znamená to, že předložené nabídky se budou z hlediska poskytované kvality služeb odlišovat, a že pro zadavatele je ekonomicky racionální za vyšší kvalitu zaplatit více. Použití tohoto přístupu však nelze příliš doporučovat. Tím hlavním důvodem je, že zadavatel si tak může koupit nízkou kvalitu za méně peněz, přičemž daná výše kvality nemusí postačovat na naplnění sledovaných cílů. Ve své podstatě se tak zadavatel nevyhne potřebě definovat minimální úroveň kvality.

Pokud není zadavatel schopen v kvantitativních indikátorech popsat předmět plnění či užitné vlastnosti vstupující do hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost a potřebuje danou službu přesto nakoupit (tj. z nějakých důvodů nemůže využít interní produkci), lze doporučit aplikaci jednoho z následujících obecných přístupů, z nichž každý však má určitá rizika a nevýhody.

1. **Zabezpečení kvality dodavatele prostřednictvím kvalifikačních kritérií.** Podstatou tohoto přístupu je, že zadavatel nastavením kvalifikačních kritérií (např. požadavky na zkušenosti a vzdělání realizačního týmu, reference apod.) zajistí, že do fáze hodnocení nabídek projdou pouze ty subjekty, které budou zakázku schopny realizovat v potřebné kvalitě. Následně tak zadavatel může rozhodovat i pouze na základě nejnižší nabídkové ceny. Základní nevýhodou a rizikem výše uvedeného přístupu je možné napadení zvolených kvalifikačních kritérií jako diskriminačních a neoprávněných. Na toto je nutné být připraven a disponovat korektním zdůvodněním vazby zvoleného kvalifikačního kritéria na předmět plnění. Také je nutné věnovat pozornost tomu, aby nedošlo k přílišnému omezení počtu možných dodavatelů, protože zadavatel je povinen nevytvářet neodůvodněnou překážku hospodářské soutěže. To by bylo nejen nežádoucí z hlediska dosažení zdravé míry konkurence, ale mohlo by vyústit i v podání pouze jedné nabídky, což by znamenalo zrušení celého zadávacího řízení.
2. **Zhodnocení kvality na základě písemného návrhu dodavatele.** Tato metoda je založena na aplikaci hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost, kde zadavatel vedle ceny hodnotí kvalitu navrhovaného řešení ze strany dodavatele. Textová stať, ve které dodavatel popisuje svou představu o způsobu realizace veřejné zakázky, je součástí každé předložené nabídky. Vyhodnocení by mělo být prováděno na základě předem dané jednoznačné metodiky, aby byl přístup jednotlivých hodnotitelů koordinovaný. Dále je nezbytné, aby zadavatel uvedl, jaké skutečnosti považuje či nepovažuje za důležité pro hodnocení podaných nabídek, tj. jaké jsou jeho preference. Jednotlivé váhy hodnotících kritérií musí být rozloženy tak, aby došlo skutečně k podání ekonomicky výhodných nabídek, které se budou vztahovat k samotnému předmětu plnění veřejné zakázky.

Hlavní nevýhodou výše uvedeného přístupu je, že hodnoceno je ve své podstatě „slohové cvičení“. Při následné realizaci veřejné zakázky není vynucování deklarovaného řešení vždy jednoduché, zejména pokud je popsáno příliš obecně. Určitou obranou zde může být požadavek, aby návrh obsahoval časově omezené etapy řešení s konkrétními (ideálně měřitelnými) výstupy. Pozornost je také nutné věnovat obchodním podmínkám zakázky. Jejich správné nastavení je předpokladem pro úspěšné naplnění kontraktu.
3. **Ex-ante zhodnocení schopnosti dodavatele plnit veřejnou zakázku prostřednictvím zpracování typové úlohy/úloh.** V případě této metody zadavatel volí jako hodnotící kritérium ekonomickou výhodnost, kdy vedle ceny hodnotí i schopnost dodavatele řešit určitý problém (typovou úlohu). Typová úloha by samozřejmě neměla být triviální, jejíž řešení je dostupné ve veřejně dostupných zdrojích. Její zaměření musí svým obsahem odpovídat předmětu plnění veřejné zakázky. Zadavatel také musí disponovat fundovanými odborníky, kteří budou schopni kvalitu předložených návrhů posoudit a vyhodnotit. Tuto metodu lze však využít pouze u určitých typů služeb, jako například právní služby, ekonomické poradenství apod.

Obecně lze říci, že je nutné, aby zadavatel v případě použití subjektivního hodnotícího kritéria (v přístupech 2 a 3) popsal způsob hodnocení nabídek ve výzvě/zadávací dokumentaci tak, aby si uchazeči vytvořili jasnou představu, jak budou nabídky v uvedeném hodnotícím kritériu hodnoceny. Hodnocení musí směřovat k plnění veřejné zakázky, nikoliv k osobě dodavatele (to je předmětem kvalifikace).

5.3 Metody hodnocení – stavební práce

Stavební práce představují specifický druh předmětu plnění, u kterého hraje důležitou roli kvalita. I v tomto případě je aplikace hodnotícího kritéria závislá na tom, jak je zadavatel schopen definovat předmět plnění – zde prostřednictvím projektové dokumentace. Nejjednodušší situací je hodnotit nabídky pouze podle ceny. Výhodou je transparentnost celého procesu, neboť odpadají spekulace o subjektivnosti hodnotící komise.

Druhou možností je aplikace hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost, tzn. zohlednění zvýšené úrovně užitečných vlastností, kterými může být délka záruční lhůty, doba plnění, kvalita navrženého plánu organizace výstavby apod. Vždy je třeba definovat hraniční úroveň dílčích hodnotících kritérií a způsob hodnocení nabídek v těchto kritériích.

5.3.1 Specifika aplikace vybraných dílčích hodnotících kritérií u stavebních prací

a) Dílčí hodnotící kritérium „Nejnižší nabídková cena“

Požadavky na zakázku na stavební práce vyjadřuje projektová dokumentace, dodací a kvalitativní podmínky. Veřejné zakázce na stavební práce může předcházet veřejná zakázka na služby, tzn. na projektové práce a často i na inženýring nebo technický dozor stavebníka (investora), nebo může být projektová a inženýrská činnost přímo součástí zakázky na stavební práce. Technický dozor stavby nesmí provádět dodavatel ani osoba s ním spojená (§ 46 d). Vzhledem k tomu, že každá zakázka na stavební práce je svým způsobem originál (místo, podmínky, roční období, počasí apod.), nelze pro konkrétní zakázku jako celek vycházet přímo z celkových nákladů jiného, již realizovaného projektu. Proto je vhodné, aby zadavatel nebo projektant zpracoval tzv. kontrolní rozpočet.

Kontrolní rozpočet

Kontrolní rozpočet zpracovává pro zadavatele nejčastěji projektant na základě projektové dokumentace a zpravidla databáze směrných nebo orientačních cen stavebních prací. Jedná se o ocenění soupisu stavebních prací, dodávek a služeb včetně výkazu výměr, tzn. množství jednotlivých konstrukcí a prací, orientačními (průměrnými) cenami. Zadavateli doporučujeme zejména u významných zakázek oslovit pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky a sestavení kontrolního rozpočtu zkušené odborníky. Kontrolní rozpočet je pochopitelně interní záležitostí zadavatele.

Součástí zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku na stavební práce musí být kromě projektové dokumentace stavby i soupis stavebních prací, dodávek a služeb, který jednoznačně vymezuje druh a množství požadovaných prací, dodávek a služeb potřebných ke zhotovení stavby, rovněž v elektronické podobě. Položky soupisu musí umožňovat obsahově shodné ocenění, toho lze dosáhnout odkazem na dokumentaci cenové soustavy. Každá položka soupisu obsahuje údaje o pořadovém čísle položky, číselném zařazení položky (pokud je možné položku zařadit, označení cenové soustavy), popis položky (jednoznačně vymezující druh a kvalitu prací, dodávky nebo služby, s odkazem na technické a cenové podmínky), měrnou jednotku, množství a výpočet výměry. Výpočet výměry musí být přehledný a musí umožňovat kontrolu celkové výměry (s popisem odkazujícím na dokumentaci). Do tohoto dokumentu uchazeč doplní nabízené jednotkové ceny stavebních prací, po vynásobení zadanými množstvími provede součet. Dále uchazeč doplní vedlejší náklady stavby a případné ostatní náklady. Součet

jednotlivých položek je pak nabídkovou cenou pro veřejnou zakázku na stavební práce. Nabídková cena musí obsahovat veškeré náklady, které vzniknou v souvislosti s realizací předmětu veřejné zakázky na stavební práce. Elektronická podoba dokumentu (nejčastěji tabulka Microsoft Excel, všechny používané softwarové nástroje pro rozpočtování umožňují export do MS Excel) může usnadnit práci komisi posuzující přiměřenost nabídkové ceny.

Posouzení výše nabídkových cen

Posuzování výše nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky provádí hodnotící komise před samotným hodnocením v rámci posuzování nabídek. Při tomto posuzování by komise měla provést porovnání kontrolního rozpočtu a nabídkových rozpočtů jednotlivých uchazečů. Není pochopitelně nutné posuzovat všechny položky rozpočtu. Důležité je zaměřit se na tzv. nosné položky, které představují největší podíl na nabídkové ceně. Nosných položek je jen několik (dle zkušeností z praxe cca 20 % položek rozpočtu představuje 80 % celkové nabídkové ceny, a naopak, 80 % položek rozpočtu pokrývá pouze 20 % celkové nabídkové ceny (tzv. Paretoovo pravidlo)). Zadavatel, resp. komise pro posouzení a hodnocení nabídek, provede ještě před hodnocením nabídek analýzu kontrolního rozpočtu a vytipuje nosné položky s výrazným procentním podílem na předpokládané hodnotě veřejné zakázky na stavební práce. Na tyto položky se zaměří při posuzování výše nabídkových cen.

Postup analýzy kontrolního rozpočtu:

Krok 1: zpracování kontrolního rozpočtu (projektant, odborník) – elektronicky (doporučen export do MS Excel)

Krok 2: analýza kontrolního rozpočtu, tzn. vyhledat položky s nadefinovaným % podílem z celkové ceny (například 5 %, 2 %, 1 % - záleží na typu stavby a množství položek)

Krok 3: výstup analýzy, tzn. nosné položky rozpočtu (doporučeno maximálně 30 – 50 položek)

Postup posuzování nabídkových cen:

Krok 1: vytvoření tabulky s nabídkovými cenami (po položkách rozpočtu, pro nosné položky) všech uchazečů, včetně kontrolního rozpočtu (od projektanta)

Krok 2: statistické vyhodnocení (např. aritmetický průměr, minimální a maximální hodnota)

Krok 3: formulace požadavku na vysvětlení mimořádně nízké nabídkové ceny – pro položky s minimálními jednotkovými cenami (z Kroku 2), požadovat rozbor položek (kalkulaci v členění na přímé náklady na mzdy, materiál, stroje a režijní náklady)

Krok 4: posouzení vysvětlení podaného uchazečem

Tabulka 29: Posuzování nabídkových cen

SO, PS	projektant	Uchazeč 1	Uchazeč 2	Uchazeč 3	Uchazeč 4	Uchazeč 5	Uchazeč 6
SO 860-18-23.1	22 901 884	22 151 201	18 531 145	18 166 210	25 142 052	38 225 092	15 675 601
SO 860-18-27.2	7 328 353	3 177 606	2 787 083	3 275 057	5 546 734	3 925 588	2 258 859
SO 860-19-21.1	6 438 814	5 461 552	5 503 520	5 260 108	6 940 203	4 313 635	4 329 869
SO 860-19-22	90 937 607	85 877 046	110 819 423	67 379 436	118 232 885	98 000 090	58 356 963
SO 860-27-22	540 745	472 431	674 317	309 073	479 689	596 827	279 292

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Po zjištění výraznější odchylky je třeba hledat příčinu nižší ceny. Příčinou mohou být v některých případech například uchazečem dosahované:

- nízké náklady na materiál – dosažení slev v rozsahu 15 – 50 % oproti ceníkovým cenám,
- nízké náklady na mzdy – nižší úroveň mzdové sazby způsobená vyšší mírou nezaměstnanosti v regionu, reálné firemní normy spotřeby času,
- nízké vedlejší náklady – výhodná poloha stavby – vzhledem k sídlu závodu v místě nebudou hrazeny cestovní náhrady, stravné, náklady na ubytování,
- nízké náklady na stroje – uchazeč disponuje strojním vybavením přímo v místě stavby, odpadají tedy náklady na přepravu, dále nižší náklady na pohonné hmoty díky vlastnímu výdejnímu místu, uchazečem používané vnitropodnikové sazby strojohodin, které jsou nižší než v kalkulačním softwaru,
- nízké režijní náklady z důvodu nasazení kapacit v jednom místě na velkém objemu prací bez nutnosti přesunů a odstávek.

Jindy může být příčinou nabídnuté nižší ceny za některé stavební práce i nejasnost popisu a požadavků na kvalitu.

Pro konkrétní hodnocení cenové úrovně jednotlivých položek nabídkového rozpočtu existují limity dané:

- popisem jednotlivých položek, možností různého výkladu popisu,
- schopností popisu vyjádřit požadovanou kvalitu provedení prací,
- schopností popisu vyjádřit požadovanou kvalitu dodávaných materiálů, jejich trvanlivost, povrchovou úpravu apod.

Zhodnocení rizika nabídkové ceny

Za účelem zhodnocení *rizika* zadavatele je vhodné provést porovnání jednotkových nabídkových cen, označených zadavatelem za potenciálně mimořádně nízké, se všemi nabídkami uchazečů. Takové porovnání obsáhne ceny těch uchazečů, kteří se rozhodli riskovat a nabídli cenu na úrovni možného minima nebo pod ním, dále i uchazečů, kteří do ceny zakalkulovali vyšší míru rizika.

Postup:

Krok 1: z jednotkových cen vypočítat průměr

Krok 2: odchylky od průměru indikují možnou míru rizikovosti nabídkové ceny. Za potenciálně rizikové položky je třeba považovat ty, které mají významný podíl na celkové ceně objektu, resp. zakázky (tzv. nosné položky, viz výše).

Tabulka 30: Kalkulace průměrných cen a komparace s kontrolním rozpočtem

č.pol.	popis	% podíl	kontrolní rozpočet	uchazeč 1	uchazeč 2	uchazeč 3	uchazeč 4	uchazeč 5	průměr
		2,98	2 200	1 800	1 500	2 500	2 000	2 050	1 970
		2,65	50	45	20	47	13	10	27
		2,15	45 000	30 000	43 000	15 000	39 000	20 000	29 400
		1,86	850	800	700	750	890	900	808

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

b) Dílčí hodnotící kritérium „Plán organizace a harmonogram výstavby“

V dílčím hodnotícím kritériu „Plán organizace a harmonogram výstavby“ je hodnocen navržený postup prací, jejich délka trvání a rovněž opatření uchazeče k zajištění co nejnižších dopadů realizace stavby na životní prostředí a na bezpečnost osob.

Toto dílčí hodnotící kritérium může být dále členěno například takto:

- popis postupu jednotlivých prací a jejich časový harmonogram**, z něhož bude zřejmá uchazečem navrhovaná (zadavatelem preferovaná) logická návaznost a etapizace kroků při provádění stavebních prací, a to i s ohledem na co nejmenší omezení dopravy v dané lokalitě po dobu provádění stavebních prací,
- konkrétní opatření, kterými uchazeč zajistí co nejvyšší ekologickou šetrnost provádění a provedení díla**. Uchazeč ve své nabídce uvede a popíše:

- konkrétní informace a údaje** o tom, jakým způsobem zajistí, aby byla veřejná zakázka plněna co nejvíce **ekologicky šetrným způsobem**. Uchazeč uvede ve své nabídce výčet, charakteristiku a podíl objemu použitých materiálů, realizovaných technologií

a použité techniky příznivé vůči životnímu prostředí, popis opatření přijatých uchazečem v oblastech použitých materiálů, technologií a použité techniky za účelem maximálního omezení negativních vlivů spojených s realizací díla na životní prostředí. Jako nejvhodnější bude hodnocena nabídka, v níž se uchazeč v porovnání s nabídkami ostatních uchazečů zaváže k nejvyšší možné míře ekologické šetrnosti dosažené popsány opatřeními v oblastech použitých materiálů, technologií a použité techniky;

- **konkrétní informace a údaje o řešení odpadového hospodářství.** Uchazeč předloží popis, údaje a hodnoty k posouzení účinnosti řízení odpadového hospodářství z hlediska sledování co nejvyšší míry ekologické šetrnosti při realizaci díla. Jako nejvhodnější bude hodnocena nabídka, v níž se uchazeč v porovnání s nabídkami ostatních uchazečů zaváže k nejvyšší možné míře ekologické šetrnosti v oblasti odpadového hospodářství při realizaci díla.

3. konkrétní opatření, kterými bude zajištěno řízení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci při realizaci veřejné zakázky, jakož i bezpečnost a ochrana zdraví třetích osob při provádění prací. Uchazeč ve své nabídce uvede podrobný popis systému řízení bezpečnosti a ochrany zdraví v rámci realizace předmětu veřejné zakázky, ze kterého bude patrné, že dodavatel zajistí v průběhu realizace veřejné zakázky včasnou identifikaci nebezpečí, průběžné hodnocení a řízení rizik bezpečnosti a ochrany zdraví (a to jak ve vztahu k osobám zúčastněným na realizaci předmětné veřejné zakázky, tak ve vztahu k pracovníkům zadavatele či třetím osobám). Součástí popisu systému řízení bezpečnosti a ochrany zdraví při realizaci předmětu veřejné zakázky bude i plán konkrétního zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví s popisem opatření z hlediska časové potřeby a způsobu provádění stavebních prací ve vztahu k prováděné stavbě, a zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví bude zahrnovat i způsob, jakým bude řízení bezpečnosti a ochrany zdraví uchazečem vyhodnocováno a přizpůsobováno skutečné realizaci předmětné veřejné zakázky a případným změnám vzniklým během realizace předmětné veřejné zakázky. Jako nejvhodnější nabídka bude hodnocena nabídka, v níž uchazeč nejlépe zajistí a bude garantovat co možná nejvyšší stupeň bezpečnosti a ochrany zdraví.

Možné problémy při hodnocení v dílčím hodnotícím kritériu:

- absence konkrétních údajů a konkrétních opatření vztažených k předmětné zakázce v nabídkách uchazečů; uchazeči do nabídek používají své interní směrnice a obecná opatření, která se nevztahují ke konkrétní stavbě,
- harmonogram zpracovaný projektantem přebírají uchazeči do svých nabídek pouze s úpravou termínu zahájení a ukončení zakázky,
- obtížně kvantifikovatelné, nebezpečí subjektivního hodnocení komisí, doporučuje se použít v případě rozsáhlých staveb s předpokládanými dopady na životní prostředí nebo u staveb realizovaných např. za provozu.

c) Dílčí hodnotící kritérium „Záruční lhůta“

V rámci dílčího hodnotícího kritéria „Záruční lhůta“ nebo „Délka záruky“ nebo „záruční podmínky“ je myšlena delší než obvyklá (resp. předepsaná) záruční lhůta. Pokud je hodnocena v rámci ekonomické výhodnosti nabídek, je nutné ji omezit shora (nesmyslnost záruční lhůty 99 let apod.) a vhodné omezit i zdola (minimální délka záruky požadovaná zadavatelem). Zadavatel musí

uvést rozhodný okamžik, od jehož naplnění začíná záruční doba běžet. Dílčí hodnotící kritérium délka záruční doby je vhodné v případech, kdy prodloužení záruční doby ze strany zhotovitele přinese zadavateli významný prospěch (například úsporu nákladů na obnovu konstrukcí a vybavení).

Toto dílčí hodnotící kritérium může být dále členěno například takto:

- Délka záručních lhůt v měsících – obecná garance na celou stavbu
- Délka záručních lhůt v měsících na jednotlivé konstrukce
- Délka záručních lhůt v měsících na technická a technologická zařízení
- Délka dalších záručních lhůt specifikovaných v zadávací dokumentaci

d) Dílčí hodnotící kritérium „Celoživotní náklady“

Stanovení celoživotních nákladů (whole life costing) nebo kalkulace nákladů životního cyklu (life cycle costing) je metoda ekonomického hodnocení, která bere v úvahu všechny relevantní náklady vynakládané v nadefinovaném časovém období, přičemž zohledňuje i časovou hodnotu peněz. Náklady životního cyklu (LCC – life cycle cost) představují celkové náklady, které jsou vynakládány v průběhu celého životního cyklu stavby (v předinvestiční, investiční, provozní a likvidační fázi). Jedná se o tyto položky nákladů:

- investiční náklady (především náklady na pořízení stavebních objektů, projektovou dokumentaci, průzkumy apod.),
- provozní náklady (energie, voda a odpadní voda, likvidace odpadu, servisní poplatky, pojištění, ostraha a bezpečnost, úklid, údržba zeleně, administrativní poplatky atd.),
- náklady na údržbu a obnovu,
- náklady na ekologickou likvidaci stavby.

Typickým způsobem použití kalkulace nákladů životního cyklu je detailní hodnocení nákladů životního cyklu stavby v rámci rozhodování o návrhu stavby (etapa projektování) nebo o investici do stavby, případně v rámci procesu rozpočtování. Další možnou aplikací je rozhodování o rekonstrukci nebo změně účelu užití stavby.

Kritérium „celoživotní náklady“ nebo „náklady životního cyklu“ je velmi dobře použitelné v případě pořízení stavby systémem DB, kdy uchazeč nabízí zpracování projektové dokumentace i realizaci stavby. Hodnotit na základě celoživotních nákladů lze návrh stavby (tzn. výpočtové hodnoty) – návrh stavby by měl sledovat kritéria 3E – hospodárnost, účelnost a efektivnost.

Příloha č. 1: Dílčí hodnotící kritéria pro zadání veřejné zakázky na stavební práce

Zákon o veřejných zakázkách umožňuje zadavateli zvolit jako základní hodnotící kritérium pro zadání veřejné zakázky **ekonomickou výhodnost nabídky** nebo **nejnižší nabídkovou cenu**. Volba základního hodnotícího kritéria závisí zejména na druhu a složitosti veřejné zakázky.

V případě, že se zadavatel rozhodne postupovat při zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, definuje několik dílčích hodnotících kritérií. Dílčí hodnotící kritéria musejí souviset s plánovaným plněním veřejné zakázky a mají za cíl umožnit transparentní a objektivní výběr nejvhodnější nabídky. Při volbě dílčích hodnotících kritérií musí zadavatel dbát na to, aby nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách.

Následující tabulky uvádí **použitelná dílčí hodnotící kritéria** a rozmezí pro stanovení jejich **váhy**, které mohou zadavatelé využít pro zadání veřejné zakázky na stavební práce. Zadavatel může zvolit agregovanou variantu dílčích hodnotících kritérií, nebo pro dílčí hodnotící kritéria „Záruční podmínky“ a „Technické parametry výstavby“ může zvolit podrobnější členění hodnotících kritérií.

Tabulka 31: Použitelná dílčí hodnotící kritéria v agregované variantě.

Pořadí	Dílčí hodnotící kritéria	Doporučené váhy v %	
		od	do
1.	Celková nabídková cena bez DPH	70	90
2.	Záruční podmínky	5	15
3.	Technické parametry výstavby	5	15

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Tabulka 32: Použitelná dílčí hodnotící podkritéria pro kritérium „Záruční podmínky“.

Pořadí	Dílčí hodnotící podkritéria	Doporučené váhy v %	
		od	do
1.	Délka záručních lhůt v měsících – obecná garance na celou stavbu	5	40
2.	Délka záručních lhůt v měsících na jednotlivé konstrukce	5	20
3.	Délka záručních lhůt v měsících na technická a technologická zařízení	5	20
4.	Délka dalších záručních lhůt specifikovaných v zadávací dokumentaci	5	20

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Tabulka 33: Použitelná dílčí hodnotící podkritéria pro kritérium „Technické parametry výstavby“.

Pořadí	Dílčí hodnotící podkritéria	Doporučené váhy v %	
		od	do
1.	Doba provedení realizace díla v kalendářních dnech	10	40
2.	Plán organizace výstavby	10	40
2.a.	Dopady realizace stavby na ŽP	2	8
2.b.	Plán jakosti	3	12
2.c.	Podrobný časový harmonogram	3	12
2.d.	Způsob zajištění BOZP	2	8
3.	Technická úroveň plnění – navrhované technologie a postupy	5	20

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Komentář:

Kritérium „Doba provedení realizace díla“ je vhodné, pokud lze předpokládat, že uchazeči nabídnou odlišné doby od předpokladu v zadávací dokumentaci. Je třeba si uvědomit, že zkrácení doby výstavby (pokud je technologicky a organizačně možné) s sebou nese ve většině případů zvýšení nákladů, které se projeví ve vyšší ceně zakázky.

Kritérium Plán jakosti je vhodné v případě veřejných zakázek s předpokládanou vysokou četností např. laboratorních zkoušek a přejímání zakrývaných konstrukcí.

Příloha č. 2: Případová studie – Veřejná zakázka na Rekonstrukci objektu

A: Hodnocení nabídek pomocí bodovací metody s vahami

Zadání:

Základním kritériem pro zadání veřejné zakázky je ekonomická výhodnost nabídky stanovená na základě těchto dílčích hodnotících kritérií:

- Celková nabídková cena – váha $v_1 = 70 \%$
- Plán organizace a harmonogram výstavby – váha $v_2 = 15 \%$
- Délka záruční lhůty v měsících jako garance na celou stavbu – váha $v_3 = 10 \%$
- Doba provedení realizace díla v měsících – váha $v_4 = 5 \%$

V rámci dílčího hodnotícího kritéria „Plán organizace a harmonogram výstavby“ je hodnocen uchazečem navržený postup jednotlivých prací a jejich časový harmonogram, ze kterého musí být zřejmá uchazečem navrhovaná (zadavatelem preferovaná) logická návaznost a etapizace kroků při provádění stavebních prací, a to i s ohledem na co nejmenší omezení provozu v rekonstruovaném objektu. Je hodnocena:

a) věcná úroveň a specifikace opatření na minimalizaci vlivu stavby na ŽP (dílčí váha 50 %)

- prašnost (opatření k zamezení prašnosti),
- hluk a vibrace (opatření k zamezení hluku a vibrací),
- znečištění ovzduší (opatření k zamezení znečišťování ovzduší).

b) věcná a časová podrobnost harmonogramu výstavby (dílčí váha 50 %)

- úroveň technických a technologických návazností v časovém harmonogramu výstavby, potvrzujících reálnost navržených termínů dokončení jednotlivých etap vzhledem ke specifiku stavby.

Postup hodnocení:

Krok 1: Hodnocení nabídek v dílčích hodnotících kritériích

Krok 1a: Celková nabídková cena

Každá hodnocená nabídka získá bodovou hodnotu, která vznikne násobkem 100 a poměru hodnoty nejvhodnější (nejnižší) nabídky (tato obdrží 100 bodů) k hodnocené nabídce

$$b^j = \frac{NC^{\min}}{NC^j} * 100$$

Krok 1b: Plán organizace a harmonogram výstavby

A) Věcná úroveň a specifikace opatření na minimalizaci vlivu stavby na ŽP (dílčí váha 50 %)

- prašnost (opatření k zamezení prašnosti),
- hluk a vibrace (opatření k zamezení hluku a vibrací),
- znečištění ovzduší (opatření k zamezení znečišťování ovzduší).

B) Věcná a časová podrobnost harmonogramu výstavby (dílčí váha 50 %)

- úroveň technických a technologických návazností v časovém harmonogramu výstavby, potvrzujících reálnost navržených termínů dokončení jednotlivých etap vzhledem ke specifiku stavby.

V tomto kritériu hodnotící komise sestaví pořadí nabídek od nejvhodnější k nejméně vhodné – pro A i B, ohodnotí nabídky uchazečů pomocí stupnice 0 – 100 bodů (nejvhodnější nabídka 100 bodů) a provede výpočet aritmetického (váženého) průměru za dílčí subkritéria. Komise doplní k hodnocení každé nabídky slovní popis.

Krok 1c: Délka záruční lhůty v měsících jako garance na celou stavbu

Pro výpočet ekonomické výhodnosti jsou použity hodnoty deklarované uchazeči v nabídkách, tzn. počet měsíců. (V zadávací dokumentaci byla uvedena jako mezní hodnota 120 měsíců).

Převod na body:

$$b^j = \frac{Z^j}{Z^{\max}} * 100$$

Krok 1d: Doba provedení realizace díla v měsících

Pro výpočet ekonomické výhodnosti jsou použity hodnoty deklarované uchazeči v nabídkách, tzn. počet měsíců.

Převod na body:

$$b^j = \frac{T^{\min}}{T^j} * 100$$

Krok 2: Sestavení vstupní matice pro výpočet ekonomické výhodnosti**Tabulka 34: Vstupní matice pro výpočet ekonomické výhodnosti**

		Uchazeč 1	Uchazeč 2	Uchazeč 3	Uchazeč 4	Uchazeč 5
Celková nabídková cena (mil. Kč)	mil. Kč	25	27	30	27	31
	body	100,00	92,59	83,33	92,59	80,65
Plán organizace a harmonogram výstavby	body	80,00	60,00	100,00	40,00	20,00
Délka záruční lhůty jako garance na celou stavbu	měsíc	36	96	60	120	120
	body	30,00	80,00	50,00	100,00	100,00
Doba provedení realizace díla	měsíc	5	4	5	6	5
	body	80,00	100,00	80,00	66,67	80,00

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Krok 3: Výpočet ekonomické výhodnosti nabídek (např. tabulka v MS Excel) podle vzorce:

$$E^j = \sum_{i=1}^n v_i * b_i^j$$

Tabulka 35: Výpočet ekonomické výhodnosti

	Váha	Uchazeč 1	Uchazeč 2	Uchazeč 3	Uchazeč 4	Uchazeč 5
Celková nabídková cena	70 %	100,00	92,59	83,33	92,59	80,65
Plán organizace a harmonogram výstavby	15 %	80,00	60,00	100,00	40,00	20,00
Délka záruční lhůty v měsících jako garance na celou stavbu	10 %	30,00	80,00	50,00	100,00	100,00
Doba provedení realizace díla v měsících	5 %	80,00	100,00	80,00	66,67	80,00
Ekonomická výhodnost		89,00	86,81	82,33	84,15	73,45
Pořadí		1.	2.	4.	3.	5.

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

B: Hodnocení nabídek – cenové zohlednění zvýšené úrovně užitečných vlastností

Základním kritériem pro zadání veřejné zakázky je ekonomická výhodnost nabídky stanovená na základě takto nadefinovaného vztahu:

$$CV_i = NC_i - a * (Z_i - Z_{\min}) - b * (T_{\max} - T_i)$$

Kde:

$CV_{i...}$ je cena výpočtová (pro účely hodnocení nabídek) i -té nabídky,

$NC_{i...}$ je nabídková cena i -té nabídky (v mil. Kč),

$Z_{i...}$ je délka záruky i -té nabídky,

$Z_{\min} ...$ je minimální požadovaná délka záruky,

$a ...$ je cenové zohlednění výhodnější délky záruky,

$T_{i...}$ je doba provedení i -té nabídky,

$T_{\max} ...$ je maximální možná doba provedení,

$b ...$ je cenové zohlednění výhodnější doby provedení.

Zadavatel stanovil minimální požadovanou délku záruky 36 měsíců, horní hranici uvažovanou pro cenové zvýhodnění 120 měsíců. Na základě kalkulace nákladů na pozáruční opravy u srovnatelných staveb stanovil cenové zvýhodnění na 25 000 Kč/měsíc.

Zadavatel stanovil maximální možnou dobu provedení 7 měsíců, spodní hranici pro možné cenové zvýhodnění 4 měsíce. Vzhledem k nákladům spojeným s přerušením provozu v rekonstruované budově ohodnotil cenové zvýhodnění na 2 000 000/měsíc.

$$CV_i = NC_i - 0,025 * (Z_i - 36) - 2 * (7 - T_i)$$

Postup hodnocení:

Krok 1: Sestavení vstupní tabulky

Krok 2: Dosazení do vzorce

Krok 3: Seřazení nabídek podle „výpočtové nabídkové ceny“.

Tabulka 36: Vstupní hodnoty výpočtu

		Uchazeč 1	Uchazeč 2	Uchazeč 3	Uchazeč 4	Uchazeč 5
Celková nabídková cena <i>NC</i> (mil. Kč)	mil. Kč	25	27	30	27	31
Délka záruční lhůty jako garance na celou stavbu <i>Z</i>	měsíc	36	96	60	120	120
Doba provedení realizace díla <i>T</i>	měsíc	5	4	5	6	5

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2

Tabulka 37: Výpočtová cena

		Uchazeč 1	Uchazeč 2	Uchazeč 3	Uchazeč 4	Uchazeč 5
Celková nabídková cena (mil. Kč)	mil. Kč	25	27	30	27	31
Délka záruční lhůty (cenové zvýhodnění)	mil. Kč	0	1,5	0,6	2,1	2,1
Doba provedení realizace díla (cenové zvýhodnění)	mil. Kč	4	6	4	2	4
Výpočtová cena <i>CV</i>	mil. Kč	21	19,5	25,4	22,9	24,9
Pořadí nabídek		2.	1.	5.	3.	4.

Zdroj: Schneiderová Heralová, R., Beran, V., Dlask, P.: *Rozhodování (vstupní data, významnost kritérií, hodnocení variant)*, ČVUT v Praze, 2011, ISBN 978-80-01-04982-2