

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Robin Bláha

**ROZPOČTOVÉ HOSPODAŘENÍ  
VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ  
V SOUVISLOSTI SE ZADÁVÁNÍM  
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra:

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):

30. listopadu 2011

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze \_\_\_\_\_

.....  
Robin Bláha

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

V Praze \_\_\_\_\_

.....  
Robin Bláha

# OBSAH

ÚVOD .....	1
<b>1. ROZPOČTOVÉ PRÁVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. SYSTÉM ROZPOČTOVÉHO PRÁVA .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. PRAMENY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA .....</b>	<b>5</b>
1.2.1. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA .....	6
1.2.2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE .....	7
1.2.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO PRÁVA NA ZÁKONNÉ ÚROVNI .....	9
1.2.4. PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA .....	10
<b>2. PRÁVO VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. SYSTÉM PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. PRAMENY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....</b>	<b>15</b>
2.2.1. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	16
2.2.2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE .....	16
2.2.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK NA ZÁKONNÉ ÚROVNI .....	18
2.2.4. PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY V OBLASTI PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	19
<b>3. ZÁKLADNÍ INSTITUTY A POJMY PRÁVA ROZPOČTOVÉHO A PRÁVA     VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1. VEŘEJNÉ FINANCE A VEŘEJNÉ VÝDAJE .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2. ROZPOČET .....</b>	<b>25</b>
3.2.1. POJEM ROZPOČTU A VÝZNAM ROZPOČTU .....	25
3.2.2. VEŘEJNÉ ROZPOČTY (ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA) .....	27
3.2.3. FUNKCE ROZPOČTU .....	29
3.2.4. OBSAH ROZPOČTU .....	30
<b>3.3. ROZPOČTOVÉ JEDNOTKY .....</b>	<b>32</b>
<b>3.4. ROZPOČTOVÉ HOSPODAŘENÍ .....</b>	<b>36</b>
3.4.1. HOSPODAŘENÍ S VEŘEJNÝMI PROSTŘEDKY .....	41
3.4.2. TYPY HOSPODAŘENÍ .....	42
<b>3.5. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA .....</b>	<b>44</b>
3.5.1. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA PODLE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH .....	44
3.5.2. DRUHY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	45
<b>3.6. VEŘEJNÝ ZADAVATEL .....</b>	<b>47</b>
3.6.1. ČESKÁ REPUBLIKA .....	48
3.6.2. STÁTNÍ PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE .....	49
3.6.3. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK .....	51
3.6.4. PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉHO CELKU .....	52
3.6.5. TZV. JINÁ PRÁVNICKÁ OSOBA .....	54
<b>3.7. „ROZPOČTOVĚ HOSPODAŘÍCÍ“ VEŘEJNÝ ZADAVATEL .....</b>	<b>54</b>
3.7.1. ČESKÁ REPUBLIKA .....	55
3.7.2. STÁTNÍ PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE .....	57
3.7.3. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK .....	59

3.7.4. PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU.....	60
3.7.5. TZV. JINÁ PRÁVNICKÁ OSOBA .....	61
<b>4. ZÁSADY V ROZPOČTOVÉM PRÁVU A V PRÁVU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....</b>	<b>65</b>
4.1. OBECNĚ K ROZPOČTOVÝM ZÁSADÁM (DĚLENÍ ROZPOČTOVÝCH ZÁSAD) .....	66
4.2. ZÁSADY UPLATŇOVANÉ PŘI ROZPOČTOVÉM HOSPODAŘENÍ.....	72
4.3. ZÁSADY UPLATŇOVANÉ PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	73
4.4. VZTAH ZÁSAD ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ A ZÁSAD ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	76
4.4.1. ZÁSADA HOSPODÁRNOSTI.....	77
4.4.2. ZÁSADA EFEKTIVNOSTI .....	78
4.4.3. ZÁSADA ÚČELNOSTI .....	80
<b>5. VYBRANÉ ASPEKTY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK S VLIVEM NA ROZPOČTOVÉ HOSPODAŘENÍ VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ.....</b>	<b>80</b>
5.1. PŘEDMĚT VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A ZADÁVACÍ DOKUMENTACE ....	81
5.2. PŘEDPOKLADANÁ HODNOTA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY .....	83
5.3. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ.....	86
5.4. KVALIFIKAČNÍ KRITÉRIA .....	87
5.5. HODNOTÍCÍ KRITÉRIA.....	90
5.6. INSTITUT MIMOŘÁDNĚ NÍZKÉ NABÍDKOVÉ CENY .....	93
5.7. PLNĚNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY .....	94
5.8. EKONOMICKÉ A FINANČNÍ POSOUZENÍ.....	94
5.9. FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK Z FONDŮ EU .....	95
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>97</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....</b>	<b>98</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>100</b>
<b>RESUMÉ .....</b>	<b>103</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>104</b>

# ÚVOD

Téma této diplomové práce nese název „*Rozpočtové hospodaření veřejných zadavatelů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek*“. Cílem práce je poukázat na některé souvislosti právní úpravy zadávání veřejných zakázek s právní úpravou rozpočtového hospodaření. Práce by taky měla poukázat na úzkou provázanost práva veřejných zakázek s právem rozpočtovým. Tím spíše, že výdaje na veřejné zakázky představují významný objem celkových rozpočtových výdajů.

Veřejné zakázky mají svůj podíl i na HDP (podle některých zdrojů tvoří 15 % podíl na HDP, v EU pak podíl 11 – 20 %), přesto není této problematice věnována v rámci rozpočtového práva odpovídající pozornost.

Práce je zaměřena na rozpočtové hospodaření toliko veřejných zadavatelů, a to jednak proto, že objem finančních prostředků vydávání těmito zadavateli je největší, jednak proto, že z povahy právě u těchto zadavatelů (či přesněji některých z této kategorie zadavatelů) můžeme hovořit o rozpočtovém hospodaření (které jak bude uvedeno, je pojmem užším než hospodaření s veřejnými prostředky).

Značná pozornost bude věnována zásadám ovládajícím jednotlivé právní odvětví resp. oblasti právní úpravy, neboť přes často se měnící dílčí aspekty právní úpravy, tyto zásady zůstávají stabilní, přičemž lze říci, že jakékoliv změny právní úpravy musí tyto zásady, kterými jsou těmito oblastem právní úpravy imanentní, respektovat (samozřejmě nedojde-li z vůle zákonodárce k právní „revoluci“ v těchto oblastech).

Úvodem práce je obligatorně obecně pojednáno o rozpočtovém právu, jeho předmětu, struktuře a pramenech. Současně je nastíněna problematika toho, co si lze představit pod pojmem práva veřejných zakázek či zadávacího práva, je stručně pojednáno o místě toho „fenoménu“ v systému práva a jeho vztahu k jiným právním odvětvím. Rovněž je stručně zmíněna problematika pramenů práva veřejných zakázek.

Po úvodní části následuje vymezení základních pojmů a institutů rozpočtového práva a práva veřejných zakázek, které se jeví jako stěžejní z pohledu vzájemných

souvislostí a vzájemných vztahů těchto právních oblastí. Je tak podán výklad institutů a pojmů jako např. veřejné finance, veřejné výdaje, rozpočet, veřejná zakázka a další.

Následuje pojednání o právních principech, resp. zásadách, kterými jsou tyto právní oblasti (tj. odvětví rozpočtového práva a zadávání veřejných zakázek) ovládány, přičemž jsou rovněž nastíněny jejich vzájemné souvislosti (ať již ty na první pohled patrné, tak ty možné) a jejich vzájemná provázanost.

Závěrem je stručně nastíněna problematika vlivu některých konkrétních aspektů zadávání veřejných zakázek na oblast rozpočtového hospodaření.

Práce je zpracována podle právního stavu platného a účinného ke dni 30. listopadu 2011.

# 1. ROZPOČTOVÉ PRÁVO

Problematika rozpočtového hospodaření je předmětem právní úpravy norem, jejichž soubor se již tradičně označuje jako rozpočtové právo.<sup>1</sup> Rozpočtové právo však není v odborné literatuře chápáno jako samostatné právní odvětví, nýbrž jako součást práva finančního, a to jako jeho pododvětví.<sup>2</sup> S ohledem na skutečnost, že právní úprava rozpočtu a jeho příjmové stránky je nejrozsáhlejší oblasti zvláštní části finančního práva<sup>3</sup>, a rovněž v souvislosti s rostoucím významem veřejných rozpočtů, jakožto hlavního nástroje veřejných financí, kdy je rozpočtovému právu věnována stále větší pozornost<sup>4</sup>, je možno na rozpočtové právo nahlížet jako na relativně autonomní součást finančního práva.<sup>5</sup>

Rozpočtové právo definují Marková a Boháč jako soubor právních norem, a to takových, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech.<sup>6</sup> Podle pražské učebnice finančního práva je nutno do rozpočtového práva zařadit normy jak hmotněprávní, tak procesněprávní, přičemž má jít o právní normy upravující státní rozpočet, jeho ústavní principy, rozpočtová pravidla, napojení organizačních složek státu a jiných subjektů na rozpočet, rozpočtovou skladbu a klasifikaci, státní účelové fondy i rozpočty územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů.<sup>7</sup> Objevují se rovněž definice jiných

---

<sup>1</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 33.

<sup>2</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 35.

<sup>3</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 13.

<sup>4</sup> V této souvislosti srov. též např. MARKOVÁ, H. Budgetary Responsibility. In DAVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2010 – Days of Law“*. 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010, str. 691 – 700, kde se úvodem zmiňuje o rostoucím zájmu o problematiku rozpočtu, resp. jednotlivých článků rozpočtové soustavy v souvislosti s řešením dopadů hospodářské krize a zadlužováním.

<sup>5</sup> O tom nepochybně svědčí též vydání první, shora citované, učebnice věnované samostatně rozpočtovému právu.

<sup>6</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 41.

<sup>7</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 13.



autorů<sup>8</sup>, nicméně se jedná pouze o formulační odlišnosti, přičemž obsah zůstává v podstatě stejný.

Lze tedy shrnout, aniž bych si činil ambice na vytvoření nové definice rozpočtového práva, že tak jako jiná právní odvětví, resp. pododvětví, lze rozpočtové právo vymežit jako komplex právních norem, a to takových, které upravují veřejné rozpočty, resp. jednotlivé články rozpočtové soustavy (tj. státní rozpočet, místní rozpočty, rozpočty státních fondů, příp. též rozpočty na nadnárodní úrovni), obsah těchto veřejných rozpočtů (tj. rozpočtové příjmy a rozpočtové výdaje), postupy pro sestavování, projednávání, schvalování veřejných rozpočtů, rozpočtové hospodaření a kontrolu rozpočtového hospodaření (tzv. rozpočtový proces) a v neposlední řadě též práva a povinnosti adresátů těchto norem (tzv. subjektů rozpočtového práva), přičemž svou povahou se jedná o normy jak hmotněprávního, tak i procesněprávního charakteru.

## 1.1. SYSTÉM ROZPOČTOVÉHO PRÁVA

V souvislosti se shora zmíněným relativně autonomním postavením rozpočtového práva se lze v odborné literatuře<sup>9</sup> setkat s vnitřním členěním tohoto právního pododvětví, a to podle tradičního dělení na část obecnou a zvláštní.

Do **obecné části** jsou přitom zařazeny následující okruhy, soustředující poznatky společné pro všechny rozpočtověprávní vztahy:

- pojetí, pojem a systém rozpočtového práva,
- postavení rozpočtového práva v systému práva,
- prameny rozpočtového práva,
- rozpočtové zásady,
- subjekty, předmět a obsah rozpočtového práva,
- subjekty, předmět a obsah rozpočtověprávních vztahů,

---

<sup>8</sup> Existují rovněž další definice rozpočtového práva od jiných autorů. Například Mrkývka definuje rozpočtové právo jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, resp. jako souhrn finančněprávních norem upravující rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet, přičemž dodává, že tento souhrn právních norem zahrnuje jak normy hmotněprávního charakteru, tak i procesněprávního.

<sup>9</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 44.

- rozpočtověprávní instituty.

Předmětem **zvláštní části** rozpočtového práva jsou pak následující okruhy, vykazující v rámci rozpočtového práva určitá specifika:

- rozpočtová soustava,
- obsah veřejných rozpočtů,
- fondovní hospodaření,
- rozpočtový proces.<sup>10</sup>

Ze shora uvedené vnitřní systematizace rozpočtového práva, tedy z existence společných prvků typických právě pouze pro oblast rozpočtového práva a možnosti zobecnění poznatků v této oblasti tak jako v jiných tradičních právních odvětvích, lze rozpočtové právo oprávněně vnímat minimálně jako samostatnou právní disciplínu.

## 1.2. PRAMENY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA

Tak jako právní normy jiných právních odvětví či pododvětví, jsou i normy českého rozpočtového práva obsaženy v konkrétních pramenech práva ve smyslu formálním<sup>11</sup>, tj. formách objektivního rozpočtového práva, kterými jsou v kontinentální právní kultuře (do které se řadí Česká republika) zásadně právní předpisy (tj. zákony a jiné normativní akty).<sup>12</sup>

Pro právní předpisy je typická hierarchická výstavba jejich soustavy založená na tzv. právní síle právního předpisu<sup>13</sup>, kdy předpis nižší právní síly nesmí být v rozporu s předpisem vyšší právní síly. V této souvislosti jsou v právním řádu České republiky právními předpisy s nejvyšší právní silou ústavní zákony. Nižší právní sílu než ústavní

---

<sup>10</sup> Blíže k jednotlivým okruhům viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

<sup>11</sup> K různým pojetím pramenů práva srov. např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 67; KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, str. 129 a násl.

<sup>12</sup> Ke vztahu pramenů práva a právní kultury srov. např. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : EURLEX BOHEMIA, 2001, str. 37.

<sup>13</sup> Ta je dána zejména postavením normotvorného orgánu veřejné moci, který je nadán pravomocí konkrétní druh právního předpisu přijímat a vydat, resp. kvalifikovanou většinou členů tohoto orgánu.

zákony mají „obyčejné“ zákony<sup>14,15</sup>, které jsou následovány tzv. podzákonými právními předpisy<sup>16</sup>.

### **1.2.1. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA**

S ohledem na obecnost ústavněprávních norem lze konstatovat, že na ústavní úrovni jsou vyjádřeny toliko základy rozpočtového práva. V tomto ohledu lze zmínit především čl. 33 odst. 2 Ústavy<sup>17</sup> a čl. 42 Ústavy<sup>18</sup>, které obsahují základní východiska pro navrhování, projednávání a přijímání státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. Neméně důležitým ustanovením je čl. 101 odst. 3 Ústavy, které zakotvuje finanční nezávislost územních samosprávních celků v podobě zaručeného práva mít vlastní majetek a práva hospodařit podle vlastního rozpočtu, které je tak projevem tzv. fiskálního federalismu<sup>19</sup>. V neposlední řadě je významným pramenem rozpočtového práva na ústavní úrovni čl. 97 Ústavy, který současně tvoří samostatnou hlavu Ústavy<sup>20</sup> a který pokládá základy postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto nezávislého orgánu vykonávajícího kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.

---

<sup>14</sup> Příp. zákon na opatření Senátu podle čl. 33 Ústavy.

<sup>15</sup> Zde je třeba uvést, že na základě čl. 10 Ústavy mají v případě rozporu „obyčejného“ zákona s vyhlášenou mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a kterou je Česká republika vázána, má aplikační přednost takováto mezinárodní smlouva.

<sup>16</sup> Těmi jsou nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy, právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy podle čl. 73 odst. 3 Ústavy a vyhlášky zastupitelstev územních samosprávních celků podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Blíže k hierarchii a jednotlivým druhům právních předpisů srov. např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 74 a násl.; KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, str. 156.

<sup>17</sup> Podle článku 33 odst. 2 Ústavy Senátu nepřísluší přijímat zákonná opatření mj. ve věcech státního rozpočtu a státního závěrečného účtu (v případě, že dojde k rozpouštění Poslanecké sněmovny).

<sup>18</sup> Podle článku 42 odst. 1 Ústavy předkládá návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu vláda, přičemž podle odst. 2 téhož článku projednává tyto návrhy na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna.

<sup>19</sup> Fiskálním federalismem se rozumí model rozdělení odpovědnosti za financování veřejných statků a s tím související rozdělení příjmů a výdajů mezi jednotlivé články soustavy veřejných rozpočtů. K tomu blíže srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 25 a násl.

<sup>20</sup> Tato zmínka není samoučelná, neboť ze skutečnosti, že postavení Nejvyššího kontrolního úřadu je věnována samostatná hlava Ústavy lze dle některých autorů dovozovat, co znamená ústavní princip, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán (srov. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 808).

Pramenem rozpočtového práva je rovněž ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod upravující příjmovou stránku veřejných rozpočtů.<sup>21</sup>

### **1.2.2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE**

Na základě tzv. všeobecné inkorporační normy obsažené v čl. 10 Ústavy<sup>22</sup> jsou součástí právního řádu České republiky<sup>23</sup>, a tedy i formálním pramenem práva, vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. V této souvislosti má pro oblast rozpočtového práva zásadní význam Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii<sup>24</sup>, která je rovněž mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10a odst. 1 Ústavy, kterou byly některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci a na základě které se Česká republika stala členem Evropské unie a rovněž tak smluvní stranou mezinárodních smluv upravujících založení a postavení Evropské unie, tzv. zakládacích smluv<sup>25</sup>. Tyto zakládací smlouvy, tvořící součást tzv. primárního práva, umožňují orgánům Evropské unie vydávat právní předpisy, které jsou na území České republiky právně závazné a které mají dokonce přednost před vnitrostátním právem. Jedná se především o nařízení a směrnice, které tvoří součást tzv. sekundárního práva Evropské unie.<sup>26</sup> Jako pramen rozpočtového práva jsou z oblasti právních předpisů Evropské unie významná především ustanovení čl. 310 až 325 Smlouvy o fungování Evropské unie a ustanovení čl. 171 až 183a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), která představují **právní základ rozpočtového hospodaření Evropské unie**. Dále lze zmínit čl. 126 Smlouvy

---

<sup>21</sup> Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona.

<sup>22</sup> Tato všeobecná inkorporační norma byla do ústavního pořádku zavedena ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., novelizujícím mj. práve čl. 10 Ústavy.

<sup>23</sup> S aplikační předností před zákonem.

<sup>24</sup> Vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí uveřejněným pod č. 44/2004 Sb. m. s.

<sup>25</sup> V současné době, tj. po přijetí tzv. Lisabonské smlouvy se jedná zejména o Smlouvu o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení Evropského Společenství), Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM) a Smlouvu o Evropské unii. Blíže k historickému vývoji zakládacích smluv viz např. <http://www.euroskop.cz/8917/sekce/primarni-pravo>.

<sup>26</sup> K systému práva Evropské unie srov. např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 223 a násl.; TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro Ekonomy*. 6. vydání. Praha : Leges, 2010, str. 75 a násl. K principu přednosti práva Evropské unie srov. např. BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní právo aplikace Evropské unie*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 1 a násl.

o fungování Evropské unie týkající se pravidel rozpočtové politiky ve vztahu ke schodkům veřejných financí členských států Evropské unie. K pramenům rozpočtového práva na evropské úrovni se řadí rovněž ustanovení čl. 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie upravující oblast poskytování státních podpor.

Z oblasti sekundárního práva Evropské unie lze zmínit především finanční nařízení<sup>27</sup>, které upravuje základní rozpočtové zásady uplatňované na úrovni rozpočtu Evropské unie a pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu Evropské unie. Dále lze uvést zejména rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství<sup>28</sup> upravující příjmovou stránku rozpočtu Evropské unie a v neposlední řadě též tzv. víceletý finanční rámec (či finanční výhled), který stanoví výdajový rámec rozpočtu Evropské unie na několik let<sup>29</sup>, přičemž roční rozpočet Evropské unie musí být v souladu s tímto víceletým finančním rámcem, a je tak jakýmsi rozpočtovým výhledem.<sup>30</sup> S odkazem na shora uvedená ustanovení čl. 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie lze mezi prameny rozpočtového práva zařadit rovněž nařízení Rady Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES<sup>31</sup>, tj. nařízení pro oblast veřejných podpor.

---

<sup>27</sup> Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropským společenství.

<sup>28</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2007/436/ES, EURATOM).

<sup>29</sup> Zpravidla na období 7 let. První víceletý finanční rámec, který byl přijat v roce 1988, byl sice stanoven období let 1988 až 1992, následně již však byly přijímány na 7letá období, a to na léta 1993 až 1999, 2000 až 2006 a 2007 až 2013 (současný víceletý finanční rámec). Rovněž současně připravovaný víceletý finanční rámec je koncipován na sedmileté období (2014 až 2020).

<sup>30</sup> Až do přijetí tzv. Lisabonské smlouvy neměl víceletý finanční rámec právní základ v zakládajících smlouvách a byl přijímán na základě tzv. interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí. Poslední finanční výdajový rámec byl přijat na léta 2007 až 2013, a to na základě interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení ze dne 17. května 2006 (viz Úřední věstník Evropské unie 2006/C 139/01). V současné době probíhají přípravy víceletého finančního rámce na léta 2014 až 2020 (viz [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm)), a to již na základě nově právní úpravy obsažené v čl. 312 Smlouvy o fungování Evropské unie, která předpokládá přijetí víceletého finančního rámce formou nařízení Rady

<sup>31</sup> V současnosti čl. 108 Smlouvy o fungování Evropské unie.

V návaznosti na téma této práce, tj. v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek a jejich financováním, lze mezi prameny doplnit taktéž právní předpisy Evropské unie týkající se jednotlivých fondů na úrovni Evropské unie.<sup>32</sup>

### **1.2.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO PRÁVA NA ZÁKONNÉ ÚROVNI**

Mezi nejvýznamnější prameny českého rozpočtového práva patří nepochybně zákony. Páteří rozpočtového práva na zákonné úrovni jsou především:

- Zákon o rozpočtových pravidlech<sup>33</sup> upravující zejména problematiku státního rozpočtu a finančního hospodaření organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací;
- Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>34</sup> upravující zejména problematiku rozpočtů obcí, krajů a pravidla hospodaření s jejich finančními prostředky;
- Zákon o rozpočtovém určení daní<sup>35</sup>, který upravuje rozdělení výnosů některých daní mezi jednotlivé články rozpočtové soustavy;
- zákon o státním rozpočtu;<sup>36</sup>
- zákony, které upravují jednotlivé státní fondy.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Jedná se zejména o nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999; nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/1994; nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002 o zřízení Fondu solidarita Evropské unie. K podrobnostem o právních základech jednotlivých Evropských fondů viz např. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/index_en.htm); k účelům jednotlivých fondů srov. např. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 181 a násl.

<sup>33</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>36</sup> Samostatný zákon o státním rozpočtu je přijímán každoročně (což je projevem zásady každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, resp. roční platnosti veřejných rozpočtů).

<sup>37</sup> Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve

Mimo uvedené základní právní předpisy jsou rozpočtověprávní normy obsaženy v mnoha dalších zákonech. Mezi ty nejpodstatnější z hlediska tematického zaměření této práce patří:

- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje zejména problematiku hospodaření a nakládání se státním majetkem a postavení organizačních složek státu;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, které upravují zejména hospodaření a nakládání s majetkem těchto územních samosprávných celků a obsahují základy právní úpravy jejich rozpočtů;
- 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. 420/2002 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

#### **1.2.4. PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA**

V oblasti podzákonných právních předpisů mají pro rozpočtové právo význam zejména nařízení vlády v oblasti fondovního hospodaření, kterými se stanovují rozsah a podmínky použití prostředků státního fondu, resp. podrobnosti poskytování dotací ze státního fondu.<sup>38</sup>

Početné jsou rovněž vyhlášky Ministerstva financí, z nichž nejvýznamnější je zřejmě vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů a která stanoví jednotné třídění příjmů a výdajů, což má význam zejména ve vztahu

---

znění pozdějších předpisů; zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu a jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu a jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38</sup> Viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 58.

k zásadám srozumitelnosti a transparentnosti veřejných rozpočtů, neboť mj. usnadňuje kontrolu veřejných rozpočtů.

Shora uvedené prameny rozpočtového práva samozřejmě nepředstavují vyčerpávající výčet veškerých pramenů, ale jedná se pouze o stručný seznam těch nejzásadnějších právních předpisů, a to s ohledem na zaměření této práce.<sup>39</sup>

## 2. PRÁVO VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Pro úvod do právní úpravy zadávání veřejných zakázek jsem zvolil název „právo veřejných zakázek“. Mohlo by se tak zdát, že se jedná o samostatné právní odvětví či pododvětví některého z tradičních právních odvětví. V odborné literatuře se lze setkat s odlišnými názory na tuto otázku. Například Jurčík<sup>40</sup> poukazuje na tendenci k vyčlenění práva veřejných zakázek jako relativně samostatného oboru, a to zejména v souvislosti s nárůstem právní regulace v této oblasti v poslední době, jakož i s ohledem na stále sílící trendy právní specializace. V této souvislosti výslovně používá obratu „*právo veřejných zakázek*“ či „*zadávací právo*“<sup>41</sup>, nicméně sám připouští, že v České republice se zatím o samostatné právní odvětví nejedná, a to na rozdíl od zahraničí, kdy jako příklad uvádí pojetí práva veřejných zakázek v Anglii, kde se jedná téměř o samostatné právní odvětví.<sup>42</sup>

Naproti tomu např. Boháč a Žabová<sup>43</sup> považují veřejné zakázky, resp. zadávání veřejných zakázek, za právní institut, který vymezují jako „*soubor určitých právních norem, které spolu určitým způsobem souvisejí, neboť upravují stejnorodé vztahy*“, přičemž konstatují, že „*[p]rávní úprava veřejných zakázek obsažená v zákoně*

---

<sup>39</sup> K rozsáhlejší analýze pramenů rozpočtového práva, jakož i analýze povahy rozpočtověprávních norem srov. zejm. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

<sup>40</sup> JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 23, 24.

<sup>41</sup> Viz JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 21.

<sup>42</sup> Viz JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 24.

<sup>43</sup> BOHÁČ, R., ŽABOVÁ, H. *Obecné výjimky ze zadávání veřejných zakázek*. In JURČÍK, R., KRUTÁKOVÁ, L., KONOPÁČ, V. (eds.). *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR“*. 1. vydání. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, str. 9 a násl.



č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nepochybně splňuje [...] výše uvedené definiční znaky právního institutu.“

Přestože zřejmě není možné obecně s absolutní přesností vymezit hranici, v rámci které lze ještě určitý komplex právních norem považovat za první institut, resp. hranici, za kterou se určitý širší komplex právních norem již blíží k právnímu odvětví<sup>44</sup>, nelze dle mého názoru chápat pojem právního institutu tak široce, že by pojímal celou materii zadávání veřejných zakázek. Právní úprava zadávání veřejných zakázek totiž sama o sobě obsahuje řadu dílčích právních institutů, jako např. právní institut kvalifikace dodavatelů, právní institut rámcové smlouvy, právní institut námitek dodavatele proti úkonu zadavatele aj. Lze se tedy spíše domnívat, že se jedná o určité právní pododvětví smíšené či komplexní, které v sobě obsahuje prvky několika právních odvětví či pododvětví.<sup>45</sup> V právní úpravě veřejných zakázek tak lze nalézt prvky práva rozpočtového, neboť realizací veřejné zakázky jsou též vynakládány finanční prostředky z veřejných rozpočtů.<sup>46</sup> Jsou zde rovněž prvky práva občanského a obchodního, neboť cílem zadávacího řízení je uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky.<sup>47</sup> Právo veřejných zakázek rovněž úzce souvisí s právem hospodářské soutěže, neboť účelem právní úpravy zadávání veřejných zakázek je mj. zajištění soutěžního prostředí a konkurence mezi dodavateli (což je předpokladem pro hospodárné a efektivní vynakládání veřejných prostředků).<sup>48</sup> V neposlední řadě je třeba zmínit

---

<sup>44</sup> Definice právního institutu, resp. právního odvětví se v teoreticko-právní literatuře různí, přičemž povětšinou jsou tyto pojmy ilustrovány na konkrétních případech. Např. Gerloch vymezuje právní institut jako „nižší komplex norem, které ve svém souhrnu upravují **jeden určitý druh společenského vztahu** (např. manželství, vlastnictví, dědictví atd.)“, právní odvětví pak definuje jako „vyšší komplex – soubor právních norem upravujících souhrn souvisejících společenských vztahů“ (viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 63). Naproti tomu Boguszak vymezuje právní institut poněkud širěji, když uvádí, že se jedná o „soubor právních norem upravujících **stejnorodé vztahy**“ [tedy nikoliv **jeden určitý druh společenského vztahu**] (Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : EURLEX BOHEMIA, 2001, str. 91).

<sup>45</sup> Viz KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, str. 69, kde se autor zmiňuje o vytváření takových smířených právních odvětvích ad hoc či dokonce o existenci „*subsystémů* sybsystémů (subsystémy 2. stupně)“.

<sup>46</sup> Právní úprava veřejných zakázek je rovněž součástí již citované učebnice rozpočtového práva (viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 149 a násl.)

<sup>47</sup> Viz např. PLÍVA, S. *Obchodní závazkové vztahy*. Praha : ASPI, 2006, str. 49 a násl., kde je na právní úpravu zadávání veřejných zakázek nahlíženo jako na zvláštní režim uzavírání obchodních smluv.

<sup>48</sup> Srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o veřejných zakázkách (dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1076>), kde se uvádí: „Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno

právní úpravu přezkumu úkonů zadavatele<sup>49</sup>, která svou povahou spadá do oblasti správního práva procesního.

Lze tedy shrnout, že právo veřejných zakázek je tzv. interdisciplinárním oborem, který nelze v tradičním systému práva jednoznačně zařadit, neboť v sobě zahrnuje prvky několika tradičních právních odvětví. Dle mého názoru lze předpokládat, že v souvislosti s trendem k fragmentarizaci objektivního práva<sup>50</sup>, zvyšujícím se zájmem nejen odborné veřejnosti<sup>51</sup> o oblast veřejných financí a nakládání s veřejnými prostředky, jakož i s tím související narůstající právní regulací v oblasti veřejných zakázek, se v budoucnu můžeme dočkat práva veřejných zakázek jako samostatného právního odvětví či alespoň samostatné pedagogické disciplíny vyučované na právnických fakultách.<sup>52</sup>

Shora bylo stručně pojednáno o postavení práva veřejných zakázek v systému práva. Zbývá tak ještě vymezit, co to právo veřejných zakázek vlastně je. V odborné literatuře se lze spíše než s definicí práva veřejných zakázek setkat s vymezením jeho postavení v rámci systému práva. Je tomu tak zřejmě i proto, že tato právní oblast není považována za samostatné právní odvětví či pododvětví, jak bylo shora uvedeno. Nezbyvá tak, než se o definici práva veřejných zakázek pokusit na tomto místě. Tak jako jakékoliv jiné právní odvětví, resp. pododvětví či jen jeho část, se nepochybně jedná o soubor právních norem. O jaké právní normy se jedná, lze vysledovat z pramenů práva veřejných zakázek, o kterých bude pojednáno níže. Rozsah a charakter norem práva veřejných zakázek je rovněž determinován shora uvedeným širokým přesahem práva veřejných zakázek do ostatních právních odvětví. Je tedy možné

---

*především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.*“

<sup>49</sup> Viz § 113 a násl. zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,

<sup>50</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 113.

<sup>51</sup> Zvyšujícím se zájmu o oblast veřejných zakázek nepochybně nasvědčuje rovněž vznik různých spolků, sdružení, asociací a platforem, které se zabývají právě veřejnými zakázkami, např. Asociace pro veřejné zakázky (viz [www.asociacevz.cz](http://www.asociacevz.cz)), Platforma pro transparentní veřejné zakázky (viz [www.transparentnizakazky.cz](http://www.transparentnizakazky.cz)) aj., které mnohdy hrají významnou roli nejen v odborné diskuzi v této oblasti, ale též v legislativním procesu (srov. např. <http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP/Novela-o-zakazkach/Navrhy-Platformy>).

<sup>52</sup> V takovém případě by bylo zřejmě nejvhodnější vyučovat problematiku veřejných zakázek pod záštitou kateder finančního práva i s ohledem na výrazné veřejnoprávní prvky regulace. V tomto ohledu lze souhlasit s názorem objevujícím se v odborné literatuře, že současné okrajové zařazení problematiky veřejných zakázek v rámci obchodního práva není nejvhodnější (srov. např. JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 24).

konstatovat, že se jedná o právní normy, jak veřejnoprávního, tak soukromoprávního charakteru<sup>53</sup>, jak hmotněprávní, tak procesněprávní povahy, které upravují postupy při vynakládání veřejných prostředků na nákupy zboží či služeb (veřejná zakázka), okruh subjektů (zadavatelů), kteří jsou povinni se těmito stanovenými postupem řídit, podmínky, při jejichž splnění jsou povinni se stanovenými postupy řídit, jejich práva a povinnosti, jakož i práva a povinnosti subjektů, od kterých zboží a služby nakupují (dodavatelé), a v neposlední řadě též dohled nad těmito postupy.

## 2.1. SYSTÉM PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Právo veřejných zakázek netvoří tak rozsáhlý soubor právních norem jako např. právo rozpočtové. Jak bude uvedeno níže v rámci kapitoly o pramenech práva veřejných zakázek, jedná se v podstatě o jeden zákon zahrnující v sobě celou problematiku zadávání veřejných zakázek<sup>54</sup>, se kterým ve větší či menší míře souvisí jiné právní předpisy (resp. jejich jednotlivá ustanovení), které spadají primárně do jiných právních odvětví či pododvětví.<sup>55</sup> Je tedy namístě otázka (související rovněž se shora naznačenou otázkou týkající se práva veřejných zakázek jakožto samostatného právního odvětví či pododvětví), zda lze u práva veřejných zakázek hovořit o jeho vnitřní systematizaci, která je pro různá tradiční právní odvětví typická (tj. dělení na část obecnou a zvláštní). Patrně i s ohledem na velmi malé množství odborných prací, které by se zabývaly právem veřejných zakázek komplexně,<sup>56</sup> jsem se nesešel s podobným členěním práva veřejných zakázek.

Při pokusu o určitou systematizaci práva veřejných zakázek tak může za vzor posloužit shora uvedená struktura práva rozpočtového, tj. systém představený autory

---

<sup>53</sup> O rozdělení právních norem, resp. metod právní regulace na soukromoprávní a veřejnoprávní srov. např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 114 a násl. nebo HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 21 a násl.

<sup>54</sup> S trochou nadsázky by se tak dalo hovořit o jakémsi „kodexu práva veřejných zakázek“.

<sup>55</sup> Jde zejm. zejm. o právní předpisy z oblasti nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky či „veřejným“ majetkem, tj. s majetkem státu, majetkem územních samosprávných celků, ale taky z oblasti ryze soukromoprávní upravující smluvní závazky apod.

<sup>56</sup> Odborná literatura v oblasti práva veřejných zakázek stojí především na odborných člancích pojednávajících o dílčích aspektech zadávání veřejných zakázek.

učebnice rozpočtového práva<sup>57</sup>. V tomto světle by tak bylo možno do obecné části práva veřejných zakázek zařadit následující okruhy:

- pojetí, pojem a systém práva veřejných zakázek,
- postavení práva veřejných zakázek v systému práva,
- prameny práva veřejných zakázek,
- zásady zadávání veřejných zakázek,
- subjekty, předmět a obsah práva veřejných zakázek,
- subjekty, předmět a obsah právních vztahů vznikajících při zadávání veřejných zakázek,
- instituty práva veřejných zakázek.

Předmětem **zvláštní části** práva veřejných zakázek by pak mohly být následující oblasti (vycházející především ze systematiky samotného Zákona o veřejných zakázkách):

- zadávací řízení,
- zvláštní postupy v zadávacím řízení,
- kvalifikace dodavatelů,
- řízení ve věci seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů
- kritéria pro zadávání veřejných zakázek,
- prostředky ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele,
- kontrola zadávání veřejných zakázek,
- právo smluv na plnění veřejné zakázky,
- mezinárodní a evropské právo veřejných zakázek atd.

## **2.2. PRAMENY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Přesné vymezení pramenů práva veřejných zakázek není jednoduchá záležitost, neboť, jak již bylo shora uvedeno, právní normy aplikované v oblasti práva veřejných zakázek mají své „kořeny“ v různých tradičních právních odvětvích, resp. v právních

---

<sup>57</sup> Viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 44.

předpisech, které se primárně považují za prameny práva jiných právních odvětví (tj. zejména práva finančního, správního, občanského, obchodního apod.)

Tak jako u pramenů rozpočtového práva, lze i prameny práva veřejných zakázek členit dle jejich hierarchie odvozené od právní síly.

### ***2.2.1. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK***

Na ústavní úrovni bychom prameny práva veřejných zakázek hledali jen obtížně. Mohli bychom v tom být úspěšní, pokud bychom právo veřejných zakázek pojali velmi široce, tj. i s ohledem na shora uvedený přesah do jiných právních odvětví jako např. práva rozpočtového, resp. při nazírání na právo veřejných zakázek jako na zvláštní úpravu nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky. V takovém případě by bylo možné o pramenech práva veřejných zakázek v ústavněprávní rovině uvést to, co již bylo uvedeno shora k pramenům práva rozpočtového. Takové pojetí by však bylo zřejmě nepatřičné. Lze proto konstatovat, že na úrovni ústavního pořádku právo veřejných zakázek svůj právní základ bezprostředně nemá.

### ***2.2.2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE***

Na rozdíl od ústavních zákonů se na úrovni mezinárodního a evropského práva již lze s prameny práva veřejných zakázek setkat. O postavení mezinárodních smluv a právních předpisů Evropské unie jakožto pramene práva v právním řádu České republiky bylo stručně pojednáno v rámci bodu 1.2.2. této práce. Níže je proto uveden toliko výčet základních, stěžejních právních pramenů na této úrovni.

Z oblasti mezinárodních smluv je zřejmě nejpodstatnější zmínit Dohodu o veřejných zakázkách (GPA – Government Procurement Agreement), jejímiž smluvními stranami jsou některé členské státy Světové obchodní organizace (WTO). Mezi signatáře této dohody patří rovněž Evropská unie, v důsledku čehož je tato dohoda závazná i pro Českou republiku. Dohoda o veřejných zakázkách upravuje základní principy a základní práva a povinnosti, které musí být dodržovány při zadávání veřejných zakázek na území smluvních stran této dohody. Stručně lze uvést,

že podstatou této dohody je povinnost smluvních stran zajistit rovné zacházení dodavatelům z ostatních států, které jsou smluvní stranou této dohody.<sup>58</sup>

Na úrovni práva Evropské unie nejsou právní základy zadávání veřejných zakázek explicitně zakotveny v zakládacích smlouvách, tak jako základy rozpočtového práva, nicméně jsou zde upraveny základní principy, které jsou nepochybně aplikované v rámci práva veřejných zakázek. Jedná se o zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti<sup>59</sup>, zásadu volného pohybu zboží<sup>60</sup>, zásadu volného pohybu osob a svobody podnikání<sup>61</sup>, zásadu svobody poskytování služeb<sup>62</sup>.

Jelikož primární právo Evropské unie neobsahuje možnost přímé regulace zadávání veřejných zakázek, spočívá právní úprava na evropské úrovni v harmonizaci vnitrostátních právních předpisů členských států prostřednictvím směrnic,<sup>63</sup> z nichž zásadní význam mají následující, v současnosti platné<sup>64</sup>, směrnice:

- tzv. klasická směrnice<sup>65</sup>,
- tzv. sektorová směrnice<sup>66</sup>,
- tzv. obranná směrnice<sup>67</sup>,

---

<sup>58</sup> Blíže k Dohodě o veřejných zakázkách (GPA) srov. např. JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 25 a násl., nebo [www.portal-vz.cz/Stanovisko-k-GPA-2](http://www.portal-vz.cz/Stanovisko-k-GPA-2).

<sup>59</sup> Viz čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>60</sup> Viz čl. 28 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>61</sup> Viz čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>62</sup> Viz čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>63</sup> K tomu viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 615.

<sup>64</sup> K vývoji právní úpravy zadávání veřejných zakázek srov. např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 615 a násl.

<sup>65</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších úprav.

<sup>66</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších úprav.

<sup>67</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES, ve znění pozdějších úprav. Transpozice této směrnice byla provedena v rámci poslední novelizace Zákona o veřejných zakázkách, a to zákonem č. 258/2011 Sb. ze dne 4. srpna 2011, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 12. září 2011.

- dvě tzv. přezkumné směrnice<sup>68</sup>.

Práva veřejných zakázek se dotýkají rovněž mnohé další právní předpisy Evropské unie, jejichž seznam by však vydal na několik stran textu. Tyto však upravují toliko dílčí aspekty zadávání veřejných zakázek.<sup>69</sup>

### **2.2.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK NA ZÁKONNÉ ÚROVNI**

Jak již bylo shora uvedeno, je základním pramenem práva veřejných zakázek Zákon o veřejných zakázkách, který tvoří „páteř“ práva veřejných zakázek. Tento zákon, který je v účinnosti od 1. července 2006, je v pořadí již třetí samostatnou zákonnou úpravou zadávání veřejných zakázek v historii samostatné České republiky.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění pozdějších úprav, a Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, ve znění pozdějších úprav.

<sup>69</sup> Příkladem lze uvést zejm. nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se mění směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek; prováděcí nařízení Komise (EU) č. 842/2011 ze dne 19. srpna 2011, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 1564/2005; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV).

<sup>70</sup> První samostatnou úpravu zadávání veřejných zakázek na zákonné úrovni představoval zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, přičemž „[p]rimárním impulsem pro přijetí uvedeného zákona byly [...] naše integrační snahy do EU“ (viz JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 6). Nicméně koncepce tohoto zákona byla založena na tzv. modelovém zákoně UNCITRAL, a byla tak odlišná od evropských zadávacích směrnic, proto se s blížícím se vstupem České republiky do EU ukázalo jako nezbytné, přijetí nové právní úpravy, která by již byla zcela v souladu s evropskými zadávacími směrnicemi, a to rovněž s ohledem na skutečnost, že nepřijetím nové právní úpravy by bylo ohroženo čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů, „čímž by ČR ztratila jednu z výhod členství v této organizaci“ (viz JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 14). Tuto harmonizovanou právní úpravu měl představovat zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, avšak již v průběhu schvalování tohoto zákona byly přijaty nové zadávací směrnice, které bylo nutno transponovat do právního řádu České republiky formou zcela nového zákona, neboť z důvodu „špatné legislativní konstrukce“ nebylo možné tyto směrnice promítnout do zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (viz JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 2). Blíže k legislativnímu vývoji zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek, jakož i k podrobnější historii práva veřejných zakázek na území dnešní České republiky srov. např. JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 3 a násl.

Koncepce Zákona o veřejných zakázkách vychází z příslušných evropských směrnic a upravuje jak proces zadávání veřejné zakázky, tak i dohled nad zadáváním veřejných zakázek ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Vedle Zákona o veřejných zakázkách jsou pramenem práva veřejných zakázek další zákony, které se zadáváním veřejných zakázek, jakožto s jedním ze způsobů vynakládání veřejných finančních prostředků, resp. jakožto způsobem nabývání majetku uzavřením úplatné smlouvy, souvisí. Lze tak za prameny práva veřejných zakázek považovat zejm. též:

- Zákon o majetku státu, upravující hospodaření a nakládání s majetkem České republiky,
- Zákon o obcích, Zákon o krajích, Zákon o hl. m. Praze, upravující hospodaření a nakládání s majetkem územních samosprávných celků,
- Zákon o rozpočtových pravidlech, upravující mj. výdaje státního rozpočtu,
- Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, upravující mj. výdaje rozpočtů územních samosprávných celků.

V neposlední řadě jsou pramenem práva veřejných zakázek ryze soukromoprávní právní předpisy jako Občanský zákoník a Obchodní zákoník, neboť, jak již bylo shora uvedeno, je zadání veřejné zakázky též zvláštním způsobem uzavření (soukromoprávní) smlouvy, jejímž předmětem je plnění veřejné zakázky. Nelze opomenout ani Správní řád, který subsidiárně aplikuje na správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele.

#### ***2.2.4. PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY V OBLASTI PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK***

Tak jako v jiných oblastech práva jsou i v právu veřejných zakázek dílčí aspekty konkretizovány a upraveny normami podzákonnými, zřejmě nejdůležitějším je nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany,



pro které platí zvláštní finanční limit a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů.<sup>71,72</sup>

### **3. ZÁKLADNÍ INSTITUTY A POJMY PRÁVA ROZPOČTOVÉHO A PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Po stručném nástinu toho, co to je rozpočtové právo a co si lze představit pod pojmem právo veřejných zakázek, a po úvodu do systematiky právních pramenů těchto právních odvětví (či pododvětví) a uvedení těch stěžejních, je nezbytné stručně vymezit jednotlivé základní instituty a pojmy práva rozpočtového,<sup>73</sup> jakož i práva veřejných zakázek, které jsou významné z hlediska vztahu rozpočtového hospodaření a zadávání veřejných zakázek veřejnými zadavateli.

#### **3.1. VEŘEJNÉ FINANCE A VEŘEJNÉ VÝDAJE**

Rozpočtové hospodaření je neoddělitelně spojeno s existencí rozpočtu. Rozpočet<sup>74</sup> však není samoúčelným institutem<sup>75</sup>, ale je součástí širších vztahů označovaných jako veřejné finance, kterými se rozumí „*souhrn peněžních vztahů souvisejících s tvorbou,*

---

<sup>71</sup> Toto nařízení je provedením nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se mění směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek. Do 15. 3. 2008 byly finanční limity stanoveny přímo Zákonem o veřejných zakázkách. Cílem této změny spočívající ve stanovení finančních limitů formou nařízení vlády byla větší flexibilita tak, aby při každé změně finančních limitů na evropské úrovni nebylo nutné novelizovat Zákon o veřejných zakázkách.

<sup>72</sup> Z dalších prováděcích právních předpisů lze uvést vyhlášku č. 162/2011 Sb., o způsobu stanovení zvláštních technických podmínek pro účely zákona o veřejných zakázkách, vyhlášku č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody, vyhlášku č. 339/2010 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách, vyhlášku č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenského materiálu pro účely zákona o veřejných zakázkách.

<sup>73</sup> V této souvislosti je vhodné upozornit na skutečnost, že právní normy rozpočtového práva, jakožto normy finančněprávní, „*často nakládají s poznatky ekonomické vědy jako s hotovými produkty, že je považují za obecně platné a uznávané. Tím se sice formálně zbavují povinnosti uvádět původ a význam přejímaných pojmů, avšak zároveň vytvářejí situaci, že obsah těchto pojmů nemusí být jednotně chápán a vykládán*“ (viz BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 85).

<sup>74</sup> Samozřejmě je tím myšlen rozpočet v kategorii veřejných rozpočtů, nikoliv soukromý, podnikový či rodinný rozpočet. Pokud je dále užíváno pojmu „rozpočet“, je tím míněn právě veřejný rozpočet.

<sup>75</sup> O rozpočtu jako institutu (finančněprávním) se zmiňuje rovněž Marková a Boháč (viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 13).

rozdělováním a použitím peněžní masy a jejich částí v orgánech a organizacích veřejného sektoru“<sup>76</sup>, přičemž právě rozpočet je „nástrojem pro rozdělování větší či menší části národního důchodu v peněžním vyjádření“<sup>77</sup>. S ohledem na shora uvedené je vhodné stručně nastínit příčiny vzniku a rozvoje veřejných financí a principy jejich fungování.

Vznik veřejných financí je spojen se vznikem státu a prosazením zbožně peněžních vztahů.<sup>78</sup> Jejich rozvoj a stoupající význam je pak spjat s rozvojem ekonomických funkcí státu a tzv. netržních činností státu, kdy k historicky nejstarší, legislativní činnosti státu se přidávají činnosti alokační, redistribuční a stabilizační.<sup>79</sup> Tyto činnosti státu jsou spojeny s tzv. tržními selháními<sup>80</sup> a nutností státních zásahů do ekonomiky, které jsou vedeny snahou o odstranění těchto tržních selhání a o jejich předcházení.<sup>81</sup> Alokační činnost je odůvodňována potřebou zajistit tzv. veřejné statky<sup>82</sup>, při jejichž produkci tržní systém selhává. Redistribuční činnost souvisí se snahou zmírnit nerovnosti a zajistit spravedlivé přerozdělení a distribuci důchodu a majetku, které je v čistě tržním mechanismu problémem. Cílem stabilizační činnosti je zajistit hospodářskou stabilitu v souvislosti s cyklickým vývojem ekonomiky.<sup>83</sup> Uvedené činnosti stát realizuje prostřednictvím veřejných financí.

V moderních demokraciích však není stát jediným, kdo shora uvedené činnosti a úkoly vykonává. V souvislosti s posilováním postavení a pravomocí územní samosprávy totiž dochází rovněž k přenesení některých shora uvedených úkolů a funkcí

---

<sup>76</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 7.

<sup>77</sup> Viz MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 1.

<sup>78</sup> Srov. TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vydání. Masarykova univerzita : Brno, 2006, str. 7.

<sup>79</sup> Srov. např. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 22 a násl.; HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 12.

<sup>80</sup> Blíže k analýze tzv. tržních selhání a jejich příčinám srov. např. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 18 a násl.

<sup>81</sup> Srov. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 22.

<sup>82</sup> Tj. statky, které jsou k užítku celé společnosti, na jejichž zabezpečení je veřejný zájem (blíže viz PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 51).

<sup>83</sup> Srov. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 22 a násl.

právě na územní samosprávu, která tyto úkoly zabezpečuje prostřednictvím vlastních rozpočtů. Dochází tak rovněž k decentralizaci veřejných financí.<sup>84</sup>

V ekonomické teorii je stát společně s územní samosprávou při plnění shora uvedených funkcí označován jako tzv. veřejný sektor<sup>85</sup> a jeho působení v ekonomice je důsledkem selhání trhu, resp. selhání soukromého sektoru v rámci čistě tržní ekonomiky.<sup>86</sup> Čistě tržní mechanismus je tak ovlivňován zásahy veřejného sektoru, přičemž současné působení veřejného a soukromého sektoru a jejich vzájemné doplňování je označováno jako tzv. smíšená ekonomika.<sup>87</sup> Nástrojem pro zásahy veřejného sektoru jsou veřejné finance.<sup>88</sup> V tomto ohledu lze konstatovat, že funkce veřejných financí se překrývají se shora uvedenými funkcemi státu, resp. veřejného sektoru.<sup>89</sup>

Veřejné finance, potažmo rozpočet hrají v moderní, tzv. smíšené ekonomice<sup>90</sup> významnou a nezastupitelnou roli, neboť jejich prostřednictvím jsou realizovány státní zásahy do ekonomiky, a to tam, kde dochází k tržním selháním. Vnitřní struktura veřejných financí stojí na dvou základních prvcích, kterými jsou veřejné příjmy a veřejné výdaje.<sup>91</sup> Veřejné příjmy a veřejné výdaje zároveň tvoří obsahovou stránku veřejných rozpočtů (o kterých je pojednáno níže).

---

<sup>84</sup> Viz PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 32 a 33.

<sup>85</sup> Veřejný sektor (PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 29 a násl; PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 35 a násl.

<sup>86</sup> Srov. např. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 29

<sup>87</sup> Viz PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 24; HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 18.

<sup>88</sup> Viz HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 23.

<sup>89</sup> Viz funkce veřejných financí podle PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 69 a násl. či HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 19 a násl.

<sup>90</sup> Smíšenou ekonomikou se rozumí taková ekonomika, kde vedle sebe koexistují soukromý a veřejný sektor (viz např. HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 23).

<sup>91</sup> Srov. např. HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 12.

Pojem výdaje definuje Češková a Kinšt takto: „*Výdaje jsou veškeré návratné platby na běžné i kapitálové účely, opětované i neopětované, a poskytované návratné platby (půjčky) za účelem rozpočtové politiky.*“<sup>92</sup> Výdaje dělíme v souladu s obsahem tříd 5 a 6 druhového třídění rozpočtové skladby na běžné výdaje a kapitálové výdaje. Pod **tzv. běžné výdaje** pak spadají neinvestiční nákupy (jedná se o opětované výdaje za zboží a služby neinvestiční povahy, a dále i o náklady související s pracovní silou), neinvestiční transfery (jedná se o neopětované výdaje na neinvestiční účely charakteru dotací, příspěvků a dávek, které jsou poskytovány mimo rozpočtovou jednotku) a neinvestiční půjčky (jedná se o návratně poskytované prostředky jiným subjektům na neinvestiční účely).<sup>93</sup> **Tzv. kapitálové výdaje** jsou tvořeny investičními nákupy (jedná se o opětované výdaje sloužící k pořízení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, akcií, majetkových účastí jako nástroje rozpočtové politiky), investičními transfery (jedná se o neopětované výdaje povahy dotací a příspěvků na investiční účely, které jsou poskytovány mimo rozpočtovou jednotku) a investičními půjčkami (jedná se o návratně poskytované prostředky jiným subjektům na investiční účely).<sup>94</sup>

**Veřejné výdaje** pak lze charakterizovat jako „*tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu na principu nenávratnosti a neekvivalence.*“<sup>95</sup> Veřejné výdaje tedy představují vztahy rozdělení a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů (zpravidla účelových) v rozpočtové soustavě. Prostřednictvím veřejných výdajů se financují netržní činnosti státu a územní samosprávy v souvislosti s decentralizací některých funkcí státu na území samosprávy. Jednotlivé činnosti se zabezpečují prostřednictvím institucí a organizací, které stát a územní samospráva zřizuje. Veřejné výdaje jsou tudíž nástrojem financování potřeb těchto institucí (nákladů na jejich činnosti). Instituce ve veřejném sektoru zabezpečují veřejné potřeby stále více prostřednictvím konkrétních

---

<sup>92</sup> ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011, str. 21.

<sup>93</sup> Srov. ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011, str. 21.

<sup>94</sup> Srov. ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011, str. 22.

<sup>95</sup> MARKOVÁ, H. Budgetary Responsibility. In DAVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2010 – Days of Law“*. 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010.

cílených veřejných projektů a veřejných výdajových programů, které jsou plně či s finanční spoluúčasti příjemců programů financovány z veřejných výdajů.

V ekonomické literatuře se můžeme setkat s odlišným dělením veřejných výdajů, a to například na výdaje vládní a na transfery. **Vládní výdaje** se vyskytují jako výdaje spotřební povahy nebo investiční povahy. **Transfery** jsou specifické veřejné výdaje spočívající v cíleném poskytování různým subjektům, přičemž zde nevzniká protiplnění. Jedná se o projev neekvivalence ve veřejných financích, jež je běžný například pro oblast daní.<sup>96</sup>

**Příjmy** lze charakterizovat jako „*nenávratně inkasované prostředky, opětované i neopětované, z domácí ekonomiky i ze zahraničí, včetně přijatých darů a dotací a přijaté splátky půjček, poskytnutých za účelem rozpočtové politiky... Nezahrnují ... návratná inkasa povahy přijatých výpůjček a přijaté splátky půjček poskytnutých za účelem řízení likvidity.*“<sup>97</sup> Příjmy se dělí v souladu s obsahem tříd 1 až 4 druhového třídění rozpočtové skladby na vlastní příjmy a přijaté transfery. **Vlastní příjmy** se dělí na příjmy kapitálové (jedná se o příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, který je pořizován z investičních prostředků a finančních aktiv, jež mají charakter akcií, případně majetkových podílů, a to za účelem rozpočtové politiky; i přijaté dary pro investiční účely s výjimkou darů od cizích států a vládních transferů) a běžné (jedná se o příjmy jiné než kapitálové), které se dále dělí na daňové (tj. příjmy povinné a neopětované, které plynou z daní, pojistného sociálního a zdravotního pojištění, poplatků) a nedaňové příjmy (tj. opětované příjmy jako např. příjmy z prodeje, a neopětované příjmy sankční povahy nemající vztah k daním, přijaté vrátky transferů poskytnutých v minulosti, i přijaté splátky půjček). **Transfery** jsou neopětované a nenávratně získávané dotace a dary od jiných úrovní vlády, od zahraničních vlád a institucí.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Srov. MARKOVÁ, H. Budgetary Responsibility. In DAVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2010 – Days of Law“*. 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010.

<sup>97</sup> Srov. ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011, str. 18.

<sup>98</sup> Srov. ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011, str. 19.

S ohledem na zaměření této práce je nejpodstatnější jeden ze dvou prvků veřejných financí a zároveň jedna ze dvou obsahových stránek veřejných rozpočtů, a to veřejné výdaje, konkrétně tzv. vládní výdaje na nákupy zboží a služeb, realizační platby, protiplnění (oproti transferovým platbám), pod které spadají veřejné zakázky.

## 3.2. ROZPOČET

V odborné literatuře se nesetkáme s jednotnou definicí pojmu rozpočet. Děje se tak především proto, že záleží na konkrétní publikaci a autorovi, jež se pojmem rozpočet zabývá a zda ve své definici klade důraz na hospodářskou stránku, případně státněprávní stránku výkladu tohoto pojmu.<sup>99</sup>

Spíše než s vymezením pojmu rozpočet se v odborné literatuře setkáváme s výkladem pojmu „rozpočtová soustava“, jimž se rozumí „*soustava rozpočtových orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných prostředků, kontrolují plnění veřejných rozpočtů*“<sup>100</sup>.

### 3.2.1. POJEM ROZPOČTU A VÝZNAM ROZPOČTU

Pojem **rozpočet** je v běžném chápání ztotožňován s termínem státní rozpočet. Přestože vedle státního rozpočtu existují i rozpočty jiné, především rozpočty municipalit, veškeré rozpočtové hospodaření veřejného sektoru je odvozeno z rozpočtu státního a řídí se zásadami, které ovládají státní rozpočet.

Již nejstarší státní útvary disponovaly nástroji plnicími funkce státního rozpočtu. Primárně to byly evidenční systémy výběru daní zajišťující rozvoj a existenci samotného státu, případně financování potřeb panovníka či jeho výbojů. Teprve od 19. století však byly konstituovány rozpočtové formy státu srovnatelné s dnešním pojetím. V době tzv. nerozvinutého kapitalismu byl klasickou ekonomickou školou kladen důraz na minimální zásahy státu do hospodářství, státní příjmy měly pokrývat pouze nezbytné výdaje spojené s financováním státní administrativy a bezpečnostního aparátu. Stěžejní byla zásada vyváženosti, kdy rozpočtové příjmy se měli přizpůsobovat

---

<sup>99</sup> Obdobně viz PAŘÍZKOVÁ, J. *K některým institutům rozpočtového práva*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/1998, str. 669.

<sup>100</sup> Viz BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 115.

rozpočtovým výdajům. Rozpočet vystupoval především jako nástroj pro soustředování daňových příjmů. Tato úzce fiskální úloha státního rozpočtu se však v průběhu 19. století počala měnit, jak nabývalo převahu národohospodářské pojetí státního rozpočtu zaměřené na realizaci hospodářské politiky státu plněním redistribučních a alokačních funkcí, které souvisely s postupným rozvojem moderního sociálního státu a státními zásahy do hospodářství reprezentovaných později především národohospodářskou školou J. M. Keynese. V tomto moderním pojetí se záměrně opouští zásada (každoroční) vyrovnanosti rozpočtu a je nahrazena požadavkem vyrovnanosti rozpočtů v dlouhodobém hledisku.<sup>101</sup>

Rozpočet představuje z ekonomického hlediska nástroj pro rozdělování části národního důchodu v peněžním vyjádření.<sup>102</sup> Rozpočet je základním finančním plánem státu, který se každoročně schvaluje formou zákona a který slouží k soustředování peněžních zdrojů společnosti a k jejich nenávratnému rozdělování s určením na úkoly především v oblasti finančního krytí státních funkcí (fiskální účel) a ovlivňování národního hospodářství (mimofiskální účel).<sup>103</sup> Podrobněji o funkcích rozpočtu bude pojednáno v bodě 3.2.3.

Společensky představuje institut rozpočtu projev odpovědnosti a plánování rozvoje společnosti, přestože v posledních desetiletích je tento institut deformován degradací zásady vyrovnanosti rozpočtů byť v dlouhém období, což má destruktivní vliv na stabilitu veřejných financí. Plán inherentně obsažený v každém (státním) rozpočtu nepředstavuje závazné, nepřekročitelné hranice zamezující fungování trhu, ve smyslu plánů v centrálně plánované ekonomice, ale představuje ve své příjmové části toliko strukturální odhad očekávaných inkasovaných příjmů a ve své výdajové části záměr nakládání s těmito prostředky, které jsou zahrnuté konsenzem parlamentní většiny.

Zákony o státním rozpočtu vyjadřují z právně-teoretického hlediska právní normy účelové, finální.<sup>104</sup> Adresátům norem jsou jimi vytýčeny určité ekonomické cíle, aniž by byl stanoven přesný a podrobný způsob jejich dosažení. Zákony upravující státní

---

<sup>101</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 87-90.

<sup>102</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 87.

<sup>103</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 90.

<sup>104</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, str. 159-160.

rozpočet jsou také označovány jako zákony formální, a to ve srovnání s normami obsahovými, které na státní rozpočet navazují, resp. z nichž se státní rozpočet odvíjí, tedy normami které stanoví konkrétní práva a povinnosti např. v oblasti výběru daní či výplaty transferů. Tyto obsahové normy mají v případě kolize s ustanoveními zákonů o státním rozpočtu přednost. I v případě nedostatečných daňových příjmů oproti předpokládanému daňovému inkasu a s tím spojeným nedostatkem peněžních prostředků je nutné vyplatit veškeré, zákonem stanovené, mandatorní platby, i kdyby to bylo v rozporu s limity stanovenými zákonem o státním rozpočtu.<sup>105</sup>

### **3.2.2. VEŘEJNÉ ROZPOČTY (ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA)**

Jako veřejné rozpočty jsou souhrnně označovány rozpočty státu, rozpočty územních samosprávných celků a rozpočty státních fondů. Prostřednictvím veřejných rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, které jimi disponují, těm, které zdroje netvoří a zdrojů se jim nedostává. Účelem této redistribuce bohatství je především financování veřejných statků.<sup>106</sup> Struktura veřejných rozpočtů souvisí s dělbou kompetencí při zajišťování veřejných statků mezi jednotlivé správní stupně, neboť některé veřejné statky, jako je obrana či soudnictví, mohou být efektivněji zajištěny na centrální úrovni, jiné veřejné statky je vhodnější zajišťovat prostřednictvím rozpočtů územních a tím umožnit zohlednění různých specifik, preferencí či regionálních odlišností.<sup>107</sup>

Nutné je taktéž dodat, že veřejný rozpočet je nástrojem veřejných financí, proto z velké části se i funkce veřejných rozpočtů kryjí s funkcemi veřejných financí.

Jako rozpočtová soustava se označuje soustava veřejných rozpočtů a soustava jejich vzájemných rozpočtových vztahů, přičemž jednotlivé dílčí rozpočty jsou považovány za články rozpočtové soustavy. Těmito články jsou státní rozpočet,

---

<sup>105</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 91.

<sup>106</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 1.

<sup>107</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 114.



rozpočty krajů, rozpočty obcí a rozpočty státních fondů<sup>108</sup> a taktéž i rozpočet Evropské unie<sup>109</sup>.

Státní rozpočet je základní finanční plán státu, který je každoročně schvalován formou zákona a který slouží k soustředování peněžních zdrojů společnosti a k jejich zásadně nenávratnému rozdělování s určením na úkoly především v oblasti rozšířené reprodukce. Dále je chápán jako souhrn finančních dokumentů, který zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a jejich změny či jako centralizovaný peněžní fond, který zabezpečuje financování některých funkcí státu a k tomuto účelu soustřeďuje rozpočtové příjmy k financování výdajů státu, jenž je vytvářen na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.<sup>110</sup>

Rozpočet územních samosprávných celků je finanční plán, jímž se řídí financování činnosti dané obce či kraje.<sup>111</sup>

Fondy jsou obecně charakterizovány jako samostatné právnické osoby, jejichž subjektivita se váže na určitý majetek, který byl fondu věnován. Fondovní financování má charakter účelového financování, jehož cílem může být zajištění dlouhodobé stability některých výdajů státu s vazbou na určené příjmy, ale také vytvoření alternativy k přímému dotačnímu přidělování finančních prostředků. Klasické mimorozpočtové fondy hospodaří s veřejnými prostředky a jsou proto považovány za součást veřejných rozpočtů. Fondy mohou být tedy definovány jako určité decentralizované administrativní jednotky podřízené vládě či parlamentu, nebo jednotky přímo či nepřímo kontrolované vládou, které mohou mít různou míru nezávislosti danou jejich právní formou a statutem.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 115.

<sup>109</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 91.

<sup>110</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 2-3.

<sup>111</sup> Srov. HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : Linde, 2004, str. 188.

<sup>112</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 130.

Rozpočet Evropské unie pak zabezpečuje financování EU a jejich politik. Vzhledem k tomu, že Česká republika je členským státem Evropské unie, existuje i finanční propojení mezi rozpočty ČR a rozpočtem EU.<sup>113</sup>

### 3.2.3. FUNKCE ROZPOČTU

Základními funkcemi rozpočtu jsou fiskální, alokační, redistribuční, kontrolní a stimulační.<sup>114</sup>

**Fiskální funkce** rozpočtu představuje soustředění dostatku prostředků na zabezpečení úkolů státu. **Alokační funkce** rozpočtu je spatřována ve vlivu na hospodářský vývoj jednotlivých oborů a subjektů v důsledku rozdělování vybraných prostředků a souvisí s funkcí redistribuční, zajišťující efektivní rozdělení příjmů mezi jednotlivce při zohlednění principů solidarity a zásluhovosti.<sup>115</sup>

Další funkcí rozpočtu je **funkce redistribuční**. Tato funkce spočívá v „ovlivňování důchodové situace výrobní sféry i obyvatelstva<sup>116</sup>“. Redistribuční funkce tedy přerozdělovává finanční prostředky, tj. prostředky získané například z daní se dalším rozdělením určí na jiné potřeby.

S funkcí redistribuční souvisí funkce kontrolní či stimulační, která umožňuje ovlivňovat proces reprodukce mnoha způsoby, a z tohoto důvodu je na tyto funkce často nahlíženo jako na nástroj finanční politiky státu.<sup>117</sup>

U státního rozpočtu můžeme mluvit o funkcích ekonomické a politické. Jedná se o rozdělování a přerozdělování části hrubého domácího produktu určené na celospolečenské potřeby. Ekonomické působení státního rozpočtu se odráží v aplikaci funkce evidenčně kontrolní, alokační a distribuční.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 98.

<sup>114</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 3 a násl.

<sup>115</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 3-4.

<sup>116</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 3.

<sup>117</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 4.

<sup>118</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 90.

Co se týče tzv. veřejných rozpočtů, tak se užívají tyto funkce: alokační, redistribuční a stabilizační, přičemž alokační funkce je decentralizována na rozpočty územní samosprávy, redistribuční funkce, jak již bylo zmíněno výše, se aplikuje u státního rozpočtu, stabilizační funkce sice byla využívána ve státním rozpočtu, ale nyní dochází k její aplikaci i v rámci rozpočtů územních samospráv.<sup>119</sup>

Veškeré funkce je nutné posuzovat nejen samostatně, ale i společně, neboť spolu velmi souvisí.

### **3.2.4. OBSAH ROZPOČTU**

Obsahem rozpočtu jsou veškeré příjmy a výdaje a vazby na jiné související rozpočty.<sup>120</sup> Rozpočet je tradičně strukturován na dvě části, a to na rozpočtové příjmy a rozpočtové výdaje. Příjmy představují zdroje, finanční prostředky, s nimiž má být v rámci daného rozpočtu nakládáno, výdaje představují způsoby použití finančních prostředků v rámci rozpočtu. V případě, že se souhrnná částka příjmů a výdajů nerovná, dochází ke vzniku rozpočtového přebytku v případě vyšších příjmů nebo rozpočtového deficitu při vyšších rozpočtových výdajích.<sup>121</sup> S určitým zjednodušením by se dalo hovořit o analogii s podvojným účetnictvím, které na straně aktiv poskytuje pohled na formy majetku a na straně pasiv formy původu tohoto majetku. V případě rozpočtu pak příjmy reprezentují masu finančních prostředků, s nimiž příslušná instituce nakládá v rámci rozpočtového období, z pohledu jejich zdrojů (vstupů), a výdaje pak tuto finanční masu charakterizují z pohledu jejího použití (výstupů).

Příjmy rozpočtu jsou do značné míry vyjádřením očekávání, očekávaných reálných příjmů, jejichž skutečná hodnota je závislá na vnějších faktorech rozpočtu. Výdaje představují okruh potřeb, které je třeba uhradit. Potřeby, jejichž uhrazení je povinné, jsou označovány jako tzv. mandatorní výdaje, vedle toho rozhoduje

---

<sup>119</sup> Srov. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, str. 220. stejně PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008, str. 100.

<sup>120</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 116.

<sup>121</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 66-67.

rozpočtový subjekt o dalších žádoucích výdajích. Výdaje jsou proto v rozpočtové logice primární.<sup>122</sup>

Příjmy a výdaje každého rozpočtu se různí podle typu rozpočtového subjektu. Výdajovou stránku státního rozpočtu tvoří především výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky jejich příspěvkových organizací, dále zejména sociální transfery, stále rostoucí výdaje související s dluhovou službou, dotace<sup>123</sup> a návratné finanční výpomoci<sup>124</sup>, a další. Příjmy státního rozpočtu tvoří především daně, poplatky, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, výnosy ze státního majetku, příjmy organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací a vratky návratných finančních výpomocí. Uvedené příjmy jsou nenávratné na rozdíl od přijatých úvěrů či vydaných státních dluhopisů, které musí být v následujících rozpočtových obdobích splaceny včetně úroků a projevují se tak v dalších rozpočtových obdobích na straně výdajů.<sup>125</sup>

Municipiální rozpočty jsou napojeny na rozpočet státní především tím, že některé jejich příjmy tvoří výdaje rozpočtu státního, popřípadě příjmy obecních rozpočtů tvoří příslušné výdaje rozpočtů krajů.<sup>126</sup>

Za účelem naplnění rozpočtové zásady úplnosti a jednotnosti a zásady přehlednosti jsou veškeré veřejné rozpočty strukturovány shodně podle jednotného klíče v souladu s tzv. rozpočtovou skladbou. Rozpočtová skladba spočívá v jednotném třídění rozpočtových příjmů a výdajů podle několika hledisek. Odpovědnostní třídění vyjadřuje odpovědnost subjektu realizujícího peněžní operace, správce rozpočtové kapitoly, která je jednotkou tohoto třídění. Jednotkou druhového třídění jsou třídy sestávající z položek, které označují konkrétní příjmové a výdajové druhy z pohledu právního

---

<sup>122</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 116 – 117.

<sup>123</sup> Dotací se rozumí peněžní prostředky poskytnuté především ze státního rozpočtu právnickým či fyzickým osobám na stanovený účel.

<sup>124</sup> Návratnou finanční výpomocí se rozumí prostředky poskytnuté bezúročně především ze státního rozpočtu právnickým či fyzickým osobám na stanovený účel, které je příjemce povinen vrátit.

<sup>125</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 117 – 126.

<sup>126</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 126-129.

důvodu platby, podstaty peněžní operace.<sup>127</sup> Rozpočtová skladba má důležitý význam pro sestavování rozpočtů i pro kontrolu jejich plnění. Využití jednotné rozpočtové skladby umožňuje sledovat, odkud a kam prostředky plynou, či zjistit, který zdroj příjmů má největší význam nebo na jakou oblast se vydává nejméně.<sup>128</sup>

### 3.3. ROZPOČTOVÉ JEDNOTKY

**Subjektem rozpočtového práva** jsou adresáti (nositelé) práv a povinností, které jsou stanoveny rozpočtověprávními normami. Do skupiny rozpočtových subjektů lze zařadit i subjekty rozpočtověprávních vztahů a dále i subjekty<sup>129</sup>, které mají na základě zákona práva a povinnosti, a to i když tyto subjekty nejsou účastníky rozpočtověprávních vztahů.<sup>130</sup>

Ihned v úvodu je tedy nutné upozornit, že subjekty rozpočtového práva nejsou totožné se subjekty rozpočtověprávních vztahů. „*Pojem subjekty rozpočtového práva právní teorie finančního práva nepoužívá.*“<sup>131</sup> Lze však konstatovat, že pojem subjekty rozpočtového práva je pojmem širším než je pojem subjekty rozpočtověprávních vztahů, jelikož subjektem rozpočtového práva jsou i takové subjekty, jejichž práva a povinnosti neupravují právní normy rozpočtového práva. Naopak co se týče subjektů rozpočtověprávních vztahů, tak jimi jsou adresáti právních norem rozpočtového práva. Z výše uvedeného tedy plyne, že subjekty rozpočtověprávních vztahů jsou zároveň i subjektem rozpočtového práva, opačně to však neplatí.<sup>132</sup>

Mezi subjekty rozpočtového práva, které ovšem nejsou subjekty rozpočtověprávních vztahů, patří například vláda, jejíž práva a povinnosti upravují

---

<sup>127</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 153, 160-162.

<sup>128</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 192.

<sup>129</sup> Takovými subjekty jsou např. vláda, Poslanecká sněmovna, Česká národní banka.

<sup>130</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 76.

<sup>131</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 76.

<sup>132</sup> Srov. blíže MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 76, 77.

příslušná ustanovení rozpočtových pravidel<sup>133</sup>, dále Poslanecká sněmovna<sup>134</sup>, ministr financí<sup>135</sup> i například Česká národní banka<sup>136</sup>.

**Subjekty rozpočtového práva** tedy jsou:

- fyzické a právnické osoby,
- stát, a to včetně jeho orgánů a správních úřadů,
- obce,
- dobrovolné svazky obcí,
- kraje,
- Regionální rady regionů soudržnosti,
- státní fondy,
- ostatní veřejnoprávní korporace (např. příspěvkové organizace státu, Česká konsolidační agentura, Všeobecná zdravotní pojišťovna, státní podniky, a další subjekty napojené na veřejný rozpočet či subjekty hospodařící s majetkem státu nebo územního samosprávného celku).<sup>137</sup>

Mezi subjekty rozpočtového práva patří, jak je uvedeno výše ve výčtu, i stát včetně jeho orgánů a správních úřadů, a to i v případě, kdy některé ze správních úřadů nemají právní subjektivitu (např. ministerstvo financí a správce kapitol státního rozpočtu).

---

<sup>133</sup> Viz blíže ustanovení § 4 odst. 5 rozpočtových pravidel, které stanoví, že vláda na návrh projedná návrh střednědobého výhledu spolu s návrhem na státní rozpočet a následně schválený střednědobý výhled předloží Poslanecké sněmovně spolu s návrhem na státní rozpočet; ustanovení § 8 odst. 5 rozpočtových pravidel, které stanoví, že vláda schvaluje na návrh zákona o státním rozpočtu i návrh střednědobého výdajového rámce a předloží je Poslanecké sněmovně; ustanovení § 27 odst. 2 rozpočtových pravidel, které stanoví, že vláda je oprávněna rozhodnout o použití vládní rozpočtové rezervy atd.

<sup>134</sup> Viz např. ustanovení § 42 odst. 2 Ústavy, které stanoví, že Poslanecká sněmovna je oprávněna přijímat zákon o státním rozpočtu a taktéž bere na vědomí státní závěrečný účet.

<sup>135</sup> Viz např. ustanovení § 27 odst. 2 rozpočtových pravidel, které stanoví, že ministr financí může v konkrétních případech rozhodovat o použití vládní rozpočtové rezervy.

<sup>136</sup> Viz např. ustanovení § 33 odst. 1 rozpočtových pravidel, které stanoví, že Česká národní banka vede ministerstvu financí souhrnný účet běžného hospodaření státní pokladny.

<sup>137</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 78, 79.

Subjekty rozpočtového práva jsou tedy i organizační jednotky nemající právní subjektivitu. „*Tato specifická je dána především nutností právně upravit rozpočtový proces a rozpočtové hospodaření, a to v rámci takového subjektu, jakým je stát.*“<sup>138</sup>

Taktéž je nutné uvést, že subjektem rozpočtového práva jsou i **tzv. rozpočtové jednotky**, kterými se rozumí subjekty mající i nemající právní subjektivitu a které jsou zároveň i subjekty rozpočtověprávních vztahů. Jedná se o státní rozpočtové jednotky a místní rozpočtové jednotky, tj. v závislosti na který veřejný rozpočet se rozpočtové jednotky vážou. Například Marková a Boháč řadí mezi rozpočtové jednotky v širším smyslu i stát, obce, dobrovolné svazky obcí, kraje a Regionální rady regionů soudržnosti.

**Rozpočtové jednotky státu** zahrnují organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy, ostatní veřejnoprávní korporace státu.

Organizační složky státu vymezuje ustanovení § 3 odst. 1 Zákona o majetku státu a jsou jimi: ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo Zákon o majetku státu.<sup>139</sup>

Nejvýznamnější státní rozpočtovou jednotkou z hlediska rozpočtového práva je ministerstvo financí, které je ústředním orgánem<sup>140</sup> pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, státní pokladnu, daně, poplatky, clo, finanční hospodaření a finanční kontrolu. Mezi důležité organizační složky státu patří i správci kapitol státního rozpočtu<sup>141</sup>, jimiž jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady, organizační složky státu mající v souladu se zvláštními právními předpisy samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu a kterými jsou Kancelář prezidenta republiky, Bezpečnostní informační služba, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Nejvyšší kontrolní úřad, dále organizační složky státu

---

<sup>138</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 78.

<sup>139</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 79.

<sup>140</sup> Viz blíže ustanovení § 4 odst. 1 kompetenčního zákona.

<sup>141</sup> Viz blíže ustanovení § 3 písm. g) rozpočtových pravidel.

mající podle zvláštních právních předpisů postavení ústředního správního úřadu, organizační složky státu mající ve smyslu zvláštních právních předpisů postavení ústředního správního úřadu pro rozpočtové účely, jimiž jsou Grantová agentura České republiky a Akademie věd České republiky.

Státní příspěvkové organizace jsou regulovány Zákonem o majetku státu a jsou jimi právnické osoby zřízené podle dosavadních právních předpisů, které hospodaří s majetkem státu. Zřízení a vznik státních příspěvkových organizací upravuje Zákon o majetku státu, jejich hospodaření pak jsou regulována Zákonem o rozpočtových pravidlech.

Mezi státní rozpočtové jednotky náleží i státní fondy, jež jsou právnickými osobami, které se zřizují zvláštním právním předpisem pro finanční zabezpečení specifických úkolů a pro hospodaření pro ně konkrétně určenými prostředky.<sup>142</sup>

Pod ostatními veřejnoprávními korporacemi se rozumí další subjekty rozpočtového práva napojené na státní rozpočet.

**Místní rozpočtové jednotky** zahrnují organizační složky územních samosprávných celků a příspěvkové organizace územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Organizačními složkami územních samosprávných celků jsou organizační složky obcí a krajů, které jsou zřizované za účelem plnění úkolů týkajících se zejména hospodaření s majetkem obce či kraje, případně k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Děje se tak na základě rozhodnutí zastupitelstva obce či kraje. Organizační složky územních samosprávných celků by se měly zřizovat za účelem plnění činností, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné, nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů.<sup>143</sup>

Mezi příspěvkové organizace územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí řadíme příspěvkové organizace obcí a příspěvkové organizace krajů, které

---

<sup>142</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 81.

<sup>143</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 81.



jsou právníckými osobami nevytvářející svou činností zisk. Tyto příspěvkové organizace jsou zřizovány za účelem plnění úkolů týkajících se zejména hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a k zabezpečení veřejně prospěšných činností.

Je nutné zmínit, že dobrovolné svazky obcí s předmětem činnosti v oblasti školství jsou v souladu s rozpočtovými pravidly územních rozpočtů oprávněny zřizovat příspěvkové organizace, které budou vykonávat činnost školského zařízení, a to v souladu s příslušným právním předpisem.

### **3.4. ROZPOČTOVÉ HOSPODAŘENÍ**

Hospodařením se rozumí „*spravování hmotných prostředků podle rozpočtu*“<sup>144</sup>. Pojem hospodaření je širším pojmem než pojem rozpočtové hospodaření, lze říci, že rozpočtové hospodaření je jedním z druhů hospodaření jako takového.

S pojmem „rozpočtové hospodaření“ se lze setkat jak v mnoha právních předpisech, tak v mnoha odborných publikacích. Ač je tento pojem hojně používán, není nikde definován, a to ani legální definicí v právním předpise, ani doktrinálně. Zřejmě se vychází z toho, že tento pojem je jednoznačný a není potřeba jej blíže vymezit. S takovým závěrem však nelze souhlasit, neboť pojem „rozpočtové hospodaření“ zcela jednoznačný není a přispívá tomu i nejednotná terminologie v právních předpisech.

Rozpočtové hospodaření znamená, že subjekt uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádí pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření a zásadně také kontrolu hospodaření jím zřízených a založených právníckých osob a organizačních složek po celý rozpočtový rok.<sup>145</sup> Některé oblasti vynakládání rozpočtových prostředků jsou více regulovány, čímž jsou

---

<sup>144</sup> MEJSTŘÍK, V. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. 3. vydání. Praha : Academia, 2004, str. 100, [heslo: *hospodaření*].

<sup>145</sup> Srov. HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : Linde, 2004, str. 188.

vytvářeny zvláštní formy a způsoby poskytování výdajů z veřejných rozpočtů. Jedná se především o poskytování veřejné podpory a dále oblast veřejných zakázek.<sup>146</sup>

Dá se říci, že rozpočtové hospodaření se provádí v rámci tzv. rozpočtového procesu, což je proces sestavování, projednání, schvalování, zveřejňování, hospodaření s rozpočtovými prostředky a kontroly veřejných rozpočtů.

Vzhledem k tématu práce bude níže průběh rozpočtového procesu nastíněn ve velmi stručné formě, přičemž se spíše zaměřím na část rozpočtového procesu týkající se hospodaření s rozpočtovými prostředky.

Rozpočtový proces probíhá jednak na úrovni státního rozpočtu, jednak na úrovni místních rozpočtů.

Rozpočtový proces na úrovni státního rozpočtu začíná zřejmě již sestavením tzv. střednědobého výhledu v oblasti rozpočtového hospodaření, který je tvořen očekávanými příjmy státního rozpočtu a předpokládanými výdaji státního rozpočtu v letech, na které je tento výhled sestaven, přičemž střednědobý výhled musí obsahovat alespoň předpoklady vývoje základních ukazatelů národního hospodářství (očekávaný růst a pokles hrubého domácího produktu a spotřebitelských cen), předpoklady a záměry vlády ohledně příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu a státních fondů, částky střednědobých výdajových rámců a jejich členění podle kapitol a státních fondů, celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů, příjmy a výdaje jednotlivých kapitol státního rozpočtu, příjmy a výdaje státních fondů, výdaje na programy, jejichž účast na státním rozpočtu byla schválena vládou, výdaje na programy a projekty, jež jsou spolufinancované z rozpočtu Evropské unie podle jednotlivých kapitol a státních fondů, seznam závazků fyzických a právnických osob, za něž ručí jménem státu organizační složky.<sup>147</sup> Střednědobý výhled je vlastně dokladem o záměrech a cílech státní rozpočtové politiky na delší období. Jedná se o dokument, který je vypracován ministerstvem financí společně se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy. Následně je pak střednědobý výhled

---

<sup>146</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 143

<sup>147</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 188 a násl.

předkládán vládě spolu s návrhem státního rozpočtu. Vláda po schválení předkládá výhled i návrh k posouzení Poslanecké sněmovně.

Sestavování státního rozpočtu je shrnutím stanovisek a požadavků předložených vládou Poslanecké sněmovně k posouzení možnosti splnění vládního programu, s nímž vláda před Poslaneckou sněmovnu předstoupila a který byl následně sněmovnou schválen.

V průběhu rozpočtového procesu se setkáme i s tzv. rozpočtovou skladbou, která je regulována vyhláškou o rozpočtové skladbě a jedná se o údaje, které jsou potřebné pro sestavení státního rozpočtu a následného vyhodnocení plnění státního rozpočtu. Rozpočtová skladba musí být srozumitelná pro každou osobu, která by si vyžádala informace o transakcích státního rozpočtu, musí jasně definovat hlediska použitelnosti pro klasifikaci umožňující odborné analýzy a meziroční srovnání, musí být kompatibilní s mezinárodními statistickými standardy, aby byla zajištěna transparentnost.<sup>148</sup>

Další fází rozpočtového procesu je schvalování státního rozpočtu, které probíhá v rámci tří čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, přičemž návrh může být schválen již v prvním čtení. V případě, že Poslanecká sněmovna návrh zákona o státním rozpočtu neschválí ani ve třetím čtení, dojde pak k situaci, kdy nastane tzv. rozpočtové provizorium, což znamená, že od 1. ledna rozpočtového roku se rozpočtové hospodaření bude řídit „*objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok*“<sup>149</sup>, a to až do doby vyhlášení zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.

V případě, že dojde ke schválení návrhu o státním rozpočtu, provede ministerstvo financí rozpis ukazatelů a následuje fáze samotného rozpočtového hospodaření. V rámci rozpočtového hospodaření dochází k přísunu rozpočtových příjmů a zajištění řádných výdajů v souladu s rozpočtem. Rozpočtové prostředky jsou určeny na krytí potřeb, na rozpočtová opatření stanovená právním předpisem, na provoz rozpočtové jednotky.

---

<sup>148</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 192 a násl.

<sup>149</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 196.

Tyto prostředky lze čerpat pouze do výše, která je stanovena ve státním rozpočtu a pouze pro uspokojování věcného plnění v mezích závazných ukazatelů.

V rámci rozpočtového hospodaření se setkáme i s pojmem rozpočtový limit definovaným v rozpočtových pravidlech jako výši výdajů, kterou mohou rozpočtové jednotky čerpat ze státního rozpočtu. Rozpočtové limity se otvírají maximálně na období jednoho čtvrtletí. Oznámení limitu výdajů se provádí na tiskopise schváleném bankou, který je podepsán a opatřen razítkem správce kapitoly a organizační složky státu či právnické osoby majících oprávnění čerpat rozpočtové prostředky. V případě změny limitu se postupuje stejně jako při oznámení, naopak otevírání limitů se podobá struktuře výdajových účtů státního rozpočtu.<sup>150</sup>

Rozpočtové limity pro vlastní rozpočtové hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací jsou vystavovány správcem kapitoly, v jehož působnosti se složka či organizace nachází. Správce kapitoly taktéž vystavuje i limity pro čerpání ostatních dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu pro ostatní právnické osoby. Toto své oprávnění může správce kapitoly přenést na organizační složku státu, jež zajišťuje jinou organizační složku či příspěvkovou organizaci.<sup>151</sup>

V případě organizačních složek státu, tak těm se otvírají rozpočtové limity na čerpání rozpočtových prostředků na běžné výdaje, na platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci a na pojistné, na individuálně posuzované výdaje určené na financování konkrétních akcí, na systémově určené výdaje určené na financování konkrétního programu.

V případě příspěvkových organizací se rozpočtové limity otvírají na čerpání příspěvku zřizovatele na provoz organizace, na čerpání individuálních dotací poskytnutých na konkrétní akce, na čerpání systémových dotací poskytnutých na konkrétní akce, na čerpání návratných finančních výpomocí poskytnutých na konkrétní akce.

---

<sup>150</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 197.

<sup>151</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 197.

Rozpočtové hospodaření státu souvisí s působením organizačních složek státu a se státem zřízenými příspěvkovými organizacemi. Podrobněji bude hospodaření těchto subjektů rozebráno v bodě 3.7.1. Česká republika a 3.7.2. Státní příspěvková organizace.

V praxi se stává, že v průběhu rozpočtového roku vznikne potřeba nemající oporu v rozpočtu, tj. nemající rozpočtové krytí. Taková situace se pak řeší buď hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím nebo omezením některého jiného (v dané chvíli méně důležitého) úkolu v rámci jednotlivých rozpočtových výdajů, anebo lze takovou situaci řešit pomocí použití mimorozpočtových zdrojů příslušné rozpočtové jednotky nebo jí nadřazené rozpočtové jednotky. Přesun rozpočtových prostředků se tedy děje na základě tzv. rozpočtových opatření, kterými se označuje přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly, tj. přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými úkoly v rámci rozpočtu, kdy se příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů; povolené překročení rozpočtu výdajů, jimž nedochází ke změně důležitého ukazatele; vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele.<sup>152</sup>

V případě, že organizační složky státu nemohou vyrovnat úbytek příjmů ohledně vázaných prostředků ze státního rozpočtu, jsou povinny to oznámit svému zřizovateli a ten rozhodne jak rozpočtové saldo příslušné kapitoly zajistit.

Taktéž je nutné zmínit, že ministr financí na základě pověření vlády, případně sama vláda může:

- *„povolit uskutečnění nezbytných výdajů nezabezpečených ve státním rozpočtu, zajistí-li úhradu úsporami na jiných výdajích státního rozpočtu, a to do výše v daném roce nepřesahující 5 % celkového objemu schváleného rozpočtu výdajů kapitoly, u které se úprava provádí, a nepřesahující 10 % celkového objemu*

---

<sup>152</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 206.

*závazného ukazatele v kapitole, u kterého se úprava provádí*<sup>153</sup>. Výše uvedené procentní omezení se nevztahuje pro použití vládní rozpočtové rezervy rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladní správa a pro kapitoly Operace státních finančních aktiv a Státní dluh.

- povolit snížení příjmu z činnosti, v případě, že se nezmění saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly, a to bez omezení,
- provést přesun prostředků odpovídajících rozpočtovému podílu spolufinancování ze státního rozpočtu v souladu s rozhodnutím Komise Evropských společenství o změně v umístění prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie.<sup>154</sup>

Omezení ve výši 10 % týkající se přesunu prostředků v rámci kapitoly lze povolit na základě rozhodnutí Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, přičemž sama Poslanecká sněmovna je informována o rozpočtových opatřeních vládou, a to ve formě zpráv o plnění státního rozpočtu.

### **3.4.1. HOSPODAŘENÍ S VEŘEJNÝMI PROSTŘEDKY**

Za veřejné prostředky lze pro účely této kapitoly označit majetek veřejnoprávních subjektů. Hospodaření s tímto majetkem je specifické, což se promítlo i v lidové moudrosti, že stát je vždy horší hospodář. Stát, jako hlavní veřejnoprávní korporace, je abstraktní útvar, jehož vůle je konstituována politickým procesem, na němž se podílí velké množství fyzických osob sledujících své vlastní zájmy. Obdobně je tomu v případě územně samosprávných celků.

Stát se skládá z organizačních složek státu, jakožto vnitřních útvarů, kterým je vymezen určitý rámec působnosti nebo stanoven určitý předmět činnosti. Vykonávání těchto funkcí jménem státu musí být nějakým způsobem finančně zajištěno. Organizační složky státu jsou svými příjmy a výdaji napojeny na státní rozpočet. Stát dosahuje plnění svých funkcí dále prostřednictvím státních organizací - právnických osob zvláštní povahy, jakými jsou především státní příspěvkové organizace, státní

---

<sup>153</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 206, 207.

<sup>154</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 207.

podniky či státní fondy. Zvláštní povaha těchto subjektů plyne ze skutečnosti, že jejich způsobilost mít práva a povinnosti je omezená.

Finanční vztah mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací je určen zřizovatelem. Fungování příspěvkových organizací je postaveno na tzv. netto principu rozpočtového financování, tzn. že organizace je napojena pouze na jednu stranu rozpočtu a podle toho buď dostává z rozpočtu příspěvek, nebo odvádí stanovený odvod. Příspěvkové organizace nemají vlastní majetek.

Státní příspěvkové organizace nejsou tedy svými příjmy a výdaji napojeny na státní rozpočet jako organizační složky státu, ale jsou na státní rozpočet napojeny pouze vztahy finančními. Hospodaří s peněžními prostředky získanými svojí hlavní činností a ze státního rozpočtu v podobě příspěvků na provoz, dotací či návratných finančních výpomocí. Vedle toho mohou mít další prostředky v podobě svých fondů, obdržených darů či prostředků získaných jinou než hlavní činností. Hospodaření státní příspěvkové organizace se řídí rozpočtem, který musí být vyrovnaný. Může zahrnovat pouze náklady a výnosy související jen se službami, které příspěvková organizace poskytuje a které jsou předmětem její hlavní činnosti. Je povinna dbát, aby úkoly plnila co nejhospodárněji a dodržela finanční vztahy ke státnímu rozpočtu. Jiná než hlavní činnost musí být sledována odděleně.

Státní podnik je právnická osoba, která provozuje podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, nemá vlastní majetek, toliko hospodaří s majetkem státním v rámci speciální zákonné úpravy. Státní podnik hospodaří s peněžními prostředky, které získává svojí podnikatelskou činností, na státní rozpočet je napojen prostřednictvím placených daní či přijímaných dotací.

### **3.4.2. TYPY HOSPODAŘENÍ**

Rozpočtové hospodaření znamená, že subjekt uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádí pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření a zásadně také kontrolu hospodaření jím zřízených a založených právnických osob a organizačních složek po celý rozpočtový rok.

Rozpočtové prostředky mohou být používány pouze k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu orgánu či organizace a lze je čerpat jen do výše stanovené v rozpočtu, v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním.

Některé oblasti vynakládání rozpočtových prostředků jsou více regulovány, čímž jsou vytvářeny zvláštní formy a způsoby poskytování výdajů z veřejných rozpočtů. Jedná se především o poskytování veřejné podpory a dále oblast veřejných zakázek.

Rozpočtové hospodaření spočívá především na níže uvedených zásadách. Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu se promítá v omezené platnosti rozpočtu na rozpočtový rok. Zásada včasnosti znamená, že rozpočet musí být schválen a zveřejněn před začátkem rozpočtového roku. Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů vyjadřuje princip, že rozpočtové prostředky je možné použít zásadně v příslušném rozpočtovém roce, pro který byly schváleny. Důsledkem této zásady může být snaha rozpočtových jednotek vyčerpat všechny prostředky do konce rozpočtového roku, aby tyto prostředky nemusely být vráceny. V souladu se zásadou reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů by měly rozpočty vycházet z reálně zhodnocených a skutečně očekávaných ekonomických veličin tak, aby byla minimalizována pravděpodobnost provádět v průběhu rozpočtového období rozpočtová opatření, jedná se o tzv. zásadu záповědi virementu. Zásada úplnosti spočívá v zahrnutí všech příjmů a výdajů do jednoho rozpočtu a při respektování existence rozpočtů místních a rozpočtů státních fondů je realizována vztáhnutím zásady na veřejné rozpočty jako celek. Zásada jednotnosti se projevuje ve shodné klasifikaci a třídění příjmů a výdajů v souladu s rozpočtovou skladbou. Zásada přehlednosti vyjadřuje požadavek na transparentnost a srozumitelnost sestavovaných rozpočtů. Zásada neúčelovosti vyjadřuje princip, že příjmy by neměly být určeny na předem stanovené účely a naopak, ale v současných rozpočtech není plně promítnuta, např. v důsledku důchodového účtu. Zásada dlouhodobé vyrovnanosti požaduje, aby se rozpočtové příjmy a výdaje v jednotlivých obdobích vzájemně vyrovnávaly a nedocházelo tak ke kumulování veřejného dluhu či vzniku rozpočtových přebytků. Zásada publicity se promítá ve veřejném projednávání a publikování přijatých rozpočtů. Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných



rozpočtů požaduje, aby prostředky byly používány co nejefektivněji a aby nedocházelo k nehospodárnému nakládání s nimi. Zásada přednosti výdajů před příjmy znamená, že rozpočtové výdaje by měly být používány k ekonomickému růstu, pro což je třeba zajistit prostředky v podobě rozpočtových příjmů. Zásada omezení přesunů prostředků na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných se projevuje v možnosti provádět přesuny rozpočtových prostředků (tzv. rozpočtová opatření) pouze výjimečně při podmínkách stanovených zákonem.

### **3.5. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA**

V tomto bodu diplomové práce bude vymezen pojem veřejná zakázka a dělení veřejných zakázek podle předmětu a předpokládané hodnoty, a to z hlediska její definice podle Zákona o veřejných zakázkách.

V této souvislosti je nutné poznamenat, že veřejná zakázka nemusí být vnímána toliko optikou Zákona o veřejných zakázkách. Např. v rovině ekonomické lze označit veřejnou zakázku jako „účelnou alokaci zdrojů“<sup>155</sup>, přičemž se jedná o prostředek pro zabezpečení veřejných statků. Z pohledu rozpočtového práva pak veřejná zakázka představuje především výdaj veřejného rozpočtu.

#### **3.5.1. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA PODLE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH**

Zákon o veřejných zakázkách definuje veřejnou zakázku v ustanovení § 7 odst. 1 jako zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více zadavateli, kdy předmětem takové zakázky je úplatné poskytnutí dodávek, služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Zároveň Zákon o veřejných zakázkách klade důraz na písemnou formu smlouvy, na základě které je veřejná zakázka realizována.

Základními znaky veřejné zakázky podle Zákona o veřejných zakázkách jsou:

- smlouva v písemné formě,
- úplatnost,

---

<sup>155</sup> Srov. např. OCHRANA, F. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. 1. vydání, Praha: Ekopress, s.r.o., 2008, str. 9.

- předmět veřejné zakázky, tj. dodávky, stavební práce nebo poskytnutí služeb,
- smluvní strany, tj. zadavatel na straně jedné a dodavatel na straně druhé.

V případě, že některý z těchto znaků chybí, pak nepůjde o veřejnou zakázku ve smyslu Zákona o veřejných zakázkách.

### **3.5.2. DRUHY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Zákon o veřejných zakázkách dělí v ustanovení § 7 odst. 2 veřejné zakázky podle předmětu na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce.

Za veřejnou zakázku na dodávky se považuje v souladu s ustanovením § 8 Zákona o veřejných zakázkách „*veřejná zakázka, jejímž předmětem je koupě věcí movitých čili zboží, a to včetně zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě*<sup>156</sup>“.

Veřejnou zakázkou na služby je ve smyslu ustanovení § 10 Zákona o veřejných zakázkách „*veřejná zakázka, jejímž předmětem není předmět veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na stavební práce*<sup>157</sup>“. Veřejnou zakázkou na služby je rovněž veřejná zakázka, která obsahuje nejen poskytnutí služeb, ale i dodání zboží, pokud cena poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná cena dodání zboží. Veřejnou zakázkou na služby je rovněž i veřejná zakázka, která kromě poskytnutí služeb obsahuje i stavební práce, pokud cena poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná cena stavebních prací.

Veřejnou zakázkou na stavební práce je podle ustanovení § 9 Zákona o veřejných zakázkách „*veřejná zakázka na provedení nové stavby, stavební změny dokončené stavby, udržovací práce na stavbě, odstranění stávající stavby nebo jakýchkoli stavebních prací podle přílohy č. 3, které odpovídají požadavkům určeným zadavatelem,*

---

<sup>156</sup> JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách, komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 71.

<sup>157</sup> JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách, komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 71.

*včetně stavebních prací pořizovaných s využitím zprostředkovatelských nebo podobných služeb poskytovaných zadavateli jinou osobou<sup>158</sup>“.*

V praxi se můžeme setkat s tzv. smíšenými veřejnými zakázkami. Jedná se o veřejné zakázky, jejichž předmětem je částečné plnění stavebních prací, částečné plnění dodávky či poskytnutí služby. V případě těchto smíšených veřejných zakázek se bude brát zřetel především na finanční převahu určitého druhu veřejné zakázky, tj. např. v případě, že předmět veřejné zakázky obsahuje jak poskytnutí služby, tak i dodávku, bude se posuzovat výše předpokládané ceny za danou službu a dodávku, a kde bude předpokládaná cena vyšší, pak se bude jednat o ten druh veřejné zakázky. V případě, že předmět veřejné zakázky na jedné straně bude na služby či dodávky a na druhé straně na stavební práce, je nutné posoudit, zda stěžejním účelem takové veřejné zakázky jsou stavební práce či nikoli. Jestliže stavební práce nejsou hlavním účelem, pak taková veřejná zakázka bude veřejnou zakázkou na služby či dodávky, a to bez ohledu na to, zda předpokládaná cena té části veřejné zakázky na stavební práce je vyšší nebo nižší než část veřejné zakázky na služby či dodávky.

V ustanovení § 7 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách jsou pak veřejné zakázky děleny z hlediska výše předpokládané hodnoty na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Podrobnější definice těchto veřejných zakázek najdeme v ustanovení § 12 zákona.

Definice předpokládané hodnoty veřejné zakázky je uvedena v ustanovení § 13 Zákona o veřejných zakázkách, dle kterého předpokládanou hodnotou veřejné zakázky rozumí *„zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením<sup>159</sup>“*, přičemž při stanovení předpokládané hodnoty je rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.

Nadlimitní veřejnou zakázkou se podle Zákona o veřejných zakázkách rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota bez zahrnutí daně z přidané hodnoty

---

<sup>158</sup> JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách, komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 71 a 72.

<sup>159</sup> Blíže viz ustanovení § 13 odst. 1 Zákona o veřejných zakázkách.

dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek.

Podlimitní veřejnou zakázkou je veřejnou zakázkou, jejíž předpokládaná hodnota je v případě veřejných zakázek na dodávky nebo na služby nejméně 2 milióny Kč bez zahrnutí daně z přidané hodnoty, a v případě veřejných zakázek na stavební práce nejméně 6 mil. Kč bez zahrnutí daně z přidané hodnoty a která zároveň nedosáhne finančního limitu stanoveného prováděcím předpisem pro nadlimitní veřejné zakázky.

Veřejná zakázka malého rozsahu je zákonem definována jako veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je menší než částka 2 mil. Kč bez zahrnutí daně z přidané hodnoty u veřejných zakázek na dodávky nebo poskytnutí služeb, nebo je menší než částka 6 mil. Kč bez daně z přidané hodnoty u veřejných zakázek na stavební práce.

### **3.6. VEŘEJNÝ ZADAVATEL**

Zákon o veřejných zakázkách definici veřejného zadavatele neobsahuje. Ustanovení § 2 odst. 1 pro účely zákona obsahuje dělení zadavatelů na zadavatele veřejného, dotovaného a sektorového.

Dotovaným zadavatelem se ve smyslu Zákona o veřejných zakázkách rozumí fyzická nebo právnická osoba, v případě, že vynakládá na předmět veřejné zakázky veřejné prostředky a v případě, že splní další podmínky stanovené v ustanovení § 2 zákona pro dotovaného zadavatele.

Sektorovým zadavatelem je osoba, která podniká na základě zvláštního nebo výhradního oprávnění a zároveň tato osoba vykonává i nějakou činnost podle ustanovení § 4 Zákona o veřejných zakázkách.

Veřejným zadavatelem je pak třeba chápat ve smyslu Zákona o veřejných zakázkách subjekty nebo vykonavatelé veřejné správy ve formálním i materiálním pojetí.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách, komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011.

Veřejným zadavatelem tedy podle ustanovení § 2 odst. 2 Zákona o veřejných zakázkách je:

- a) Česká republika,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek,
- d) jiná právnická osoba, pokud
  1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
  2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

### **3.6.1. ČESKÁ REPUBLIKA**

Mezi veřejné zadavatele patří na prvním místě Česká republika zastupována organizačními složkami. Podle ustanovení § 6 Zákona o majetku státu, je-li stát účastníkem právních vztahů, považuje se za právnickou osobu. Ustanovení § 7 Zákona o majetku státu pak stanoví, že jménem státu právní úkony činí organizační složky státu, resp. vedoucí těchto organizačních složek.

Organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, soudy, Ústavní soud, státní zastupitelstva, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad vlády ČR, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR a další zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis, případně zákon.

Organizační složka státu není právnickou osobou, avšak její působnost tím není dotčena a jednání organizační složky je považováno za jednání státu. Ustanovení § 25 Zákona o rozpočtových pravidlech stanoví oprávnění organizačních složek státu k přesunům prostředků státního rozpočtu v rámci jednotlivých závazných ukazatelů daných zákonem o státním rozpočtu, oprávnění k překročení závazných ukazatelů

výdajů o použití mimorozpočtových zdrojů, o použití úspor z minulých let a o přijatá plnění za pojistné události. Taktéž jsou v daném ustanovení Zákona o rozpočtových pravidlech stanoveny i povinnosti organizačních složek státu, a to povinnost vázat prostředky státního rozpočtu, jestliže se neplní rozpočtované příjmy a povinnost vázat prostředky státního rozpočtu, jestliže o tom rozhodla vláda.

### **3.6.2. STÁTNÍ PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE**

Státní příspěvkové organizace byly zřízeny zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů<sup>161</sup>. Tento výše uvedený zákon byl zrušen a zcela nahrazen Zákonem o majetku státu.

Státní příspěvkové organizace lze definovat jako právnické osoby napojené na státní rozpočet finančními vztahy – např. odvod či příspěvek, přičemž tyto finanční vztahy určuje zřizovatel této státní příspěvkové organizace, a to tak, že v případě že rozpočtové náklady, aniž by byl poskytnut příspěvek, překročují rozpočtové výnosy, zřizovatel poskytne organizaci příspěvek. V případě, že rozpočtové výnosy organizace překročují rozpočtové náklady, pak zřizovatel provede odvod z provozu. Jako další finanční vztahy lze s odkazem na ustanovení § 54 odst. 1 Zákona o rozpočtových pravidlech dále uvést například dotace na financování programů a akcí, návratnou finanční výpomoc, odvod z odpisů.<sup>162</sup>

Z hlediska vymezení charakteru příspěvkové organizace a jejího působení je důležité určit její hlavní činnost. Tato činnost je určena zřizovatelem a je vymezena ve zvláštním zákoně<sup>163</sup> a taktéž i ve zřizovací listině příspěvkové organizace.

Za závazky příspěvkové organizace, které vznikly provozování hlavní činnosti organizace, ručí stát.

---

<sup>161</sup> Konkrétně se jednalo o ustanovení § 31 a § 32 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>162</sup> K tomu viz blíže HAVLAN, P. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : LINDE, 2006, str. 69.

<sup>163</sup> Příkladem lze uvést zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Hospodaření státních příspěvkových organizací se odvíjí od jejich hlavní činnosti, která jak jsem již uvedl výše je určena zřizovatelem a je stanovena i ve zřizovací listině. Státní příspěvková organizace nakládá jak s finančními prostředky získanými v rámci výkonu své tzv. hlavní činnosti, tak i s finančními prostředky přijatými ze státního rozpočtu. Dále státní příspěvková organizace nakládá i s prostředky svých fondů, taktéž nakládá i s případnými dary od fyzických nebo právnických osob, prostředky poskytnutými ze zahraničí a s prostředky poskytnutými z rozpočtu obce, kraje či státních fondů.<sup>164</sup> Při svém hospodaření je příspěvková organizace striktně povinná dodržovat zásadu hospodárnosti.

V rámci svého fungování vytváří státní příspěvková organizace tyto peněžní fondy:

- rezervní fond, který je tvořen „ze zlepšeného hospodářského výsledku bez procentuálního omezení, z přijatých darů a z peněžních prostředků poskytnutých ze zahraničí, pokud rozpočtová pravidla nestanoví jinak“<sup>165</sup>;
- fond reprodukce majetku, který je tvořen „z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, z přidělu ze zlepšeného hospodářského výsledku (a to do výše maximálně 25 %) a výnosy z prodeje dlouhodobého movitého hmotného a nehmotného majetku“<sup>166</sup>;
- fond odměn, který je tvořen „přídělem ze zlepšeného hospodářského výsledku, a to do výše 80 % tohoto výtěžku, nejvýše však do výše 80 % limitu prostředků na platy nebo přípustného objemu prostředků na platy“<sup>167</sup>;
- fond kulturních a sociálních potřeb, jehož tvorbu a hospodaření s ním upravuje vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, v platném znění.

Státní příspěvkové organizace jsou povinny nakládat s finančními prostředky pouze k zabezpečení účelů, ke kterým byly zřízeny.

---

<sup>164</sup> K tomu viz blíže HAVLAN, P. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : LINDE, 2006, str. 184.

<sup>165</sup> K tomu viz blíže HAVLAN, P. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : LINDE, 2006, str. 184.

<sup>166</sup> K tomu viz blíže HAVLAN, P. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : LINDE, 2006, str. 184.

<sup>167</sup> K tomu viz blíže HAVLAN, P. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : LINDE, 2006, str. 184.

### 3.6.3. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK

Územně samosprávné celky – obce a vyšší územně samosprávné celky neboli kraje jsou ve smyslu ustanovení článku 101 odst. 3 Ústavy veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek a které hospodaří podle svého vlastního rozpočtu.<sup>168</sup> Obdobně tuto skutečnost pak upravuje i Zákon o obcích, který v ustanovení § 2 odst. 1 stanoví: „*Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*“. Co se týče vyšších územních samosprávných celků, tak Zákon o krajích v ustanovení § 1 odst. 2 stanoví: „*Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*“.

Obce i kraje mohou být jak subjekty vlastnického práva, tak i subjekty jiných majetkových vztahů. Za zmínku stojí i možnost územních samosprávných celků vystupovat v roli spoluvlastníka, kterým mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby, případně i stát. V případě hospodaření se společnou věcí, rozhodují spoluvlastníci většinou, která se počítá podle velikosti podílů.<sup>169</sup>

Kromě vlastnického práva mají územní samosprávné celky další majetková práva, mezi které zejména patří:

- pohledávky:
  - na poplatcích i pokutách,
  - z titulu práva na peněžité i nepeněžité plnění z uzavřených smluv,
  - z titulu náhrady škody a bezdůvodného obohacení,
  - a jiná majetková práva, která na územní samosprávný celek přešla zákonem, na základě zákona, děděním ze závěti rozhodnutím příslušného orgánu, na základě mezinárodní smlouvy či jinak,
- práva:

---

<sup>168</sup> Taktéž viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 24.

<sup>169</sup> Srov. HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 26.



- plynoucí z majetkové účasti v obchodních společnostech,
- z průmyslového nebo duševního vlastnictví,
- domáhat se u soudu přiměřeného zadostiučinění při neoprávněném použití názvu obce či kraje a dále i při neoprávněném zásahu do dobré pověsti.<sup>170</sup>

Při výkonu těchto majetkových práv se územní samosprávné celky řídí obecnou úpravou obsaženou v občanském a obchodním zákoníku, a také i zvláštními právními předpisy, které tyto majetková práva regulují. Tato vlastnická a jiná majetková práva mohou vykonávat i organizační složky, které byly zřízeny územními samosprávnými celky. Organizační složky územně samosprávných celků nemají právní subjektivitu, tzn., že právní úkony ohledně jim svěřeného majetku vykonávají jménem příslušné obce či kraje a tyto jejich úkony zavazují přímo územně samosprávné celky.<sup>171</sup>

Zadavateli ve smyslu Zákona o veřejných zakázkách mohou být jak obce, města, kraje, tak i městské části statutárních měst, a to i když městské části sami o sobě právní subjektivitu nemají.

Obce a kraje mohou zřizovat své příspěvkové organizace.

#### **3.6.4. PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉHO CELKU**

Zřizování příspěvkových organizací územně samosprávných celků reguluje Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon o obcích a Zákon o krajích stanoví možnost územních samosprávných celků zřídit příspěvkovou organizaci v ustanovení § 35 Zákona o obcích a ustanovení § 15 Zákona o krajích, a to takto „*pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby*“. Další zmínka je v ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) Zákona o obcích a § 35 odst. 2 písm. k) Zákona o krajích, kde zákony vyhrazují zastupitelstvu právo zřizovat a rušit příspěvkové organizace a schvalovat jejich zřizovací listinu.

---

<sup>170</sup> Blíže viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 29, 30.

<sup>171</sup> Blíže viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 30.

Příspěvková organizace územně samosprávného celku je právnickou osobou svého druhu, která má právní subjektivitu, tj. může vystupovat jako subjekt majetkoprávních vztahů, přičemž do majetkoprávních vztahů může vstupovat s jinými osobami, než je daná obec či kraj, s danou obcí či krajem, ale taky i s jinými příspěvkovými organizacemi dané obce či kraje.<sup>172</sup> Stěžejním znakem příspěvkové organizace územně samosprávného celku je to, že příspěvková organizace nevlastní majetek, ale má jej pouze ve správě.

Hospodaření příspěvkových organizací obcí a krajů se řídí činností, za účelem které byly tyto organizace zřízeny. Zřizovatelem je v daném případě obec, resp. rada obce<sup>173</sup>, nebo kraj, resp. rada kraje<sup>174</sup>. V daném případě tedy příspěvek na provoz své příspěvkové organizace poskytuje zřizovatel a ten může uložit i odvod do svého rozpočtu. V případě, že příspěvková organizace vykonává i další činnosti mimo činnosti hlavní, pak může prostředky získané provozem této další činnosti použít pouze pro účely činnosti hlavní.

V rámci svého působení vytváří příspěvková organizace tyto fondy:

- rezervní fond, který je tvořen „ze zlepšeného výsledku hospodaření příspěvkové organizace na základě schválení jeho výše zřizovatelem (příslušnou radou) po skončení roku, sníženého o „převody“ do fondu odměn“<sup>175</sup>;
- investiční fond, který je tvořen „účetními odpisy z hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku prováděných podle zřizovatelem schváleného odpisového plánu, investičními dotacemi z rozpočtu zřizovatele, investičními příspěvky ze státních fondů, výnosy z prodeje hmotného investičního majetku, jestliže to zřizovatel podle svého rozhodnutí připustí, dary a příspěvky od jiných subjektů, jsou-li určeny nebo použitelné k investičním účelům a případnými převody z rezervního fondu ve výši povolené zřizovatelem“<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Blíže viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 45, 46.

<sup>173</sup> Viz ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>174</sup> Viz ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>175</sup> HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 192.

<sup>176</sup> HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 192

- fond odměn, který je tvořen „ze zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace, a to do výše 20 % tohoto výsledku, nejvýše však do výše 20 % limitu prostředků na platy nebo přípustného objemu prostředků na platy“<sup>177</sup>;
- fond kulturních a sociálních potřeb, jehož tvorbu a hospodaření s ním upravuje vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, v platném znění.

### **3.6.5. TZV. JINÁ PRÁVNICKÁ OSOBA**

V neposlední řadě je veřejným zadavatelem ve smyslu Zákona o veřejných zakázkách i právnická osoba, a to pouze v případě pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, přičemž tyto zájmy nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň pokud je taková právnická osoba financována převážně státem nebo jiným veřejným zadavatelem, nebo pokud je státem nebo jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím nebo kontrolním orgánu.<sup>178</sup>

## **3.7. „ROZPOČTOVĚ HOSPODAŘÍCÍ“ VEŘEJNÝ ZADAVATEL**

Přestože z povahy veřejného zadavatele plyne, že tento při zadávání veřejných zakázek nakládá (tj. hospodaří) s veřejnými prostředky (zahrnujícími rovněž prostředky z veřejných rozpočtů), nelze s ohledem na shora uvedené vymezení pojmu rozpočtové hospodaření konstatovat, že všechny subjekty spadající pod zákonnou definici veřejného zadavatele, rozpočtově hospodaří.

Ne všichni veřejní zadavatelé rovněž splňují pojmové znaky tzv. rozpočtové jednotky.

V souladu s vymezením pojmu rozpočtového hospodaření uvedeným shora pod bodem 3.4. a rozpočtových jednotek v bodě 3.3. lze konstatovat, že mezi veřejné zadavatele, kteří rozpočtově hospodaří patří Česká republika prostřednictvím svých organizačních složek, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky,

<sup>177</sup> HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2004, str. 193.

<sup>178</sup> Viz ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) Zákona o veřejných zakázkách.

příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek.

Z kategorie zadavatelů uvedených v § 2 odst. 2 písm. d) Zákona o veřejných zakázkách, lze do skupiny rozpočtově hospodařících veřejných zadavatelů zařadit Regionální radu regionu soudržnosti, dobrovolný svazek obcí.

Pro ostatní veřejné zadavatele platí, že hospodaří, resp. nakládají s veřejnými prostředky, příp. s rozpočtovými prostředky, resp. s prostředky, které jim byly poskytnuty z veřejných rozpočtů.

### **3.7.1. ČESKÁ REPUBLIKA**

V soukromoprávních vztazích (jakým je i právní vztah založený smlouvou na plnění veřejné zakázky) vystupuje Česká republika jako právnická osoba. Česká republika jedná prostřednictvím svých organizačních složek, resp. prostřednictvím vedoucích těchto organizačních složek, příp. zaměstnanců.

Rozpočtově hospodařícím subjektem je tedy stát, orgány státu a správní úřady, dokonce i ty, které nemají právní subjektivitu. Již v bodě 3.3. bylo uvedeno, že rozpočtovými jednotkami státu jsou organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy a ostatní veřejnoprávní korporace státu.

Jak již bylo uvedeno výše, stát jedná prostřednictvím svých organizačních složek, kterými jak již bylo uvedeno v bodě 3.3. této diplomové práce jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo Zákon o majetku státu.<sup>179</sup>

Příjmy a výdaje organizačních složek jsou příjmy a výdaji státního rozpočtu, lze proto považovat tyto za rozpočtově hospodařící veřejné zadavatele.

---

<sup>179</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 79.

Rozpočtové hospodaření organizačních složek je tvořeno jejich příjmy a výdaji, které jsou jednak součástí rozpočtu jejich zřizovatelů, jednak jsou součástí státního rozpočtu.

Organizační složka státu hospodaří jak s rozpočtovými prostředky, tak i s mimorozpočtovými zdroji, jimiž jsou prostředky fondů příslušné organizační složky, zisk vyprodukovaný hospodářskou činností v souladu se zvláštním právním předpisem, peněžité dary a prostředky získané ze zahraničí. Mimorozpočtové zdroje se nepoužívají libovolně, ale prostřednictvím rozpočtu.<sup>180</sup>

Rozpočet sestavuje organizační složka státu jako příjmy a výdaje související s jejími činnostmi stanovenými ve zřizovací listině, anebo i přímo v zákoně, na základě kterého byla tato organizační složka státu zřízena. Svůj rozpočet organizační složka sestavuje podle tzv. rozpočtové skladby. Prostředky, s nimiž organizační složka hospodaří, smí tato organizační složka použít na krytí nezbytných potřeb a taktéž i na opatření, která mají svůj původ v právních předpisech. Organizační složka státu čerpá prostředky pouze do výše ukazatelů stanovených Zákonem o státním rozpočtu a v souvislosti s věcným plněním je stanoveno, kdy lze překročit ukazatele státního rozpočtu a kdy lze prostředky převést do dalšího roku.<sup>181</sup>

V některých případech může vedoucí organizační složky určit vnitřní organizační jednotky organizační složky státu, jimž se dává z rozpočtu záloha, která slouží na financování provozní činnosti. Tyto vnitřní organizační jednotky pak s touto zálohou mohou hospodařit.

Co se týče poskytování úvěrů, přijímání půjček, vystavování či přijetí směnek, tak tyto činnosti organizační složka státu dělat nesmí, pokud ovšem zákon nestanoví jinak. Poskytování peněžních darů, půjčky se děje z fondu kulturních a sociálních potřeb, a v případě peněžitých darů i na základě zvláštního právního předpisu.

---

<sup>180</sup> Srov. blíže MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 198, 199.

<sup>181</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 198 a násl.

### 3.7.2. STÁTNÍ PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE

Zákon uvádí, že státní příspěvková organizace je právnickou osobou. Hospodaří s majetkem, který jí byl svěřen. Na státní rozpočet je navázána prostřednictvím finančního vztahu (příspěvku nebo odvodu). Příjmy a výdaje státní příspěvkové organizace jsou příjmy a výdaji státního rozpočtu. Rovněž státní příspěvkovou organizaci lze tak považovat za rozpočtově hospodařícího veřejného zadavatele.

Státní příspěvkové organizace jsou regulovány Zákonem o majetku státu a jsou jimi právnické osoby zřízené podle dosavadních právních předpisů, které hospodaří s majetkem státu. Zřízení a vznik státních příspěvkových organizací upravuje Zákon o majetku státu, jejich hospodaření pak jsou regulována Zákonem o rozpočtových pravidlech.

Hospodaření státní příspěvkové organizace probíhá na principu rozpočtového fungování, kdy organizace buď dostává na svou činnost příspěvek z rozpočtu, nebo do rozpočtu odvádí stanovený odvod. Prostředky získává organizace provozováním své hlavní činnosti, která je stanovena zřizovatelem, případně zvláštním zákonem. Prostředky, s nimiž státní příspěvková organizace hospodaří (kromě prostředků získaných provozováním hlavní činnosti), jsou získávány jednak z rozpočtu, jednak ze svých fondů, případně se jedná o prostředky pocházející z tzv. vedlejší činnosti organizace či se jedná o dary fyzických a právnických osob, peněžní prostředky ze zahraničí či z Evropské unie, prostředky poskytnuté z rozpočtu územních samosprávných celků i státních fondů.<sup>182</sup>

Rozpočet státní příspěvkové organizace je sestavován jako vyrovnaný, zde je ovšem nutné upozornit, že se tak děje po zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu nebo stanovení odvodu do státního rozpočtu. Rozpočet státní příspěvkové organizace zahrnuje příjmy a výdaje související s hlavní činností. Mezi příspěvkovou organizací a zřizovatelem mohou vznikat tyto finanční vztahy: státní příspěvková organizace získá příspěvek na provoz ze státního rozpočtu nebo provede odvod do státního rozpočtu, získá individuální a systémové dotace na financování programů a akcí, dále může dojít

---

<sup>182</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 199 a násl.

k poskytnutí návratné finanční výpomoci, případně odvodu z odpisů. Tyto finanční vztahy stanoví zřizovatel, který taktéž určuje výši příspěvku či odvodu, a který v případě významných změn podmínek může zvýšit již stanovený příspěvek, případně i výši odvodu do státního rozpočtu. Příspěvek na provoz je poskytován v případě, že rozpočtové náklady překračují výnosy, přičemž se jedná o náklady bez zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu. V případě odvodu z provozu nastává situace, kdy rozpočtové výnosy převyšují rozpočtové náklady. Pak zřizovatel může uložit odvod do státního rozpočtu, v případě, že plánované výnosy státní příspěvkové organizace překračují její plánované náklady, a to jako závazný ukazatel rozpočtu, že investiční zdroje organizace jsou větší, než je jejich potřeba užití podle rozhodnutí zřizovatele, nebo v případě, že státní příspěvková organizace porušila rozpočtovou kázeň. Individuální a systémové dotace jsou poskytovány v souladu s vyhláškou č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Zřizovatel může poskytnout i návratnou finanční výpomoc, a to v případě, že zřizovatel rozhodne o úhradě zhoršeného hospodářského výsledku, přičemž takto poskytnuté prostředky musí být navraceny do konce rozpočtového roku, ve kterém by měl být hospodářský výsledek uhrazen. Zřizovatel může stanovit i odvod z odpisů, a to v případě, že zřizovatel s dalším rozvojem činnosti příspěvkové organizace nepočítá a postupně omezuje činnosti organizace, nebo jestliže zřizovatel uvažuje o zrušení organizace, anebo v případě, že objem odpisů značně převyšuje skutečné potřeby příspěvkové organizace v rámci reprodukce dlouhodobého majetku.<sup>183</sup>

Příspěvková organizace vytváří svůj hospodářský výsledek z výsledku hospodaření z hlavní činnosti a ziskem ze své vedlejší činnosti po zdanění. V případě, že dojde ke zhoršení hospodářského výsledku, příspěvková organizace je povinna toto zhoršení napravit, a to z rezervního fondu dané příspěvkové organizace, nebo není-li dostatek prostředků v rezervním fondu z rozpočtu kapitoly zřizovatele, anebo není-li dostatek prostředků v rozpočtu kapitoly ze zisku po zahrnutí příspěvku na provoz nebo odvodu z provozu v následujícím rozpočtovém roce. V případě, že se hospodářský výsledek nepodaří vyřešit, zřizovatel musí takovou příspěvkovou organizaci zrušit.

---

<sup>183</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 200, 201.

Hospodaření příspěvkové organizace tedy spočívá na poskytnutých peněžních darech z fondu kulturních a sociálních potřeb a stanoví-li tak zvláštní právní předpis vynakládání prostředků na peněžní a věcná ocenění. Státní příspěvková organizace nesmí poskytovat půjčky a úvěry, ani o ně žádat, nesmí vystavovat směnky.

### **3.7.3. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK**

Shora bylo uvedeno, že územními samosprávnými celky jsou kraje, obce a hlavní město Praha, které má specifické postavení a jeho postavení je upraveno samostatným zákonem.

Rozpočtově hospodařícími subjekty jsou i územní samosprávné celky, které hospodaří podle vlastního rozpočtu v souladu se Zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Územní samosprávné celky mají i místní rozpočtové jednotky, jimiž jsou organizační složky územních samosprávných celků a příspěvkové organizace územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. O příspěvkových organizacích bude pojednáno v následujícím bodě 3.7.4., o dobrovolných svazcích obcí pak v bodě 3.7.5. této diplomové práce.

Rozpočet územních samosprávných celků je obdobně jako i v případě státního rozpočtu se vytváří pomocí jeho plánování, tj. pomocí vytvoření tzv. rozpočtového výhledu na období dvou až pěti let. Zajímavostí je, že Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví povinnost vytváření rozpočtového výhledu, ale zároveň počítá s tím, že je územní samosprávné celky budou vytvářet. Územní samosprávné celky vytvářejí svůj rozpočet nejen s ohledem na vlastní příjmy a výdaje, ale i s ohledem na státní rozpočet, jelikož jsou tím ovlivněny. Tzn. že rozpočet jednotlivých obcí musí vzít v úvahu i rozpočet kraje, v němž se nachází. Případně může rozpočet územních samosprávných obsahovat i prostředky z Evropské unie, a to podílí se územní samosprávný celek na realizaci nějakého projektu podporovaného EU. Po vypracování místního rozpočtu dochází k jeho schválení zastupitelstvem kraje či obce. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>184</sup> stanoví, že místní rozpočet musí být sestaven jako vyrovnaný. Po schválení rozpočtu se provede tzv. rozpis rozpočtu, což je „*souhrn prací spojených s rozpracováním závazných*

---

<sup>184</sup> Viz ustanovení § 4 odst. 4, 5 Zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.



*ukazatelů schváleného rozpočtu*“<sup>185</sup>. Dojde-li ke schválení místního rozpočtu, pak se podrobně rozpracují významné ukazatele v souladu s rozpočtovou skladbou. V případě, že nedojde ke schválení rozpočtu před začátkem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření územního samosprávného celku pravidly rozpočtového provizoria. Po schválení rozpočtu dojde ke zveřejnění návrhu rozpočtu příslušného kraje či příslušné obce a následně se provede rozpis rozpočtu.<sup>186</sup>

Územní samosprávné celky mohou zřizovat organizační složky obcí a krajů, které jsou zřizované za účelem plnění úkolů týkajících se zejména hospodaření s majetkem obce či kraje, případně k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Děje se tak na základě rozhodnutí zastupitelstva obce či kraje. Organizační složky územních samosprávných celků by se měly zřizovat za účelem plnění činnosti, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné, nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů. Rozpočet územního samosprávného celků zahrnuje i rozpočet organizačních složek.<sup>187</sup>

#### **3.7.4. PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU**

Územní samosprávné celky mohou zřizovat i příspěvkové organizace mající právní subjektivitu.

Hospodaření příspěvkové organizace územního samosprávného celku se děje jednak na základě vlastních prostředků získaných z provozu hlavní činnosti, případně i činnosti vedlejší, a jednak i z prostředků poskytnutých příspěvkové organizaci z rozpočtu svého zřizovatele, tedy územního samosprávného celku. Je nutné zdůraznit, že prostředky získané provozem vedlejší činností mohou být použity jen ve prospěch činnosti hlavní. Příspěvková organizace hospodaří taktéž i s prostředky svých fondů, s peněžitými dary od fyzických a právnických osob, případně i s prostředky získanými

---

<sup>185</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 221.

<sup>186</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 219 a násl.

<sup>187</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 81.

ze zahraničí nebo poskytnutými z Národního fondu. Příspěvková organizace vytváří rezervní fond, investiční fond, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb. Smlouvy o úvěru nebo půjčce může příspěvková organizace uzavírat jen s předchozím souhlasem zřizovatele (příslušného územního samosprávného celku).

V případě potřeby může příslušný samosprávný celek poskytnout příspěvkové organizaci návratnou finanční výpomoc, ovšem pouze za předpokladu, že navrácení této výpomoci je zabezpečeno prostředky příspěvkové organizace.

Zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci příspěvek na její provoz, může ovšem taktéž příspěvkové organizaci stanovit i odvod do rozpočtu příslušného územního samosprávného celku. Uložení odvodu se děje v případě, kdy náklady jsou převyšovány příjmy příspěvkové organizace. Rozpočtový vztah mezi příspěvkovou organizací a příslušným územním samosprávným celkem neboli zřizovatelem lze v průběhu rozpočtového roku měnit na základě tzv. rozpočtových opatření. Tato rozpočtová opatření nastávají při změně závazných ukazatelů zapříčiněných změnou ve finančních vztazích k jinému rozpočtu či k jiným osobám, nebo v případě hrozby vzniku rozpočtového schodku. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanoví, že rozpočtovým opatřením je přesun rozpočtových prostředků takovým způsobem, aby se nezměnil celkový objem či schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů, použití nepředvídatelných příjmů k úhradě neočekávaných výdajů, přičemž se zvýší celkový objem rozpočtu, vázání prostředků v případě ohrožení jejich krytí nemožnosti plnit z rozpočtových příjmů.<sup>188</sup>

### **3.7.5. TZV. JINÁ PRÁVNICKÁ OSOBA**

Z kategorie tzv. jiných právnických osob ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) Zákona o veřejných zakázkách, lze za veřejné zadavatele, kteří rozpočtově hospodaří, považovat následující subjekty.

---

<sup>188</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 223, 224.

### **a) Regionální rada regionu soudržnosti**

Podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, je Regionální rada regionu soudržnosti právnickou osobou. Podle ustanovení § 16a citovaného zákona hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.<sup>189</sup>

Regionální rada regionu soudržnosti hospodaří podle vlastního rozpočtu v souladu se Zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočet Regionální rady regionu soudržnosti je finančním plánem zpracovaným na rozpočtový rok, kterým se rady řídí. První fází rozpočtového procesu je sestavení rozpočtu. Následně se sestaví rozpočtový výhled, jedná se v podstatě o obdobný postup jako v případě územních samosprávných celků. Regionální rada regionu soudržnosti pak svým příslušným orgánem, kterým je výbor Regionální rady regionu soudržnosti, návrh rozpočtu projedná a schválí. Před schválením návrhu rozpočtu dochází k jeho zveřejňování, a to i když Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví postup ani dobu zveřejnění. Po schválení návrhu rozpočtu pak dochází k jeho rozpisu.<sup>190</sup>

### **b) Dobrovolný svazek obcí**

Podle ustanovení § 49 odst. 3 Zákona o obcích je dobrovolný svazek obcí právnickou osobou. I když je tento subjekt tvořen obcemi jakožto územními samosprávnými celky, sám tento svazek územně samosprávným celkem není a nelze jej tak podřadit pod kategorii veřejných zadavatelů podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) Zákona o veřejných zakázkách.

Dobrovolné svazky obcí jsou rozpočtově hospodařícím subjektem, jelikož vytvářejí svůj rozpočet, podle kterého následně i hospodaří, a to v souladu se Zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Počáteční fází celého rozpočtového procesu je vytvoření rozpočtového výhledu, následuje vypracování rozpočtu, který je pak předložen ke schválení. Rozpočet

---

<sup>189</sup> Tímto zvláštním předpisem je Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>190</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 219 a násl.

schvaluje orgán určený k tomu ve stanovách. Před schválením rozpočtu dochází ke zveřejnění návrhu rozpočtu ve všech obcích, které jsou členy svazku obcí, a to po minimálně stanovenou dobu 15 dnů. Teprve potom je předložen ke schválení. Po schválení návrhu rozpočtu dochází k jeho rozpisu. Lze v podstatě shrnout, že při rozpočtovém procesu je postupováno obdobně jako v případě územních samosprávných celků.

Je nutné zmínit, že dobrovolné svazky obcí s předmětem činnosti v oblasti školství jsou v souladu s rozpočtovými pravidly územních rozpočtů oprávněny zřizovat příspěvkové organizace, které budou vykonávat činnost školského zařízení, a to v souladu s příslušným právním předpisem.<sup>191</sup>

### **c) Státní fondy**

Státní fond je právnickou osobou, která hospodaří podle svého rozpočtu. Příjmy rozpočtu státního fondu tvoří zejména dotace, prostředky ze specifických rozpočtových zdrojů a majetkových práv. Výdaje rozpočtu státního fondu jsou pak odvislé od účelu vzniku státního fondu.

V souvislosti s hospodařením státních rozpočtů se mluví o „fondovním hospodaření“ a o státních fondech jako o „mimorozpočtových fondech“. Toto hospodaření je upraveno obecně Zákonem o rozpočtových pravidlech, speciálně pak jednotlivými zákony, kterými je zřízen příslušný státní fond. Je otázkou, zda lze hospodaření mimorozpočtových fondů označit za rozpočtové hospodaření. Státní fondy mají vlastní rozpočet, podle kterého hospodaří. Příjmy a výdaje tohoto rozpočtu nejsou příjmy a výdaji státního rozpočtu.

Státní fondy však nezadávají veřejné zakázky na realizaci konkrétních akcí a programů a projektů, k jejichž podpoře byly zřízeny. Tyto akce jsou pouze financovány ze státních fondů prostřednictvím dotací apod. Veřejnou zakázku na realizaci těchto akcí pak zadává jiný veřejný zadavatel, který je příjemcem dotace (např. ŘSD – prostředky ze SFDI), příp. jiný subjekt, který je příjemcem dotace, a naplňuje

---

<sup>191</sup> Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

definiční znaky dotovaného zadavatele podle ustanovení § 2 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách.

To však neznamená, že by státní fond nezadával veřejné zakázky nebo nebyl veřejným zadavatelem. V případě státních fondů ale půjde převážně o veřejné zakázky, jejichž předmětem bude plnění, které souvisí se zajištěním činnosti státního fondu (tj. v souvislosti s provozními činnostmi).

#### **d) Státní podniky**

Státní podnik je veřejným zadavatelem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) Zákona o veřejných zakázkách, nicméně se nejedná o veřejného zadavatele, který by rozpočtově hospodařil. Jeho vztah k veřejným rozpočtům může být zprostředkován toliko dotací či návratnou finanční výpomocí. Výnosy a náklady státního podniku nejsou součástí veřejných rozpočtů.

#### **e) Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu, obcí či jiných veřejných zadavatelů a další právnické osoby**

Stejně jako u státního podniku i v případě „státních“ či „krajských“ a „obecních“ obchodních společností se může jednat (a většinou i jedná, pokud splňují kritéria podle § 2 odst. 2 písm. d) Zákona o veřejných zakázkách) o veřejné zadavatele, nicméně se jedná o subjekty, které nejsou součástí rozpočtové soustavy a proto je nelze považovat za veřejné zadavatele, kteří rozpočtově hospodaří.

U ostatních právnických osob, jako např. obecně prospěšné společnosti založené veřejným zadavatelem, veřejné výzkumné instituce apod. se většinou o veřejné zadavatele jednat bude (financování, účel založení a existence) nicméně ani tyto nejsou součástí rozpočtové soustavy a na veřejné rozpočty mohou být a jsou napojeny formou dotací aj. finančních vztahů.

## 4. ZÁSADY V ROZPOČTOVÉM PRÁVU A V PRÁVU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Objektivní právo není pouze souborem právních norem. Vedle právních norem jsou jeho součástí rovněž právní principy.<sup>192</sup> Tyto právní principy lze obecně charakterizovat jako „*vůdčí zásady, na kterých stojí právní systém jako celek, případně též jednotlivá právní odvětví*“<sup>193</sup> či konkrétněji jako „*základní společná obecně uznávaná myšlenková východiska, případně zobecněná pravidla, která byla formulována v průběhu historického vývoje dle teoretických i praktických zkušeností v nejrůznějších odvětvích práva*“<sup>194</sup>.

Společným rysem právních principů (právních zásad) a právních norem je jejich preskriptivní charakter, to znamená, že stanoví, co má být. Oproti právním normám jsou však právní principy charakteristické vyšší mírou obecnosti, „*stanoví v té nejobecnější formě právní postup, kterým se normy (a procesy jejich interpretace a aplikace) řídí*“<sup>195</sup>, „*[z] právních principů nevyplývají bezprostředně práva a povinnosti adresátům právních norem*“<sup>196</sup>. U právních principů nebývá rovněž výjimkou jejich vzájemná neslučitelnost v konkrétním případě<sup>197</sup>, přičemž se zde využívá metoda tzv. vyvažování, založená na principu proporcionality.<sup>198</sup>

Zásadní význam právních principů se projevuje zejména při tvorbě práva, kdy právní principy představují „*obecné regulativní ideje, které musí normotvůrce dodržet z hlediska axiologické a teleologické konzistence právního řádu*“<sup>199</sup>. To znamená, že při tvorbě konkrétního právního předpisu by se mělo vycházet z právních principů, kterými

---

<sup>192</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

<sup>193</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

<sup>194</sup> NETOLICKÝ, M. *Zásady v rozpočtovém právu*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DAVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2009 – Days of Law“*. 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009.

<sup>195</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

<sup>196</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

<sup>197</sup> Což je v případě právních norem jev nežádoucí, příp. řešený vztahem speciality a obecnosti.

<sup>198</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 29.

<sup>199</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

je dotčená právní oblast ovládána, a tento právní předpis by neměl být s těmito právními principy v rozporu.

Neméně významné jsou právní principy při interpretaci a aplikaci práva, tj. při řešení konkrétních právních případů, zejména těch obtížných, kdy je třeba posoudit „*relevanci mezi konkrétní právní úpravou a jejími principiálními východisky*“<sup>200</sup>. Pomocí aplikace právních principů mohou být rovněž řešeny situace, které jsou v právní teorii označovány jako mezery v právu, resp. situace právem neupravené.

Lze konstatovat, že zásady tvoří pilíře jednotlivých právních odvětví, jelikož právní normy se musí interpretovat a aplikovat právě v souladu s těmito zásadami.

Shora uvedené platí rovněž pro právo rozpočtové a právo veřejných zakázek, tedy i právo rozpočtové je ovládáno určitými právními principy či zásadami, které jsou charakteristické právě pro toto právní (pod)odvětví a které je třeba respektovat při tvorbě a přijímání nových právních předpisů týkajících se oblasti rozpočtového práva a ve světle kterých je nezbytné konkrétní právní pravidla na konkrétní případy interpretovat a aplikovat. Stejně tak lze určité právní zásady identifikovat v oblasti práva veřejných zakázek.

Závěrem je třeba podotknout, že účelem této kapitoly není zabývat se rozpočtovými zásadami a zásadami veřejných zakázek podrobně, ale stručně nastínit významné zásady v těchto právních odvětvích.

#### **4.1. OBECNĚ K ROZPOČTOVÝM ZÁSADÁM (DĚLENÍ ROZPOČTOVÝCH ZÁSAD)**

Vedle tzv. obecných zásad, které regulují rozpočtové hospodaření, existují i zásady upravující přímo proces získávání finančních prostředků a zásady upravující hospodaření s těmito finančními prostředky.

Obecnými zásadami platnými pro finanční právo i pro celý právní řád jsou například zásada demokratismu, legality, legitimacy, naproti tomu mezi obecné zásady

---

<sup>200</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001, str. 28.

upravující oblast fiskální řadíme zásadu účelovosti, zásadu efektivnosti a hospodárnosti, zásadu veřejnosti, kontroly a finanční disciplíny, zásadu nadřazenosti finančních zájmů státu nad individuálními zájmy.<sup>201</sup>

Rozpočtové zásady jsou důsledkem historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu. Jedná se o aplikační pravidla realizována na subsystém finančního práva.<sup>202</sup>

V odborné literatuře se lze setkat s různým dělením zásad, například Bakeš ve své publikaci dělí rozpočtové zásady na a) zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu (zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, zásada stanovení pravidel pro období případného rozpočtového provizoria, zásada reálnosti a pravdivosti, zásada účelovosti, zásada úplnosti a jednotnosti, zásada přehlednosti, zásada dlouhodobé vyrovnanosti, zásada publicity), b) zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky (zásada efektivnosti a hospodárnosti, zásada přednosti výdajů před příjmy, zásada omezení přesunů v rozpočtu na úhradu potřeb v rozpočtu nezajištěných), a dále na c) rozpočtové zásady EU (zásada jednotnosti a správnosti, zásada ročního rozpočtu, zásada vyrovnanosti, zásada zúčtovací jednotky, zásada obecnosti, zásada specifikace, zásada řádného finančního řízení (hospodaření), zásada průhlednosti).<sup>203</sup> Setkáme se i s tímto dělením rozpočtových zásad: na tzv. společné rozpočtové zásady a zásady rozpočtového procesu. A dále s dělením rozpočtových zásad na zásady uplatňované na „státní úrovni“ – tj. zásady rozpočtového práva České republiky, zásady uplatňované v EU.<sup>204</sup>

Pro účely této diplomové práce jsem se přiklonil k dělení zásad na rozpočtové zásady v ČR a zásady uplatňované v EU.

---

<sup>201</sup> MARKOVÁ, H. Zásady nejen rozpočtové. In NECKÁŘ, J., RADVAN, M., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2008 – Days of Law“*. 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008.

<sup>202</sup> MARKOVÁ, H. Zásady nejen rozpočtové. In NECKÁŘ, J., RADVAN, M., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2008 – Days of Law“*. 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008.

<sup>203</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 151 a násl.

<sup>204</sup> K tomu srov. Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007, str. 60 a násl.



Zásady rozpočtového práva České republiky jsou upraveny v Zákoně o rozpočtových pravidlech a v Zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Z hlediska tématu diplomové práce je třeba podrobněji zmínit zejména zásady související s rozpočtovým procesem. Jedná se tedy o tyto zásady:

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- zásada účelovosti,
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti,
- zásada publicity.

Zásadou každoročního sestavování a schvalování rozpočtu se rozumí omezený časový úsek, v němž lze použít rozpočtové prostředky. Jedná se tedy o plánované nakládání veřejnoprávního subjektu s prostředky z veřejných zdrojů, přičemž rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. *„Časová omezenost se projevuje i v jiných ustanoveních zákonů upravujících rozpočtová pravidla, a to ve vztahu k převodům finančních prostředků z jednoho rozpočtového období do druhého, apod.“*<sup>205</sup> Se zásadou každoročního sestavování a schvalování rozpočtu souvisí i zásada včasnosti veřejných rozpočtů, která požaduje, aby veřejný rozpočet byl schválen a následně i publikován již před začátkem příslušného roku. V případě, že veřejný rozpočet na příslušný rok není schválen, tj. nastane tzv. rozpočtové provizorium, je nutné postupovat v souladu s rozpočtovými pravidly. Další zásadou související s těmito výše uvedenými zásadami, je zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů. Tato zásada stanoví časový úsek pro možnost použití rozpočtových prostředků v příslušném roce.

Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu není upravena přímo v zákoně, ale jedná se o velmi důležité pravidlo, které tvoří základ pro celou řadu dalších institutů, které jsou již v zákoně upraveny. Při sestavování rozpočtu vždy se musí vzít v úvahu ekonomická situace, případné legislativní změny v daňové oblasti mající vliv

---

<sup>205</sup> NETOLICKÝ, M. *Zásady v rozpočtovém právu*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DAVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2009 – Days of Law“*. 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009.

na rozpočet a další aspekty, které mohou mít podstatný vliv pro veřejné rozpočty. Tyto zmíněné aspekty pak mají vliv na kvalitu daného rozpočtu. „*Pravidelně každý rok Ministerstvo financí ČR zveřejní předpoklad vývoje výnosů ze svěřených a sdílených daní v následujícím roce, což je nezávazné vodítko (doporučení) pro sestavování rozpočtů územních samosprávných celků. Obvykle je takový odhad součástí návrhu státního rozpočtu na příslušný rok.*“<sup>206</sup>

Se zásadou reálnosti souvisí i zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto neboli hrubých rozpočtů. Jedná se o sestavování rozpočtů, které obsahují celkové příjmy a celkové výdaje. Takto vytvořený rozpočet umožňuje „*lepší zhodnocení celkového ekonomického dopadu předkládaného rozpočtu*“<sup>207</sup>.

Při sestavování rozpočtu je důležitý nejen přesný odhad příjmových a výdajových položek, ale i tzv. rozpočtový výhled, který poukazuje na snahu zákonodárce sestavovat rozpočet jednak bez dlouhodobé vize a jednak s delší časovou perspektivou.<sup>208</sup>

Další rozpočtovou zásadou je zásada účelovosti, která stanoví možnost použití rozpočtových prostředků pouze k těm účelům, pro něž byly určeny. V praxi se ovšem stává, že nelze odhadnout předem a přesně naplánovat veškeré položky rozpočtu, často tak dochází například ke vznikům vícenákladů. Tyto situace se pak řeší formou schvalování změn rozpočtu v podobě tzv. rozpočtových opatření.

Dojde-li k porušení této zásady, vede takové jednání k porušení rozpočtové kázně, což může vést i k finančnímu postihu.

---

<sup>206</sup> NETOLICKÝ, M. *Zásady v rozpočtovém právu*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DAVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2009 – Days of Law“*. 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009.

<sup>207</sup> MARKOVÁ, H. *Zásady nejen rozpočtové*. In NECKÁŘ, J., RADVAN, M., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2008 – Days of Law“*. 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008.

<sup>208</sup> K tomu viz blíže NETOLICKÝ, M. *Zásady v rozpočtovém právu*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DAVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2009 – Days of Law“*. 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009.

Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu zabezpečuje přehlednost a snadnou orientaci. Taktéž napomáhá v rámci meziročního srovnání jednotlivých položek s přípravou rozpočtu na další rok, případně další období.

Při sestavování rozpočtu se dbá na vyrovnané hospodaření s rozpočtovými prostředky, což se odráží v zásadě dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu. Podstatou vyrovnaného rozpočtu je docílení skutečnosti, kdy rozpočtové výdaje odpovídají rozpočtovým příjmům. V případě, že rozpočtové výdaje převyšují rozpočtové příjmy, jedná se o tzv. schodkový rozpočet, v případě, že rozpočtové příjmy převyšují rozpočtové výdaje, pak se jedná o tzv. přebytkový rozpočet.

Neméně důležitou zásadou je zásada publicity zabezpečující informovanost veřejnosti, a která slouží k zajištění průhlednosti, transparentnosti a efektivitě hospodaření s veřejnými prostředky. V praxi se tato zásada projevuje ve zveřejňování návrhu rozpočtu před jeho projednáním a schválením.<sup>209</sup>

Další skupinou tvoří zásady uplatňované v EU. Vzhledem k procesu evropské integrace, který je spojen se společným financováním a rozpočtem, dochází i k potřebě harmonizace právních předpisů upravujících rozpočtové financování.

Stěžejními rozpočtovými zásadami uplatňovanými v Evropské unii jsou:

- zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu,
- zásada ročního rozpočtu,
- zásada vyrovnanosti,
- zásada zúčtovací jednotky,
- zásada obecnosti,
- zásada specifikace,
- zásada řádného finančního řízení a
- zásada průhlednosti.

Podstatou zásady jednotnosti a správnosti rozpočtu je požadavek, že veškeré příjmy a výdaje musí být obsaženy v jednom dokumentu, a to z důvodu možnosti

---

<sup>209</sup> Blíže viz NETOLICKÝ, M. *Zásady v rozpočtovém právu*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DAVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2009 – Days of Law“*. 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009.

efektivní kontroly finančních zdrojů EU. V praxi je možné se setkat i s výjimkami, jedná se například o fondy, které jsou financovány příspěvky členských států mimo rozpočet Evropské unie.<sup>210</sup>

Obdobně jak tomu je i v rozpočtovém právu ČR, platí i v EU zásada ročního rozpočtu. Rozpočtový rok se kryje s rokem kalendářním. Jedná se časovou omezenost nakládání s rozpočtovými prostředky. *„Problémem aplikace tohoto principu jsou víceleté programy, a proto se v dokumentu rozlišují příděly na závazky (celkové náklady právních závazků vstupujících do rozpočtu příslušného rozpočtového roku – na operace trvající déle než jeden finanční rok) a příděly na platby (výdaje vyplývající ze závazků vstupujících do rozpočtu příslušného nebo předchozího rozpočtového roku či let). Rozdíly mezi příděly a závazky jsou definovány jako nevyrovnané závazky.“*<sup>211</sup>

Příjmy a výdaje rozpočtu musí být v rovnováze, tento požadavek je zahrnut v zásadě vyrovnanosti. V praxi často dochází i k neočekávaným výdajům, které se následně řeší tzv. dodatkovým rozpočtem, přičemž dochází buď k rozpočtovým přesunům, nebo vznikne nutnost opatření dodatečným finančních zdrojů (opatření finančních prostředků formou půjček je ovšem zakázáno).

Další zásadou je zásada zúčtovací jednotky, kterou se rozumí, že rozpočet a provádění rozpočtu se děje ve společné měnové jednotce, a to euro.

Zásada obecnosti znamená, že celkové příjmy musí pokrýt celkové příděly na platby. Je nutné uvést, že rozpočtové příjmy nejsou, až na některé výjimky, účelově vázány. S danou zásadou souvisí zásada brutto rozpočtu.

Velmi důležitou zásadou je zásada specifikace, která stanoví, že veškeré příděly musí být odůvodněny a veškeré výdaje konkrétně určeny.

Skutečnost, že rozpočtové příděly musí být užívány hospodárně, účinně a efektivně, se odráží v zásadě řádného finančního řízení.

---

<sup>210</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 127-129.

<sup>211</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 127-129.

Požadavek publicity se odráží v zásadě průhlednosti, která stanoví povinnost zveřejnit rozpočet v Úředním věstníku Evropských společenství ve lhůtě do dvou měsíců ode dne přijetí rozpočtu. Konsolidované finanční výkazy a zprávy o finančním hospodaření taktéž podléhají povinnosti zveřejnění ve věstníku.<sup>212</sup>

V této kapitole jsou zmíněny jen některé rozpočtové zásady, z mého pohledu nejdůležitější z hlediska tématu diplomové práce. Zásady uplatňované v rámci rozpočtového hospodaření budou rozebrány v následující kapitole této diplomové práce.

## **4.2. ZÁSADY UPLATŇOVANÉ PŘI ROZPOČTOVÉM HOSPODAŘENÍ**

Podstatou řádného hospodaření je užívání finančních prostředků takovým způsobem, aby řádné příjmy kryli řádné výdaje. K zabezpečení tohoto „ideálního“ stavu slouží aplikace těchto zásad:

- zásada efektivnosti a hospodárnosti,
- zásada účelnosti,
- zásada přednosti výdajů před příjmy,
- zásada omezení přesunů rozpočtu na úhradu potřeb v rozpočtu nezajištěných.

Zásada efektivnosti a hospodárnosti znamená, že subjekt, který hospodaří s rozpočtovými prostředky, je povinen v rámci plnění rozpočtu se snažit dosáhnout maximálních příjmů a při tom efektivně využívat rozpočtových prostředků a postupovat hospodárným způsobem. U účelově určených prostředků je nutné jejich vynaložení v souladu s tímto účelem. Hospodárnost je třeba v této souvislosti chápat jako dosažení maximálních výsledků při vynaložení minimálních nákladů. Efektivnost lze pak chápat jako vztah mezi procesem vytvoření konečného výsledku a samotným konečným výsledkem.

Zásada účelnosti směřuje k zabezpečení použití rozpočtových prostředků k účelu, ke kterému byly určeny.

---

<sup>212</sup> Srov. blíže BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 127-129.

Zásada přednosti výdajů před příjmy umožňuje zajištění ekonomického růstu pomoci výdajů. Za tímto účelem je nutné zajistit příslušné finanční prostředky neboli příjmy rozpočtu.

Poslední zmíněnou zásadou je zásada omezení přesunů rozpočtu na úhradu potřeb v rozpočtu nezajištěných. Tato zásada umožňuje přesun rozpočtových prostředků, ovšem pouze na základě zákonného zmocnění a za přesně stanovených podmínek. Vzhledem k tomu, že rozpočtové prostředky mohou být užity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k určeným účelům, a v praxi často dochází i k neočekávaným výdajům, umožňuje zákon o rozpočtových pravidlech provést změnu účelu užití prostředků. Změna účelu se provádí tzv. rozpočtovým opatřením. Může nastat i situace, že rozpočtové prostředky budou převedeny do dalšího roku.<sup>213</sup>

### **4.3. ZÁSADY UPLATŇOVANÉ PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Zásady zadávání veřejných zakázek provázejí celé zadávací řízení a měly by být dodrženy u všech kategorií veřejných zakázek, tj. u veřejných zakázek malého rozsahu, u podlimitních i nadlimitních veřejných zakázek a u soutěže o návrh. Zásady jsou závazné pro zadavatele veřejné zakázky, především pro veřejného zadavatele.<sup>214,215</sup>

Tyto zásady můžeme rozdělit do dvou skupin, jednak na zásady v Zákoně o veřejných zakázkách výslovně uvedené, a jednak na zásady v zákoně výslovně neuvedené. První skupinu zásad, tj. zásady uvedené v Zákoně o veřejných zakázkách, najdeme v ustanovení § 6 zákona, které stanoví: „*Zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*“. Jedná se o tzv. zásady obecné povahy, které jsou vyjádřeny i ve Smlouvě o založení ES a mají význam aplikační a interpretační – slouží k výkladu sporných zákonných ustanovení. Tyto zásady je třeba vykládat „*v relativním slova*

---

<sup>213</sup> Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 127-129.

<sup>214</sup> Výjimka platí pro sektorového zadavatele, pokud není současně v pozici i veřejného zadavatele. Sektorový zadavatel má povinnost dodržet zásady uvedené v ustanovení § 6 zákona o VZ jen v případě nadlimitních veřejných zakázek, které souvisí s relevantní činností a dále u soutěže o návrh.

<sup>215</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 53 a násl.

*smyslu, nikoli v absolutním měřítku*<sup>216</sup>, což ostatně konstatoval i Ústavní soud ve svém rozhodnutí ÚS 18/1999 (320/2000 Sb.) ze dne 3. 7. 2000.

Zásada transparentnosti má zajistit průhlednost zadávacího řízení a promítá se do úkonů, jimiž jsou písemná dokumentace zadávání veřejné zakázky, vymezení hodnotících kritérií a odůvodnění veškerých rozhodnutí učiněných v zadávacím procesu. Tato zásada zabezpečuje informovanost uchazečů, zadavatelů i veřejnosti o průběhu veřejných zakázek, a dále usnadňuje kontrolovatelnost řízení neboli přezkum zadávacího řízení kontrolními orgány.

Zásada rovného zacházení znamená, že zadavatel musí zajistit stejný přístup během zadávacího řízení vůči všem dodavatelům (uchazečům). Tato zásada se promítá například v úkonu otevírání obálek, tj. nabídky všech uchazečů se otevírají v jeden den, a to po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Tato zásada má i ten význam, že Zákon o veřejných zakázkách se musí aplikovat na všechny uchazeče i dodavatele stejným způsobem. Jednoduše řečeno zásada rovného zacházení zabezpečuje stanovení stejných pravidel pro všechny dodavatele, přičemž jsou tato pravidla známá všem dodavatelům. Například jde o stanovení požadavku na splnění technických, finančních a ekonomických kvalifikačních předpokladů.

Zásadou zákazů diskriminace se rozumí požadavek na stejný přístup ke všem dodavatelům bez jakéhokoliv zvýhodňování. Výjimku Zákon o veřejných zakázkách stanoví v ustanovení § 101, kde upřednostňuje dodavatele zaměstnávající osoby se zdravotním postižením. Tato zásada se hodně uplatňuje v rámci zadávání veřejných zakázek v Evropské unii, kde se jí rozumí nediskriminace zahraničních dodavatelů.

Druhou skupinou zásad jsou tedy zásady výslovně nevymezené v Zákoně o veřejných zakázkách. Jedná se o zásady, které jsou typické pro proces zadávání veřejných zakázek a které vyplývají buď z některých zákonných ustanovení, anebo jsou „duchem“ zákona.<sup>217</sup> Mezi tyto zásady patří:

---

<sup>216</sup> JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 54.

<sup>217</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 55.

- podpoření rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního uplatnění soutěživosti mezi potencionálními uchazeči – jde o vytvoření konkurenčního prostředí a dosažení výběru té nejvhodnější nabídky pro zadavatele<sup>218</sup>;
- zabezpečení hospodárnosti a efektivního vynakládání veřejných prostředků – tato zásada zabezpečuje zadavateli možnost výběru nejnižší ceny plnění veřejné zakázky v konkurenčním prostředí<sup>219</sup>;
- přijetí nejvhodnější nabídky – smyslem je výběr buď nabídky s nejnižší cenou, anebo ekonomicky nejvhodnější nabídky<sup>220</sup>;
- zamezení nečestné soutěži, úplatků a zvýhodňování určitých subjektů – tato zásada úzce souvisí se zásadou transparentnosti zadávacího řízení a její dodržení má vést k efektivnímu a ekonomickému využití veřejných prostředků<sup>221</sup>;
- zákaz zvýhodnění prostřednictvím technických požadavků – znamená vymezit předmět veřejné zakázky srozumitelně všem dodavatelům a takové stanovení kvalifikačních předpokladů, aby bylo umožněno je dodavatelům (uchazečům) splnit<sup>222</sup>;
- zásada formálnosti zadávacího řízení – zákonem je dán určitý průběh zadávacího řízení, který je provázen i zásadou transparentnosti, což má zabezpečit korektnost celého řízení<sup>223</sup>;
- veřejná zakázka by měla být zadávána v soutěži – tato zásada má zabezpečit zdravé konkurenční prostředí a vyloučit monopol<sup>224</sup>;
- zásada střídání uchazečů – tato zásada se vztahuje pouze na zjednodušené podlimitní řízení podle ustanovení § 38 Zákona o veřejných zakázkách, kdy

---

<sup>218</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 62.

<sup>219</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 62.

<sup>220</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 62.

<sup>221</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 62 a 63.

<sup>222</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 63.

<sup>223</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 63.

<sup>224</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 63.



- zadavatel nesmí vyzývat k podání nabídek stejný okruh dodavatelů; U dalších způsobu zadávacího řízení se tato zásada neuplatňuje<sup>225</sup>;
- zásada důvěrnosti nabídek – tím se rozumí, že nabídka jednoho uchazeče nesmí být prozrazena jiným účastníkům zadávacího řízení; takovým postupem má dojít k zamezení nekalých praktik a hladký průběh soutěže<sup>226</sup>;
  - zabezpečení nápravy a možného použití sankcí při porušení zákona – tato zásada umožňuje přezkum zadávacího řízení kontrolním orgánem, případně i soudní přezkum.

Dodržování těchto zásad zaručují to, že zadavatel veřejné zakázky zachází stejně se všemi zájemci a uchazeči.<sup>227</sup> Během zadávacího řízení dochází k vynaložení značných finančních prostředků z veřejných rozpočtů, proto dodržováním výše uvedených zásad spolu s účelem Zákona o veřejných zakázkách zabezpečují efektivní vynaložení prostředků z veřejných rozpočtů.

#### **4.4. VZTAH ZÁSAD ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ A ZÁSAD ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Dodržování tzv. 3E principů (principu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti) není výslovně uvedeno v zákoně o veřejných zakázkách<sup>228</sup>, nicméně je stanoveno v jiných právních předpisech, které upravují nakládání s veřejnými, rozpočtovými prostředky. Protože veřejná zakázka, jak bylo již uvedeno, představuje vynaložení veřejných prostředků, je nezbytné, aby tyto zásady byly dodržovány rovněž při zadávání veřejných zakázek.

Legální definice těchto pojmů, tj. principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, je obsažena v Zákoně o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

---

<sup>225</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 63.

<sup>226</sup> Blíže viz JURČÍK, R. *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 63 a 64.

<sup>227</sup> Zákon o VZ zvyhodňuje dodavatele zaměstnávající osoby se zdravotním postižením u podlimitních veřejných zakázek ve smyslu ustanovení § 101 zákona.

<sup>228</sup> Na rozdíl např. od zákona o veřejných zakázkách Slovenské republiky, kde principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti jsou výslovně uvedeny v čl. 5 jako základní principy veřejného zadávání (viz zákon o veřejných zakázkách Slovenské republiky, dostupné na <[www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf)>).

(zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (a potažmo v důvodové zprávě k tomuto zákonu), podle kterého je jedním z hlavních cílů finanční kontroly prověřování hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy. Vymezením pojmů jednotlivých zásad se budu zabývat v následujících bodech této kapitoly.

Taktéž je nutné poznamenat, že všechny tři principy jsou navzájem úzce provázány a navzájem se ovlivňují a doplňují. V případě procesu zadávacího řízení tyto v odborné literatuře nazývané principy 3E (Economy, Effectiveness, Efficiency) musí být zadavatelem zohledňovány již v samotné počáteční fázi a následně i v průběhu celého zadávacího řízení (konkrétně lze zmínit např. fázi plánování, uveřejnění předběžného oznámení, schválení nabídky či fázi podpisu smlouvy).

#### **4.4.1. ZÁSADA HOSPODÁRNOSTI**

Hospodárností se ve smyslu ustanovení § 2 písm. m) Zákona o finanční kontrole 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), které jsou používány na činnost se zřetelem na odpovídající kvalitu.<sup>229</sup>

Hospodárnou činností je tedy taková činnost, u níž dochází k minimalizaci nákladů na zdroje (finanční, lidské, věcné) a zároveň dochází k zachování požadované kvality zdrojů z hlediska potřeb dané činnosti.<sup>230</sup>

Princip hospodárnosti tedy vyžaduje, aby subjektem použité zdroje v rámci jím prováděné činnosti byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a v přiměřené kvalitě, a to za nejvýhodnější cenu.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

<sup>230</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

<sup>231</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

Zde je možné zmínit některé investiční akce většího rozsahu, které jsou financovány plně z účelově vázané dotace ve schválené výši. Tím je v podstatě dopředu nastavena nabídková cena předmětu veřejné zakázky, neboť zadavatel nesmí překročit výši schválené dotace a současně ani nemá pozitivní motivaci vybrat nabídku s pro něj výhodnou nabídkovou cenou. I v případě úspory by byl povinen vrátit takto uspořenou částku dotace zpět poskytovateli.

Samotná právní úprava veřejných zakázek, včetně Zákona o veřejných zakázkách se nezmiňuje výslovně o zásadě hospodárnosti. Je na zadavateli, aby vymezil předmět veřejné zakázky, jehož rozsah do značné míry závisí na zadavateli, v souladu se zásadami a principy Zákona o veřejných zakázkách (zejména pak promítnutí zásady hospodárnosti) a jinými právními předpisy týkající se zejména nakládání a hospodaření s majetkem státu a územních samosprávných celků (obcí a krajů) a v souladu s obecnými zásadami ochrany hospodářské soutěže. Předmět veřejné zakázky je determinován nejenom věcným rozsahem plnění, ale rovněž dobou trvání smlouvy na předmět veřejné zakázky.

Princip hospodárnosti neboli úsporného zacházení s prostředky zadavatele by podle mého názoru měl být výslovně promítnut do ustanovení § 6 Zákona o veřejných zakázkách, jelikož právě úsporné nakládání s prostředky zadavatele je smyslem samotné existence právní úpravy veřejných zakázek.<sup>232</sup>

V rámci rozpočtového procesu je třeba zásadu hospodárnosti brát v úvahu spolu se zásadou efektivnosti, jelikož se navzájem dost ovlivňují. Zásada efektivnosti a hospodárnosti znamená, že subjekt, který hospodaří s rozpočtovými prostředky, je povinen v rámci plnění rozpočtu se snažit dosáhnout maximálních příjmů a při tom efektivně využívat rozpočtových prostředků a postupovat hospodárným způsobem. Hospodárnost je pak třeba chápat jako dosažení maximálních výsledků při vynaložení minimálních nákladů. Více o tom bylo pojednáno v bodě 4.2. této diplomové práce.

#### **4.4.2. ZÁSADA EFEKTIVNOSTI**

---

<sup>232</sup> Srov. JURČÍK, R., KRUTÁKOVÁ, L., KONOPÁČ, V. (eds.). *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*. 1. vydání. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007, str. 18.

Efektivností se podle ustanovení § 2 písm. n) Zákona o finanční kontrole 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. Efektivnost lze chápat jako vztah mezi výsledky činnosti (ve formě zboží, služeb či jiných výstupů) a vstupy, které byly vynaloženy k dané činnosti.<sup>233</sup>

Efektivní činností je pak taková činnost, na základě které dochází k optimalizaci využívání zdrojů organizace nebo činnosti za účelem dosažení vytvoření výstupů, resp. za účelem dosažení maximálního výstupu z použitých zdrojů, neboli dosažení výstupu s minimálním použitím zdrojů, přičemž bude zachována kvalita požadovaného výstupu.<sup>234</sup>

Zásada efektivity se vyžaduje za účelem dosažení nejlepšího možného vztahu mezi zdroji, které byly použity na danou činnost, a dosaženými účinky, a to jak z pohledu jednotlivé akce nebo projektu, tak i z pohledu věcně souvisejících akcí nebo projektů, kdy jde o trvale dosahovanou efektivnost.<sup>235</sup>

Veřejné zakázky tedy představují dodržení efektivního výsledku tehdy, jestliže dojde k zajištění nižší ceny zboží a služeb potřebných pro realizaci dané veřejné zakázky, přičemž veřejné zakázky mohou zvýšit efektivnost veřejných výdajů tím, že dojde ke snížení nákladů vynakládaných na realizované aktivity.<sup>236</sup>

V rámci rozpočtového procesu je zásada efektivity chápána jako vztah mezi procesem vytvoření konečného výsledku a samotným konečným výsledkem. Více o tom bylo pojednáno v bodě 4.2. této diplomové práce.

---

<sup>233</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

<sup>234</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

<sup>235</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 9.

<sup>236</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 10.

### 4.4.3. ZÁSADA ÚČELNOSTI

Účelností se pak ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) Zákona o finanční kontrole rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů, neboli účelnost lze chápat jako dosažení cílů a vztah mezi předpokládanými a skutečnými dopady dané činnosti. Účelnost je tedy nutné chápat z hlediska, zda došlo zamýšlenou akcí nebo projektem k uspokojení potřeby vyvolanou touto akcí či projektem.<sup>237</sup>

Princip účelnosti tedy vyžaduje dosažení vytyčených cílů dané činnosti a předpokládaných účinků, což znamená, že při realizaci veřejného projektu se z hlediska principu účelnosti bere v úvahu, zda tento veřejný projekt uspokojil potřeby, na které byl zaměřen.<sup>238</sup>

Veřejné zakázky tedy představují dosažení účelnosti v případě, že při plnění veřejné zakázky dojde k dosažení zadavatelem zamýšleného plnění.

V rámci rozpočtového procesu se zásada účelnosti projevuje v použití rozpočtových prostředků k účelu, ke kterému byly určeny. Více o tom bylo pojednáno již v bodech 4.1. a 4.2. této diplomové práce.

## 5. VYBRANÉ ASPEKTY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK S VLIVEM NA ROZPOČTOVÉ HOSPODAŘENÍ VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ

Tato kapitola je věnována vybraným aspektům zadávání veřejných zakázek, které mají či mohou mít vliv na rozpočtové hospodaření veřejných zadavatelů, a to především na výdajovou stránku jejich rozpočtů. Problematických okruhů by zřejmě bylo možné najít nespočet, proto se jsou zmíněny jen ty, z pohledu autora, nejvýznamnější z nich.

---

<sup>237</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 10.

<sup>238</sup> Blíže viz OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>, úvodník, str. 10.

## 5.1. PŘEDMĚT VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A ZADÁVACÍ DOKUMENTACE

Předmět veřejné zakázky lze rozdělit na předmět obecný a předmět konkrétní. Obecný předmět veřejné zakázky je vymezen Zákonem o veřejných zakázkách a na jeho základě jsou veřejné zakázky rozděleny dle kritéria založeného na předmětu veřejné zakázky (k tomu blíže viz bod 3.5.). Jedná se tedy, stručně řečeno, o (úplatné) dodávky zboží, poskytování služeb a provádění stavebních prací.

Na obecném předmětu veřejné zakázky totiž záleží také to, zda se bude jednat o veřejnou zakázku nadlimitní či podlimitní, a tedy také to, jaký druh zadávacího řízení bude možno pro zadání veřejné zakázky zvolit (k vlivu druhu zadávacího řízení viz bod 5.3.). Pro veřejné zakázky na stavební práce jsou totiž finanční limity pro určení veřejné zakázky podle předpokládané hodnoty vyšší než v případě veřejné zakázky na dodávky či služby. V tomto ohledu je tedy možno konstatovat, že veřejné zakázky na stavební práce je možno zadávat v méně přísném režimu než veřejné na dodávky či služby se stejnou předpokládanou hodnotou, což s sebou nese rovněž riziko, že veřejní zadavatele budou k zadání stavebních prací volit takový druh zadávacího řízení, kdy není vyzýván neomezený okruh dodavatelů, jak je tomu u otevřeného a užšího řízení), následkem čehož je omezení konkurence a volné soutěže mezi dodavateli (k tomu blíže viz bod 5.3.).

V této souvislosti je možno uvést, že s přijetím tzv. transparentní novely Zákona o veřejných zakázkách<sup>239</sup>, která je v současné době projednávána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky, by se finanční limity pro veřejné zakázky na stavební práce, dodávky i služby měly sjednotit, alespoň pokud jde o veřejné zakázky malého rozsahu.

I když s tímto pojmem Zákon o veřejných zakázkách přímo neoperuje, lze vedle obecného předmětu, tak jak byl shora vymezen, rozlišovat ještě konkrétní předmět veřejné zakázky, tedy konkrétní zboží, které má být dodáno (např. automobily či kancelářský materiál), konkrétní služby, které mají být poskytnuty (např. právní

---

<sup>239</sup> Sněmovní tisk č. 370, dostupné on-line na < <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=370>>.

poradenství apod.), či konkrétní stavební práce, které mají být provedeny (např. stavba kancelářské budovy). Přesná specifikace konkrétního předmětu veřejné zakázky je nezbytná k tomu, aby dodavatelé mohli zadavateli nabídnout takové plnění, které skutečně uspokojí identifikovanou potřebu zadavatele, což má nepochybné dopady na hospodárnost, efektivitu a také účelnost vynakládání veřejných prostředků, tedy stěžejní zásady rozpočtového hospodaření.

Vztahu k dodavatelům pak konkrétní předmět veřejné zakázky specifikuje uchazeč v zadávací dokumentaci k veřejné zakázce. Zadávací dokumentace je tak stěžejním dokumentem v procesu zadávání veřejných zakázek. Zadávací dokumentace je vymezena v ustanovení § 44 Zákona o veřejných zakázkách jako soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Citované ustanovení rovněž stanoví konkrétní obsahové náležitosti zadávací dokumentace, kterými jsou:

- a) obchodní podmínky, včetně platebních podmínek, případně též objektivních podmínek, za nichž je možno překročit výši nabídkové ceny,
- b) technické podmínky (§ 45), je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky,
- c) požadavky na opatření k ochraně utajovaných informací (§ 46b), je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky,
- d) požadavky na zabezpečení dodávek (§ 46c), je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky,
- e) požadavky na varianty nabídek podle § 70, pokud je zadavatel připustil,
- f) požadavek na způsob zpracování nabídkové ceny,
- g) podmínky a požadavky na zpracování nabídky,
- h) způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií a
- i) jiné požadavky zadavatele na plnění veřejné zakázky.<sup>240</sup>

Zákon o veřejných zakázkách v ustanovení § 44 odst. 8 umožňuje zadavateli v zadávacích podmínkách uvést též požadavky ohledně zvláštních podmínek na plnění veřejné zakázky, a to zejména v sociální oblasti, v oblasti zaměstnanosti nebo životního prostředí.

---

<sup>240</sup> Další obsahové náležitosti stanoví Zákon o veřejných zakázkách pro zadávací dokumentaci k veřejným zakázkám na stavební práce (viz § 44 odst. 4 Zákona o veřejných zakázkách).

Z pohledu rozpočtového hospodaření, resp. z pohledu základních zásad rozpočtového hospodaření, tj. zejména principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání rozpočtových prostředků, je zadávací dokumentace nástrojem pro přesné vymezení konkrétního předmětu veřejné zakázky, resp. potřeby zadavatele, kterou má zadání veřejné zakázky uspokojit.

Jak je uvedeno v Zákoně o veřejných zakázkách, musí být zadávací dokumentace zpracována v podrobnostech nezbytných pro podání nabídky. Z uvedeného by bylo možné usuzovat na to, že primárním účelem zadávací dokumentace je pouze umožnit zadavatelům zpracovat řádně své nabídky.

Zadávací dokumentace však rovněž slouží k tomu, aby zadavatele mohl posoudit, zda plnění nabízené konkrétním dodavatelem je skutečně způsobilé jeho potřeby uspokojit. Pouze řádné zpracování zadávací dokumentace, kterému musí předcházet náležitá analýza potřeb zadavatele, může zaručit to, že bude možné vybrat nabídku, která zcela odpovídá konkrétním požadavkům zadavatele a že tak vynaložení veřejných prostředků bude účelné a efektivní. V tomto ohledu je zadávací dokumentace rovněž pomůckou pro následnou kontrolu nejen zadávání veřejné zakázky, ale např. též kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky ve smyslu Zákona o finanční kontrole.

## **5.2. PŘEDPOKLÁDANÁ HODNOTA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY**

Předpokládanou hodnotou se dle § 13 odst. 1 Zákona o veřejných zakázkách rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky. Dále Zákon o veřejných zakázkách stanoví, že předpokládanou hodnotu veřejné zakázky je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. V závislosti na výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky se totiž, jak již bylo shora uvedeno, dělí veřejné zakázky na nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu, přičemž pro zadávání každého z těchto druhů veřejné zakázky stanoví Zákon o veřejných zakázkách jiná pravidla.

Z logiky věci je nejpřísněji upraven postup pro zadání nadlimitní veřejné zakázky, kdy dochází k vynaložení největšího objemu veřejných prostředků. Při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu pak podle § 18 odst. 5 Zákona o veřejných



zakázkách není zadavatel vůbec povinen postupovat podle Zákona o veřejných zakázkách, je však povinen vždy dodržovat základní zásady zadávání veřejných zakázek uvedených v ustanovení § 6 Zákona o veřejných zakázkách, tedy zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Na základě předpokládané hodnoty, resp. dle druhu veřejné zakázky podle kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky je mj. stanovena rovněž povinnost zadat konkrétní druh veřejné zakázky v určitém druhu zadávacího řízení upravených Zákonem o veřejných zakázkách, přičemž druh zadávacího řízení je jedním z významných aspektů majících potencionální vliv na cenu veřejné zakázky a tím i na výdajovou stránku rozpočtu veřejného zadavatele (k vlivu druhu zadávacího řízení viz níže).

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je však rovněž velmi důležitá z důvodu možnosti srovnání s nabídkovými cenami. Jinými slovy, na základě stanovené předpokládané hodnoty veřejné zakázky je možné posoudit, zda plnění nabízené uchazeči není s ohledem na nabídkovou cenu předražené, či naopak, zda některý z uchazečů nenabídl mimořádně nízkou nabídkovou cenu ve smyslu § 77 zákona o veřejných zakázkách, za kterou není reálně možné veřejnou zakázku splnit (k institutu mimořádně nízké nabídkové ceny viz níže). Z tohoto důvodu je nezbytné, aby předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla zadavatelem řádně stanovena.

Obecně lze konstatovat, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky se určuje na základě údajů a informací zadavatele o veřejných zakázkách stejného či podobného předmětu plnění.<sup>241</sup> Podrobná pravidla pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky stanoví Zákon o veřejných zakázkách samostatně pro jednotlivé druhy veřejné zakázky dle kritéria předmětu, tj. samostatně pro veřejné zakázky na dodávky<sup>242</sup>, samostatně pro veřejné zakázky na služby<sup>243</sup> a samostatně pro veřejné zakázky na stavební práce<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> Srov. § 13 odst. 2 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>242</sup> Viz § 14 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>243</sup> Viz § 15 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>244</sup> Viz § 16 Zákona o veřejných zakázkách.

Vzhledem k nastíněnému významu předpokládané hodnoty by bylo pro zajištění transparentnosti a veřejné kontroly toho, zda veřejné prostředky jsou při zadávání veřejných zakázek vynakládány hospodárně a účelně, *de lege ferenda* vhodné, aby nebyla stanovena pouze povinnost uveřejnit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky,<sup>245</sup> ale aby byla rovněž Zákonem o veřejných zakázkách stanovena povinnost uveřejnit konkrétní způsob, jakým zadavatel ke konkrétní výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky dospěl, a to alespoň v rámci zadávací dokumentace. Jen tak je totiž možné ověřit, zda zadavatel tuto předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovil řádně. Za situace, kdy není taková povinnost stanovena, si lze jednoduše představit záměrné nadhodnocení předpokládané hodnoty<sup>246</sup> a následné předražení veřejné zakázky. O prokorupčním potenciálu absence takové povinnosti zadavatelů není třeba pochybovat.

V neposlední řadě je potřeba uvést, že výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky má rovněž vliv na výši jistoty, kterou jsou uchazeči o veřejnou zakázku povinni složit za účelem zajištění jejich povinností vyplývajících z účasti v zadávacím řízení, pokud zadavatel takovou povinnost v souladu s § 67 Zákona o veřejných zakázkách stanoví. Výše této jistoty je totiž závislá na výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky a může činit až 2 % z této předpokládané hodnoty. Povinnost složit jistotu se tak může jednoduše stát nástrojem pro vyloučení některých potencionálních uchazečů, kteří by byli schopni veřejnou zakázku jinak řádně plnit, z účasti v zadávacím řízení a v důsledku nástrojem pro omezení volné soutěže dodavatelů a konkurenčního prostředí, což může mít v konečném důsledku potencionálně negativní vliv na cenu či kvalitu plnění, a tím i na vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů. Je totiž obecně známým ekonomickým poznatkem, že tam kde je omezena či dokonce vyloučena konkurence a volná soutěž mezi dodavateli, neexistují ani tlaky na snižování ceny a zvyšování kvality poskytovaného zboží a služeb.

---

<sup>245</sup> Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je uváděna např. v oznámení o zahájení zadávacího řízení, které zadavatel odesílá k uveřejnění do informačního systému správy, zpravidla též v zadávací dokumentaci apod.

<sup>246</sup> I když v praxi dochází spíše k opačné situaci, tj. k dělení předmětu veřejné zakázky a záměrnému snižování předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené Zákonem o veřejných zakázkách pro účely určení druhu zadávacího řízení, aby tak zadavatelé veřejnou zakázku zadávali v méně přísném režimu či dokonce mimo režim Zákona o veřejných zakázkách, o čemž svědčí četná rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu veřejné soutěže (srov. např. rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 24. října 2006, č. j. R089/2006/02-18777/2006/300-Šp, aj.).

### 5.3. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

Zadávací řízení je procedura upravena Zákonem o veřejných zakázkách vedoucí k uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Jedná se soubor dílčích postupů a povinností stanovených Zákonem o veřejných zakázkách. Zákon o veřejných zakázkách upravuje 6 následujících druhů zadávacího řízení:<sup>247</sup>

- a) Otevřené řízení, kdy zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídek a prokázání splnění kvalifikačních předpokladů požadovaných zadavatelem.
- b) Užší řízení, kdy zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádostí o účast v tomto zadávacím řízení a k prokázání splnění kvalifikačních předpokladů stanovených zadavatelem, přičemž následně vyzývá kvalifikované zájemce k podání nabídek.
- c) Jednací řízení s uveřejněním, kdy zadavatel vyzývá nejméně 3 zájemce k podání žádostí o účast a k prokázání kvalifikačních předpokladů stanovených zadavatelem, a v němž po posouzení splnění kvalifikace a případném omezení počtu dodavatelů vyzývá zadavatel ty dodavatele, kteří splnili kvalifikaci k podání nabídky, přičemž po posouzení a předběžném hodnocení nabídek jedná s uchazeči.<sup>248</sup>
- d) Jednací řízení bez uveřejnění, kdy zadavatel vyzývá jednoho nebo více dodavatelů k jednání a k prokázání kvalifikačních předpokladů stanovených zadavatelem a k podání nabídky<sup>249</sup>,
- e) Soutěžní dialog, kdy zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádostí o účast a k prokázání kvalifikačních předpokladů stanovených zadavatelem, přičemž následně zadavatel vyzývá kvalifikované zájemce k účasti v soutěžním dialogu za účelem nalezení nejvhodnějšího způsobu řešení plnění veřejné zakázky; po nalezení řešení, vyzývá zadavatel k podání nabídky.<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> Viz § 21 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>248</sup> Srov. JURČÍK, R., *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 164.

<sup>249</sup> Srov. JURČÍK, R., *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 164.

<sup>250</sup> Srov. JURČÍK, R., *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 164.

- f) Zjednodušené podlimitní řízení, kdy zadavatel vyzývá nejméně 5 zájemců k podání nabídky za účelem plnění podlimitní veřejné zakázky a k prokázání kvalifikačních předpokladů stanovených zadavatelem<sup>251</sup>.

Volba zadávacího řízení je závislá, jak již bylo uvedeno, především na předmětu veřejné zakázky a předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Zákon o veřejných zakázkách stanoví rovněž další podrobné podmínky, při jejichž splnění je možno použít konkrétní druh zadávacího řízení. Právní úprava veřejných zakázek je však založena na co nejširší možnosti účasti co nejširšího okruhu dodavatelů, proto volba omezujícího zadávacího řízení má být výjimkou a je podmíněna splněním přísných podmínek.

Ze shora uvedené stručné specifikace jednotlivých zadávacích řízení je patrné, že druh zadávacího řízení má vliv na okruh vyzvaných dodavatelů a tím tedy i na konkurenci a soutěž mezi dodavateli, přičemž, jak již bylo shora uvedeno, může mít toto omezení či vyloučení co možná nejširší soutěže negativní vliv na cenu a kvalitu poskytovaného plnění a tím i na vynakládání veřejných prostředků a principy 3E.

#### **5.4. KVALIFIKAČNÍ KRITÉRIA**

Velmi výrazný vliv v mnoha ohledech má při zadávání veřejných zakázek institut kvalifikace dodavatelů. Kvalifikace představuje způsobilost dodavatele pro plnění veřejné zakázky<sup>252</sup> a v podstatě vyjadřuje (či by alespoň mělo vyjadřovat) právní, odbornou i faktickou schopnost dodavatele konkrétní veřejnou zakázku realizovat, přičemž splnění kvalifikace je prokazováno na základě tzv. kvalifikačních kritérií, resp. kvalifikačních předpokladů vymezených v § 52 až § 56 Zákona o veřejných zakázkách.

Zákon o veřejných zakázkách upravuje následující čtyři okruhy kvalifikačních předpokladů.<sup>253</sup>

- a) Základní kvalifikační předpoklady podle § 53 Zákona o veřejných zakázkách.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Srov. JURČÍK, R., *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 164.

<sup>252</sup> Srov. § 17 odst. 1 písm. e) Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>253</sup> Požadavky na kvalifikaci, způsob stanovení kvalifikačních předpokladů (kritérií) a jejich rozsah závisí především na tom, zda je veřejná zakázka zadávána veřejným zadavatelem nebo sektorovým zadavatelem, a rovněž na tom, v jakém zadávacím řízení je veřejná zakázka zadávána, příp. též na tom, o jaký druh veřejné zakázky, se jedná

- b) Profesionální kvalifikační předpoklady podle § 54 Zákona o veřejných zakázkách.<sup>255</sup>
- c) Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady podle § 55 Zákona o veřejných zakázkách.<sup>256</sup>
- d) Technické kvalifikační předpoklady podle § 53 Zákona o veřejných zakázkách.<sup>257</sup>

Stanovení rozsahu a úrovně kvalifikačních předpokladů, jejichž splnění zadavatel požaduje, dopadá do rozpočtové sféry veřejného zadavatele přinejmenším ve dvou směrech. Jednak se jedná o nástroj, kterým lze reálně omezit okruh dodavatelů, čímž dochází k omezení soutěže s tomu odpovídajícími potencionálními následky zmíněnými již shora, na druhou stranu se však jedná o prostředek, který má zabezpečit, že veřejná zakázka bude plněna k tomu způsobilým dodavatelem a že by tak její realizace neměla být jakýmkoli způsobem negativně ovlivněna či ohrožena.

S ohledem na skutečnost, že rozsah základních a profesních kvalifikačních předpokladů, jejichž splnění je nutné prokázat, je pevně stanoven Zákonem o veřejných zakázkách, přičemž zadavateli není v tomto ohledu dána jakákoliv možnost tento rozsah či způsob prokázání jejich splnění svým rozhodnutím měnit, je možnost ovlivnit rozsah požadované kvalifikace dodavatelů dána zejména v oblasti ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů a technických kvalifikačních předpokladů.

Společným pro všechny tyto kvalifikační předpoklady je to, že veřejný zadavatel je podle § 50 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách povinen omezit rozsah požadované

---

<sup>254</sup> U základních kvalifikačních předpokladů se jedná zejména o prokázání trestní bezúhonnosti, neexistence nedoplatků na daních a sociálním pojištění aj.

<sup>255</sup> V rámci profesních kvalifikačních předpokladů se vyžaduje předložení výpisu z obchodního rejstříku, dokladu o oprávnění k podnikání podle zvláštních právních předpisů, případně též dokladu vydaného profesní samosprávnou komorou či jinou profesní organizací (kterým se prokazuje členství v komoře či organizaci) a dokladu osvědčující odbornou způsobilost dodavatele nebo jiné osoby, jejímž prostřednictvím se požadovaná odborná způsobilost zabezpečuje.

<sup>256</sup> K prokázání splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů může veřejný zadavatel požadovat, aby mu dodavatel předložil jeden či více z těchto dokladů: pojistná smlouva, jejímž předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě, poslední zpracovaná rozvaha podle zvláštních právních předpisů a údaj o celkovém obratu či tzv. specializovaném obratu (tj. obratu dosaženého dodavatelem s ohledem na předmět veřejné zakázky).

<sup>257</sup> Technické kvalifikační předpoklady jsou rozděleny podle toho, zda se jedná o veřejnou zakázku na dodávky, na služby či na stavební práce. V rámci těchto kvalifikačních předpokladů je zadavatele oprávněn požadovat seznam významných zakázek, které dodavatel realizoval, seznam techniků, technického vybavení apod.

kvalifikace pouze na informace a doklady bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky.

V případě ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů stanoví Zákon o veřejných zakázkách demonstrativní výčet dokladů, které je zadavatel oprávněn požadovat k prokázání ekonomické a finanční způsobilosti dodavatele. Zadavatel je však oprávněn požadovat rovněž jiné doklady prokazující splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dodavatele, resp. stanovit jiný způsob prokázání kvalifikace dodavatele v této oblasti. Vždy je však nutné, aby tyto doklady a informace v nich obsažené bezprostředně souvisely s předmětem veřejné zakázky. Rovněž u technických kvalifikačních předpokladů je vždy nutné zohlednit zákonný požadavek, aby požadované informace a doklady k této části kvalifikace bezprostředně souvisely s předmětem veřejné zakázky.

S ohledem na skutečnost, že Zákon o veřejných zakázkách vymezuje pouze doklady, které je může zadavatel k prokázání splnění ekonomických a finančních a technických kvalifikačních předpokladů požadovat, stanoví současně Zákon o veřejných zakázkách zadavateli povinnost vymezit minimální úroveň těchto kvalifikačních předpokladů, a to tak, aby tato minimální úroveň odpovídala druhu, rozsahu a složitosti předmětu konkrétní zadávané veřejné zakázky<sup>258</sup>. V této souvislosti je nezbytné, aby zadavatelem stanovená úroveň kvalifikačních předpokladů nebyla zjevně nepřiměřená ve vztahu k velikosti, složitosti a náročnosti konkrétní veřejné zakázky, kdy by zároveň bylo zřejmé, že v důsledku takto nastavených předpokladů mohou veřejnou zakázku splnit toliko někteří z potenciálních dodavatelů (uchazečů), kteří by jinak (bez nepřiměřeně nastavených kvalifikačních předpokladů) byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými.

Takový způsob stanovení kvalifikačních kritérií by pak byl považován za nepřipustně diskriminační<sup>259</sup> a zadavatel by se tak vystavoval riziku správního postihu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

---

<sup>258</sup> Srov. § 55 odst. 3 písm. c) Zákona o VZ, resp. § 56 odst. 7 písm. c) zákona o VZ.

<sup>259</sup> K této problematice srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. I Afs 20/2008-152. Uvedený způsob stanovení kvalifikačních předpokladů je častým pochybením

Pokud jde o ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady, je pro úplnost nutné zmínit, že přijetím shora uvedené transparentní novely Zákona o veřejných zakázkách bude zrušena možnost zadavatelů požadovat prokázání splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů. Tato možnost bude nahrazena pouhou povinností uchazečů předložit ve své nabídce prosté „*čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku*“. Tento zásadní zásah do právní úpravy kvalifikačních předpokladů však s sebou nese četná úskalí, spojená zejména s následnými problémy s řádným plněním veřejné zakázky ze strany nekvalifikovaných dodavatelů a s tím spojenými negativními dopady do rozpočtové sféry zadavatelů, kdy např. v případě neschopnosti vybraného uchazeče, u kterého nebylo možno ověřit ekonomickou a finanční způsobilost jinak, než zmíněným čestným prohlášením, bude nutné zadat veřejnou zakázku nově apod.

## **5.5. HODNOTÍCÍ KRITÉRIA**

Neméně významné jsou v souvislosti s dopady na rozpočtové hospodaření hodnotící kritéria, a to zejména ve vztahu k dodržení principů 3E (tedy principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti).

Při zadávání veřejné zakázky veřejný zadavatel v souladu s § 78 Zákona o veřejných zakázkách stanoví základní hodnotící kritérium, tj. kritérium, na jehož základě bude veřejná zakázka přidělena.

Základním hodnotícím kritériem může podle Zákona o veřejných zakázkách být buď nejnižší nabídková cena, nebo ekonomická výhodnost nabídky.<sup>260</sup>

Východiskem pro volbu základního hodnotícího kritéria podle § 78 odst. 3 Zákona o VZ druh a složitost veřejné zakázky. Základním předpokladem stanovení vhodných hodnotících kritérií je objektivní, jednoznačné, úplné a jasné definování předmětu veřejné zakázky ve vazbě na skutečnou potřebu zadavatele. Zadavatel tedy

---

zadavatelů shledaným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v rámci přezkumu postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek.

<sup>260</sup> V případě soutěžního dialogu je základním hodnotícím kritériem pouze ekonomická výhodnost nabídky.

musí přesně vědět, k jakému účelu a v jakých podmínkách bude předmět plnění veřejné zakázky používán či využíván. Nezbytné jsou rovněž informace o situaci na trhu v dané oblasti.

Zejména ve způsobu stanovení hodnotících kritérií se promítají základní zásady nakládání s veřejnými prostředky, kterými jsou účelnost, hospodárnost a efektivnost. Nedůslednost ve stanovení hodnotících kritérií může v důsledku znamenat porušení uvedených zásad. Zadavatel tedy musí vybrat a nastavit hodnotící kritéria tak, aby co nejlépe odrážely zájem zadavatele pořídit nejvhodnější a ekonomicky nejvýhodnější plnění. To znamená, že každé hodnotící kritérium musí splňovat a zajišťovat nějaký ekonomický přínos pro zadavatele a tyto jednotlivé přínosy musí být vůči sobě vyvážené a zadavatelem plně odůvodněné.<sup>261</sup>

Pokud jde o základní hodnotící kritérium v podobě nejnižší nabídkové ceny, je zřejmé, že zadavatel toto kritérium zvolí, je-li pro něj jediným rozhodujícím hlediskem cena, která sama dostatečně vystihuje výhodnost nabídky. Toto kritérium je vhodné zejm. u jednoduchých a standardizovaných veřejných zakázek<sup>262</sup>, kde z různých důvodů není potřeba při hodnocení nabídek zohledňovat rovněž další aspekty<sup>263</sup>.

V případech, kdy je pro zadavatele důležitá nejen cena poptávaného plnění, ale rovněž je potřeba zohlednit vhodnost nabídky i s ohledem na jiná kritéria (jako např. provozní náklady, návratnost nákladů, dodací lhůty, záruční a pozáruční servis, kvalitu plnění atp.), volí zadavatel jako základní hodnotící kritérium ekonomickou výhodnost

---

<sup>261</sup> Například zadavatel stanoví jako dílčí hodnotící kritérium výši smluvní pokuty s vahou 50 %. Zadavatel musí mít řádně odůvodněné, jaký vliv má takto nastavené dílčí hodnotící kritérium pro zajištění kvality či včasnosti poptávaného plnění, a zda takto nastavená váha tohoto kritéria má odpovídající a bezprostřední vliv na pořízení řádného a ekonomicky výhodného plnění, zejména ve vztahu k váze nabídkové ceny. I když je smluvní pokuta nastavena na vysokou úroveň, nezaručuje zadavateli, že při porušení povinností dodavatele dojde k jejímu uhrazení, a tím k náhradě újmy zadavatele způsobené porušením povinností dodavatele. Dodavatel se může dostat do platební neschopnosti nebo pohledávku bude nutno vymáhat soudně pro její spornost, čímž vzniknou zadavateli další náklady a výdaje atd. Zadavatel si tak musí zodpovědět otázku, zda je pro něj účelnější a hospodárnější zaplatit za plnění případně vyšší cenu, přičemž by povinnosti dodavatele byly zajištěny vyšší smluvní pokutou nebo zda se spokojí s případnou nižší výší smluvní pokuty, ale v důsledku soutěže o vyšší nabídkové ceny za stejné plnění vynaloží nižší úplatu (např. smluvní pokuta s vahou 10 % a nejnižší nabídková cena 90 %). Obdobně je vhodné postupovat např. i u dílčího hodnotícího kritéria „délka záruční doby“, kdy si delší záruční dobu může dodavatel kompenzovat navýšením nabídkové ceny.

<sup>262</sup> Např. dodávky spotřebního materiálu, dodávky energií apod.

<sup>263</sup> Jako např. technická úroveň řešení, kvalita plnění, které mohou být zajištěny dostatečně v rámci technické kvalifikace dodavatele, technických podmínek či ve smlouvě na plnění veřejné zakázky.



nabídky, přičemž v rámci tohoto hodnotícího kritéria stanoví vždy tzv. dílčí hodnotící kritéria. Zákon o veřejných zakázkách uvádí pouze příklady dílčích hodnotících kritérií<sup>264</sup> a zadavatel tedy může jako dílčí hodnotící kritérium zvolit i jiná kritéria. Vždy však musí dílčí hodnotící kritéria vyjadřovat vztah užité hodnoty a ceny a musí se vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky<sup>265</sup>. Předmětem hodnotících kritérií však nemohou být a ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady a ani technické kvalifikační předpoklady, resp. údaje týkající se ekonomické, finanční nebo technické způsobilosti dodavatele.<sup>266</sup>

Jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím musí zadavatel stanovit váhu, kterou vyjádří v procentech, nebo stanoví jiný matematický vztah mezi dílčími kritérii.<sup>267</sup>

Pokud se zadavatel rozhodne pro základní hodnotící kritérium spočívající v ekonomické výhodnosti nabídky, je při vymezení dílčích kritérií velmi důležité, aby tato následně umožnila objektivní vyhodnocení nabídek a aby se tak minimalizovalo riziko porušení základních zásad stanovených v § 6 Zákona o VZ, zejména zásadu transparentnosti a zásadu rovného zacházení.<sup>268</sup> V tomto ohledu je jednoznačně výhodnější kritéria kvantitativní (např. nabídková cena, dodací lhůta, záruční doba apod.) než kvalitativní (např. kvalita plnění, způsob realizace, estetické vlastnosti apod.).

---

<sup>264</sup> Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. S účinností od 15. září 2010 (v důsledku novelizace Zákona o VZ provedené zákonem č. 179/2010 Sb.) již není povinností zadavatele stanovit jako jedno z dílčích hodnotících kritérií nabídkovou cenu, jak tomu bylo před novelou Zákona o VZ účinnou od 15. září 2010. Nicméně použití tohoto kritéria lze jen doporučit, neboť je v něm vyjádřena zásada hospodárnosti. Ostatní hodnotící kritéria pak vyjadřují převážně požadavky na účelnost a efektivnost.

<sup>265</sup> Viz § 78 odst. 4 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>266</sup> Viz § 50 odst. 4, resp. § 63 odst. 7 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>267</sup> Jestliže zadavatel není objektivně schopen stanovit váhu dílčích hodnotících kritérií, uvede dílčí hodnotící kritéria v sestupném pořadí podle významu, který jim zadavatel přisuzuje.

<sup>268</sup> Transparentní a objektivní hodnotící kritéria musí mít jasný vztah k potřebám zadavatele, měla by být běžně uplatňována při zadávání veřejných zakázek se shodným či obdobným předmětem plnění, musí být jasně popsatelná a neumožňovat různý výklad a v neposlední řadě by měla mít jasný vztah k užité hodnotě (jinými slovy by hodnotící kritéria měla ve svém souhrnu komplexně vystihovat užitou hodnotu předmětu veřejné zakázky z hlediska potřeby zadavatele).

## 5.6. INSTITUT MIMOŘÁDNĚ NÍZKÉ NABÍDKOVÉ CENY

Na jednu stranu je v zájmu zadavatele získat plnění, které je předmětem veřejné zakázky, za co nejnižší cenu, na druhou stranu je však třeba zajistit, aby veřejná zakázka byla řádně a včas realizována. Za tímto účelem upravuje Zákon o veřejných zakázkách v § 77 institut mimořádně nízké nabídkové ceny.

Co lze považovat, za mimořádně nízkou nabídkovou cenu však Zákon o veřejných zakázkách výslovně neuvádí, pouze stanoví, že hodnotící komise je při posouzení nabídek uchazečů posoudit též výši nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, přičemž uchazeč, který nabídl mimořádně nízkou cenu, která není objektivně odůvodněna<sup>269</sup>, musí být ze zadávacího řízení vyloučen.

Z logiky věci je tedy mimořádně nízká nabídková cena taková cena, za kterou není objektivně možné veřejnou zakázku řádně splnit, a to zejména s přihlédnutím k jejímu předmětu, jakož i k podmínkám plnění veřejné zakázky.

Účelem institutu mimořádně nízké nabídkové ceny je především ochránit zadavatele před tím, aby byla cena veřejné zakázky navyšována, případně aby nebylo ohroženo dokončení veřejné zakázky v případě, že by uchazeč, který nabídl mimořádně nízkou nabídkovou cenu, nebyl schopen za tuto cenu veřejnou zakázku realizovat. V takových případech pak zpravidla dochází k navyšování ceny veřejné zakázky a tím i výdaje veřejných prostředků, v důsledku víceprací či jsou uzavírány dodatky v rozporu se Zákonem o veřejných zakázkách. Současně může být opožděnou realizací veřejné zakázky ohroženo poskytnutí dotace, která zpravidla bývá vázána na řádné a včasné plnění veřejné zakázky.<sup>270</sup>

Prostřednictvím tohoto institutu lze rovněž eliminovat praktiky dodavatelů, kteří chtějí získat zakázku za každou cenu, a proto v rámci zadávacího řízení nabízejí nereálné, podhodnocené ceny.

---

<sup>269</sup> Jestliže nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, musí si hodnotící komise vyžádat od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro výši nabídkové ceny podstatné.

<sup>270</sup> K tomu blíže viz HOMOLOVÁ, Š. *Mimořádně nízká nabídková cena v praxi*. In *Veřejné zakázky 1/2011*, str. 26.

## **5.7. PLNĚNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY**

Plnění veřejné zakázky, ve smyslu vlastní realizace veřejné zakázky po proběhlém zadávacím řízení a uzavření smlouvy, je fází cyklu veřejné zakázky, která má bezprostřední a hmatatelný dopad na rozpočtové hospodaření, neboť v této fázi jsou zpravidla reálně rozpočtové prostředky vynakládány, a to jako platby dodavatelům za poskytnutí plnění, které je předmětem veřejné zakázky.

V této fázi je možné zjistit, zda veškeré zadávací a jiné podmínky byly nastaveny správně, zda smluvní vztah mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem je náležitým způsobem právně ošetřen, resp. zda povinnosti dodavatele vyplývající ze smlouvy na plnění veřejné zakázky jsou dostatečně zajištěny tak, aby veřejná zakázka byla řádně plněna a její realizace nebyla ohrožena.

## **5.8. EKONOMICKÉ A FINANČNÍ POSOUZENÍ**

Velmi důležitým institutem pro oblast rozpočtového hospodaření je institut ekonomického a finančního posouzení veřejné zakázky upravený v § 156 Zákona o veřejných zakázkách spočívající v povinnosti veřejného zadavatele vyžádat si předchozí stanovisko Ministerstva financí, jestliže předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí nejméně 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let, nebo na dobu neurčitou. Žádost o stanovisko obsahuje především ekonomický rozbor dopadů veřejné zakázky na ekonomickou situaci žadatele, včetně údajů o stavu zadluženosti žadatele, které jsou nezbytné pro posouzení jeho schopnosti dostát závazkům z veřejné zakázky. Vyžádání stanoviska je podmínkou pro platnost smlouvy. Tento institut byl do Zákona o veřejných zakázkách přijat v rámci novelizace provedené zákonem č. 179/2010 Sb. s účinností od 15. září 2010, přičemž do té doby žádná taková povinnost v rámci které by byly posuzovány dopady veřejné zakázky do rozpočtové sféry Zákonem o veřejných zakázkách stanovena nebyla.

V této souvislosti je možné zmínit, že podstatnou změnou tento institut (který se vztahuje toliko na veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou ve výši nejméně 500 mil. Kč) projde, bude-li přijata tzv. transparentní novela Zákona o veřejných zakázkách, která je v současné době projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu

České republiky.<sup>271</sup> Touto novelou bude totiž ekonomické a finanční posouzení veřejné zakázky nahrazen institutem odůvodnění veřejné zakázky, který nejenže se vztahuje na všechny nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky ale který rovněž zavádí mnohem širší povinnost i veřejným zadavatelům ve vztahu k odůvodnění účelnosti a potřebnosti zadání veřejné zakázky a rovněž ve vztahu k nastavení technických podmínek a hodnotících kritérií.

## **5.9. FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK Z FONDŮ EU**

V souvislosti s problematikou financování, resp. spolufinancování veřejných zakázek ze strukturálních fondů Evropské unie je možné uvést příklad z praxe, kdy i dodržení povinností a postupů stanovených Zákonem o veřejných zakázkách nemusí vždy znamenat dodržení zásad rozpočtového hospodaření.

V uvedeném případě šlo ve zkratce o to, že zadavatel zadával veřejnou zakázku, na jejíž financování měl příslibu státním fondem podporu v rámci operačního programu (státním fondem byl vytaven tzv. akceptační list žádosti zadavatele o poskytnutí podpory ze státního fondu). Zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky na plnění veřejné zakázky, kterou předložil uchazeč s nejnižší nabídkovou cenou. Následně však tento uchazeč odmítl smlouvu na plnění veřejné zakázky uzavřít. Zákon o veřejných zakázkách s touto situací výslovně počítá v § 82 odst. 4 s tím, že zadavateli je v takovém případě dána možnost, aby uzavřel smlouvu s uchazečem, který se umístil v pořadí jako druhý, což také zadavatel ve zmiňovaném případě učinil.

Následně však poskytovatel podpory, tedy státní fond, odmítl finanční prostředky uvolnit, a to s odůvodněním, že veřejný zadavatel postupoval v rozporu se zásadou řádného finančního řízení ve smyslu čl. 27 nařízení Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, tedy to se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity, neboť dle názoru poskytovatele podpory měl zadavatel zadávací řízení zrušit, a to z toho důvodu, že nabídková cena uchazeče, který se umístil jako druhý v pořadí, byla o cca 15 % vyšší než nabídková cena uchazeče, který se umístil jako první, ale který odmítl

---

<sup>271</sup> Sněmovní tisk č. 370, dostupné on-line na < <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=370>>.

smlouvu na plnění veřejné zakázky uzavřít.<sup>272</sup> Nutno dodat, že stále byla cena nabízená uchazečem, který skončil na druhém místě, byla stále o cca 20 % nižší než předpokládaná hodnota veřejné zakázky.

Uvedený postup poskytovatele podpory se však jeví jako značně problematický, neboť může být oprávněně vnímán jako zcela arbitrární a narušující princip právní jistoty, kdy i veřejní zadavatelé, kteří postupují zcela v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách mohou být sankcionováni s odvoláním na poměrně velmi vágní pojmy jako hospodárnost, účelnost a efektivita. V této souvislosti by bylo možno *de lege ferenda* uvažovat o zpřesnění shora uvedeného oprávnění veřejného zadavatele uzavřít smlouvu s uchazečem, který se umístil jako druhý v pořadí, pokud uchazeč první v pořadí odmítne poskytnout součinnost k uzavření smlouvy, a to v tom směru, jaký rozdíl mezi nabídkovými cenami prvního a druhého uchazeče ještě veřejného zadavatele opravňuje k uzavření smlouvy s uchazečem v druhém pořadí. Samozřejmě že je vždy nutné přihlídnout ke konkrétním okolnostem konkrétního případu, nicméně alespoň z hlediska právní jistoty by takové legislativní zpřesnění bylo vhodné.<sup>273</sup>

---

<sup>272</sup> V této souvislosti není bez zajímavosti, že poskytovatel podpory výslovně uvedl, že skutečnost, že se Zákon o veřejných zakázkách o zásadách hospodárnosti, účelnosti a efektivitě nezmiňuje, neznamená, že při rozhodování zadavatele nemusí být tyto zásady zohledněny.

<sup>273</sup> Jinou možností by bylo stanovení takové podmínky v rámci podmínek poskytování podpory v rámci konkrétního operačního programu. Pro úplnost je však nutné dodat, že ani tak tomu nebylo ve zmíněném případě.

## ZÁVĚR

V současné době, kdy jsou v rámci veřejných rozpočtů přijímána úsporná opatření, nabývá problematika zadávání veřejných zakázek na významu. Je tomu tak zejména proto, že veřejné zakázky představují významnou oblast výdajů veřejných rozpočtů, kde lze potencionálně úspory nejlépe realizovat.

Účelem této práce bylo poukázat na úzkou souvislost a vzájemnou provázanost rozpočtového práva, zejména v oblasti rozpočtového hospodaření, a práva veřejných zakázek. Jak již bylo uvedeno, představují totiž veřejné zakázky, významnou část výdajů veřejných rozpočtů.

V práci jsou představeny společné zásady, kterými je rozpočtové hospodaření a zadávání veřejných zakázek ovládáno. To je dáno především tím, že z pohledu rozpočtu je veřejná zakázka jeho výdajem a zadání veřejné zakázky představuje vynakládání veřejných (rozpočtových) prostředků. Vzhledem k tomu se jak při zadávání veřejných zakázek, tak při hospodaření s rozpočtovými prostředky uplatní tzv. principy 3E, tj. princip hospodárnosti, efektivity a účelnosti. V oblasti práva rozpočtového jsou uvedené principy a povinnost jejich dodržování při nakládání s rozpočtovými prostředky výslovně upraveny (viz např. Zákon o finanční kontrole apod.). V Zákoně o veřejných zakázkách však povinnost tyto principy při zadávání veřejných zakázek výslovně uvedena není. To však neznamená, že by tyto zásady nemusely být zohledňovány. Je především jedním z cílů či účelů právní úpravy zadávání veřejných zakázek, aby veřejné prostředky byly vynakládány hospodárně, efektivně a účelně.

Dále je v práci poukázáno na některé dílčí aspekty zadávání veřejných zakázek, které mají či mohou mít významný vliv na rozpočtové hospodaření, a to zejména pokud jde o výdajovou stránku rozpočtu. I na těchto příkladech lze názorně poukázat na úzkou provázanost obou právních oblastí.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

**Dohoda o veřejných zakázkách (GPA)** – Government Procurement Agreement, s účinností od 1. 1. 1996; tato dohoda je známá jako dohoda o vládních zakázkách, má 39 členů, z toho 27 členských států Evropské unie.

**Klasická směrnice** – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších úprav.

**Lisabonská smlouva** – Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, č. 2007/C/306/01

**Listina** – Listina základních práv a svobod, která byla vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

**Sektorová směrnice** – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších úprav.

**Smlouva o fungování Evropské unie** – Smlouvu o fungování Evropské unie, podepsaná v Římě dne 25. 3. 1957, C 83/47.

**Smlouva o Evropské unii** – Smlouva o Evropské unii, podepsaná v Maastrichtu dne 7. 2. 1992, C 83/13.

**Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM)** – Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), podepsaná v Římě dne 25. 3. 1957.

**Ústava** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o finanční kontrole** – 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 o hl. m. Praze** – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC** – zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o krajích** – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o majetku státu** – zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o obcích** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o rozpočtovém určení daní** – zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o rozpočtových pravidlech** – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o státním podniku** – zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

**Zákon o veřejných zakázkách** – zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Knihy a monografie

- [1] BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- [2] BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní právo aplikace Evropské unie*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011.
- [3] BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : EURLEX BOHEMIA, 2001.
- [4] ČEŠKOVÁ, M., KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2011.
- [5] GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá voda : Aleš Čeněk, 2001.
- [6] GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. 3., aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2009.
- [7] HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010.
- [8] HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha : Linde, 2004.
- [9] HAVLAN, P. *Majetek sátu v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006.
- [10] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- [11] JURČÍK, R., KRUTÁKOVÁ, L., KONOPÁČ, V. (eds.). *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Veřejné zakázky a PPP projekty – potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR“*. 1. vydání. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007.
- [12] JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.
- [13] JURČÍK, R., *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011.
- [14] JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002.

- [15] KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995.
- [16] MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.
- [17] MEJSTRÍK, V. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. 3. vydání. Praha : Academia, 2004, str. 100.
- [18] OCHRANA, F. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. 1. vydání, Praha: Ekopress, s.r.o., 2008.
- [19] OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přepracované vydání. Praha : ASPI Publishing, 2004.
- [20] PAVLÁSEK, V., HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance a daně v České republice*. 1. vydání. Plzeň : Nava, 2010.
- [21] PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl – Ústavní systém*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : LINDE, 1998.
- [22] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance., úvod do problematiky*. 4. vydání. ASPI : Praha, 2008.
- [23] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008.
- [24] PLÍVA, S. *Hospodaření s majetkem státu*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004.
- [25] PLÍVA, S. *Obchodní závazkové vztahy*. Praha : ASPI, 2006.
- [26] PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha : WoltersKluwer ČR, 2011.
- [27] RAUS, D., NERUDA, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář a prováděcí předpisy*. 1. vydání. Praha : Linde, 2005.
- [28] RAUS, D., NERUDA, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 1. vydání. Praha : LINDE, 2007.
- [29] SERAFÍN, P., DVOŘÁK, D. *Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví*. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2009.
- [30] SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

- [31] TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- [32] TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vydání. Masarykova univerzita : Brno, 2006.
- [33] TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro Ekonomy*. 6. vydání. PRAHA : Leges, 2010.

### **Časopisecké stati a články a elektronicky publikované zdroje**

- [1] DOLEŽALOVÁ, H. *Historie zadávání veřejných zakázek*. Právník 9/1998.
- [2] HOMOLOVÁ, Š. *Mimořádně nízká nabídková cena v praxi*. In *Veřejné zakázky* 1/2011, str. 26.
- [3] OCHRANA, F. a kol. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu--Jak-zohlednovat-principy>>.
- [4] MARKOVÁ, H. Budgetary Responsibility. In DAVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Sborník příspěvků „Dny práva – 2010 – Days of Law“*. 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010.
- [5] Časopis *Veřejné zakázky*. Vydavatel: ECPA-Evropské centrum pro veřejnou správu s.r.o., Praha.
- [6] Časopis *Právní rozhledy*. Vydavatel: C. H. Beck, Praha.
- [7] Zpravodaj vz24.cz. Vydavatel: iVZ CZ, a. s., Praha.

## RESUMÉ

Téma této diplomové práce je „*Rozpočtové hospodaření veřejných zadavatelů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek*“. Práce poukazuje na některé souvislosti právní úpravy zadávání veřejných zakázek s právní úpravou rozpočtového hospodaření.

Práce je rozdělená do pěti kapitol. První kapitola se zabývá rozpočtovým právem, jeho definicí, jeho předmětem a prameny. Druhá kapitola stručně pojednává o právu veřejných zakázek. Následuje třetí kapitola, která stručně vymezuje základní pojmy a instituty rozpočtového práva a práva veřejných zakázek. Ve čtvrté kapitole jsou představeny právní principy, kterými je ovládáno odvětví rozpočtového práva a oblast práva veřejných zakázek. V páté kapitole je stručně poukázáno na některé aspekty zadávání veřejných zakázek a jejich vliv na rozpočtové hospodaření veřejných zadavatelů.

**Klíčová slova:** rozpočet, rozpočtové hospodaření, veřejné zadávání, veřejné zakázky, veřejný zadavatel

## **ABSTRACT**

The subject of the thesis is „*The Budgetary Management of Contracting Authorities With Relation To Public Contract Awarding*”. It attempts to point out some relations between the budgetary law and the law of public procurement on the example of public contract awarding carried out by public contracting authorities.

The thesis is composed of six chapters. The first chapter deals with the definition of the budgetary law, its subject matter and its legal sources. The second chapter presents the definition, the subject matter and the legal sources of the law of public contracts. The third chapter follows in which the basic concepts and legal institutions of the budgetary law and the law of public contracts are presented. The fourth chapter describes the main principles by which the budgetary law and the law of public contracts respectively are governed. In the sixth chapter some aspects of the public contract awarding and their impacts on budget management are briefly mentioned. The last chapter shortly discusses the field of a budget management control in connection with the public procurement.

**Key words:** award of public contracts, budget management, contracting authority, public procurement,