



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

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

SROVNÁVACÍ STUDIE

RIZIKA KORUPCE A PODVODU VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

květen 2018

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

Rizika korupce a podvodu ve veřejných zakázkách

Praha, květen 2018

Tato publikace vznikla v rámci projektu *Férové veřejné zakázky v ESI fondech* realizovaného v rámci Programu Hercules III (2014 –2020) Evropské komise.

This publication is supported by the European Union Programme Hercule III (2014-2020). This programme is implemented by the European Commission. It was established to promote activities in the field of the protection of the financial interests of the European Union. (for more information see http://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule_en).

This communication reflects the view only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of information contained therein

Více informací o projektu na www.transparency.cz.

Autoři: Anna Bugar, Ivana Dufková

©2018 Transparency International - Česká republika, o.p.s.



Obsah

KAPITOLA 1: Evropský rámec pro zadávání veřejných zakázek.....	3
KAPITOLA 2: Nová pravidla v českých podmínkách.....	7
KAPITOLA 3: Zkušenosti z vybraných členských států	13
SLOVENSKO	13
RUMUNSKO	23
SLOVINSKO	29
ESTONSKO	37
KAPITOLA 4: Závěry a doporučení	42

KAPITOLA 1: Evropský rámec pro zadávání veřejných zakázek

V dubnu 2018 uplynuly dva roky od termínu stanoveného členskými státy pro transpozici evropského balíčku modernizovaných **směrnic v oblasti zadávání veřejných zakázek** sestávajícího zejména z následujících klíčových předpisů:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (**klasická zadávací směrnice**);¹
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (**sektorová směrnice**);
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (**koncesní směrnice**).

Nová pravidla EU si kladou za cíl snížit byrokracii při zadávání veřejných zakázek, ať již prostřednictvím zjednodušení a urychlení jednotlivých procesů z časového hlediska, nebo naopak propracovanějším návodem na využití stávajících institutů, které sice nejsou novinkou, ale byly v minulosti ze strany členských států využívány pouze minimálně. Důvodem nevyužívání některých nástrojů byla někdy nejednoznačná či příliš obecná formulace pravidel pro jejich využití, která předpokládala existenci doprovodných metodických pokynů, ať již ze strany Evropské komise (Komise) nebo jednotlivých členských států. Modernizovaná pravidla proto v některých oblastech nepřinášejí razantní změny oproti předchozím směrnicím, je ale patrná snaha o posílení a zpřesnění stávajících pravidel tak, aby byla v praxi využívána efektivněji.

Jednou z oblastí, kde dochází k posunu, je **zefektivnění postupů pro potírání korupce a zvýšení transparentnosti** při zadávání veřejných zakázek². Příkladem je **sjednání definice pojmu střet zájmů**, která je na úrovni EU stanovena poprvé. Členskými státy je ponechána možnost tento unijní standard překročit a dále propracovat, resp. zpřísnit na národní úrovni.

Komise již v roce 2011 vyhodnotila dosavadní právní rámec v oblasti veřejného zadávání jako nedostatečný mimo jiné i s ohledem na absenci harmonizovaných pravidel ohledně střetu zájmů.³ Společně s plánem sjednání definice střetu zájmů posuzovala rovněž další opatření pro zvýšení transparentnosti, jako např. povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy či zpřísnění

¹ V další části se zaměříme na některé postupy při zadávání veřejných zakázek ze strany veřejných zadavatelů podle klasické zadávací směrnice. Nuancím týkajícím se specifik v oblasti zadávání sektorových veřejných zakázek nebo koncesí, až na některé výjimky (např. příslušné prahové hodnoty finanční limity), se tato publikace dále podrobněji nevěnuje.

² V roce 2016 vyčíslila studie RAND Europe náklady spojené s rizikem korupce v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek přibližně na 5 miliard EUR ročně. Hlavní závěry studie zpracované pro Evropský parlament, která se zaměřila na posouzení přímých a nepřímých dopadů korupce v Evropě, jsou dostupné z: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html

³ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru. Boj proti korupci v EU. KOM(2011) 0308 v konečném znění, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&qid=1520170523426&from=CS>

povinnosti týkající se odůvodnění vyloučení uchazečů ze zadávacího řízení a tzv. samočistící opatření („self-cleaning“).⁴

Klíčové změny zavedené klasickou zadávací směrnicí:

Zjednodušení a zefektivnění procesů

- Dokončení **elektronizace** procesu veřejného zadávání prostřednictvím povinné elektronické komunikace zadavatelů v říjnu 2018.⁵ Jedním z kroků je zavedení **jednotného evropského osvědčení pro veřejné zakázky** (zkráceně jednotné osvědčení nebo ESPD) – od října 2018 poskytováno jen v elektronické podobě - jako předběžného dokladu ohledně splnění podmínek pro účast v zadávacím řízení, kdy odpadá povinnost dalšího prokazování splnění těchto podmínek prostřednictvím dalších dokladů na základě požadavků konkrétního zadavatele. Ke snížení administrativní zátěže přispívá i online databáze dokladů **e-Certis**, která zpřístupňuje informace o zadavateli požadovaných osvědčeních v rámci jednotlivých členských států.
- **Zkrácení minimálních lhůt** v rámci jednotlivých druhů zadávacích řízení.

Posílení zapojení malých a středních podniků

- Možnost vhodně **rozdělit veřejnou zakázku na části** v případě dělitelného předmětu plnění, s vymezením rozsahu jednotlivých částí a stanovením pravidel pro účast zadavatelů v jednotlivých částech a pro jejich zadání. Je však třeba zdůraznit, že pro volbu zadávacího řízení je rozhodná celková předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jinak se jedná o její nežádoucí dělení s cílem obcházet zákonná pravidla.
- Zavedení stropu v souvislosti s požadavkem na ekonomickou kvalifikaci dodavatelů, a to **omezením podmínky minimální výše ročního obratu dodavatele maximálně na dvojnásobek předpokládané hodnoty veřejné zakázky**.
- Umožnění **přímých plateb poddodavatelům** (v terminologii již zrušeného českého zákona o veřejných zakázkách pojem subdodavatel) na jejich žádost jako prostředek ochrany proti nepříznivé ekonomické situaci dodavatele v případě, že finanční prostředky jsou vypláceny pouze dodavateli, který je dále přerozděluje mezi subdodavatele.

Nové druhy postupů

- Rozšíření možnosti využití **jednacího řízení s uveřejněním**. Nově bez ohledu na druh veřejné zakázky či zadavatele. Jedná se o druh zadávacího řízení využitelný zejména v případech, kdy speciální potřeby zadavatele nelze bez úpravy uspokojit prostřednictvím na trhu již dostupných řešení, nebo je-li s ohledem na složitost

⁴ Neboli možnost, aby vyloučený účastník zadávacího řízení mohl zvrátit své vyloučení tím, že v průběhu zadávacího řízení zadavateli doloží, že napravil svá pochybení, a proto již neexistují důvody pro jeho vyloučení (v českém zákonu o zadávání veřejných jsou pravidla pro využití tohoto institutu zakotvena v § 76).

⁵ Tj. povinné elektronické podávání nabídek.

řešení potřeba před samotným zadáním nejdříve o předmětu plnění s dodavateli jednat, nebo je-li např. součástí plnění veřejné zakázky i návrh řešení.

- Zavedení nového druhu zadávacího řízení, a to **inovačního partnerství**, jehož použití je podmíněno faktickou nedostupností dodávek, služeb či stavebních prací, které by odpovídaly speciálním potřebám zadavatele. Jeho větší uplatnění lze předpokládat zejména u veřejných zakázek zadávaných v souvislosti s výzkumem a vývojem.
- **Zjednodušený režim** pro zadávání **veřejných zakázek na sociální, kulturní, zdravotnické a jiné specializované služby** (jedná se služby taxativně vyjmenované v příloze XIV klasické zadávací směrnice). Na jejich zadávání se harmonizovaný režim aplikuje v případě, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky na danou službu přesahuje (nově zvýšený) finanční limit 750 000 EUR.

Odpovědné zadávání s ohledem na sociální a environmentální aspekty

- Možnost **vyloučit účastníka zadávacího řízení**, který porušuje předpisy z oblasti práva životního prostředí či pracovněprávní předpisy (vyjde-li např. najevo, že nabídková cena je mimořádně nízká právě z důvodu porušení pracovněprávních předpisů, jako např. dodržování minimální mzdy, a to zejména u zakázek, kde není potřeba příliš kvalifikovaných zaměstnanců, je zadavatel povinen takového účastníka vyloučit).
- Preference **kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky** před kritériem nejnižší nabídkové ceny včetně možnosti zohlednit náklady životního cyklu či sociální, environmentální nebo inovační aspekty veřejné zakázky (především v rámci kvalitativních kritérií).
- V případě tzv. vyhrazených veřejných zakázek nová pravidla umožňují **integraci osob s postižením či jinak znevýhodněných**, pokud alespoň 30% zaměstnanců uchazeče (chráněné dílny či hospodářského subjektu se zaměřením na integraci těchto osob) jsou osoby postižené či jinak znevýhodněné.

Posílení boje proti korupci a zvýšení transparentnosti

- Vymezení **střetu zájmu** jako **minimálního standardu**, kdy je členským státům ponechána možnost tato pravidla dále na národní úrovni zpřísnit.⁶
- Povinnost zavést dostatečná opatření k tomu, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže či porušení zákazu diskriminace a zásady transparentnosti, pokud je před zahájením zadávacího řízení vedena **předběžná tržní konzultace** se subjektem, který může být později účastníkem zadávacího řízení. Tato opatření zahrnují např. povinnost sdělit informace, které byly předmětem předběžné tržní konzultace, ostatním účastníkům zadávacího řízení.

⁶ Podle čl. 23 klasické zadávací směrnice se střetem zájmu rozumí: *Pojem střetu zájmů se vztahuje přinejmenším na situace, kdy pracovníci veřejného zadavatele nebo poskytovatele služeb v oblasti zadávání veřejných zakázek vystupujícího jménem veřejného zadavatele, kteří se podílejí na vedení zadávacího řízení nebo by mohli ovlivnit jeho výsledek, přímo či nepřímo vykazují finanční, hospodářský nebo jiný osobní zájem, který by bylo možno považovat za zájem ohrožující jejich nestrannost a nezávislost v souvislosti s daným zadávacím řízením.*

- Možnost vyloučit účastníka zadávacího řízení, dojde-li ke střetu zájmů nebo k neoprávněnému ovlivňování rozhodování zadavatele či pokusu o získání neoprávněné výhody oproti ostatním účastníkům.
- Zpřesnění podmínek pro **změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku**, a to v případě, že se jedná o **nepodstatnou změnu** (tj. tato změna nečiní novou veřejnou zakázku podstatně odlišnou od původně zadané veřejné zakázky co do podmínek, ekonomické rovnováhy či šíře předmětu veřejné zakázky) nemění celkovou povahu veřejné zakázky a vyvolanou objektivně nepředvídatelnými okolnostmi, kdy **cenový nárůst nepřesahuje 50 %** hodnoty původní veřejné zakázky.
- Ke zvýšení transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek by mimo jiné měla přispět rovněž již zmíněná plná elektronizace procesu veřejného zadávání.

V případě stanovení prahové hodnoty finančních limitů, které předurčují aplikaci pravidel **klasické zadávací směrnice** (podle terminologie českého zákona nadlimitní režim), si Komise do budoucna ponechává možnost jejich pravidelné aktualizace:

- a) **Veřejní zadavatelé s celostátní působností** (ve smyslu českého zákona se jedná o ČR jako veřejného zadavatele, včetně organizačních složek státu, Českou národní banku a státní příspěvkové organizace)
 - 144 000 EUR v případě veřejných zakázek na dodávky a služby;
 - 5 548 000 EUR v případě veřejných zakázek na stavební práce;
- b) **Ostatní veřejní zadavatelé** (ve smyslu českého zákona se jedná o územní samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace a tzv. jiné právnické osoby)
 - 221 000 EUR v případě veřejných zakázek na dodávky a služby;⁷
 - 5 548 000 EUR v případě veřejných zakázek na stavební práce.

⁷ Tento limit je z hlediska českého zákona o zadávání veřejných zakázek relevantní i pro tzv. dotovaného zadavatele (zadavatel ve smyslu § 4 odst. 2 zákona) a tzv. dobrovolného zadavatele (tj. zadavatel ve smyslu § 4 odst. 5 zákona). Finanční limity ohledně veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti, koncesí a sektorových veřejných zakázek jsou stanoveny odlišně. Rovněž v případě veřejných zakázek na taxativně vyjmenované sociální a jiné specializované služby je potřeba vycházet z výše uvedeného finančního limitu 750 000 EUR.

KAPITOLA 2: Nová pravidla v českých podmínkách

Dne 1. října 2016 nabyl účinnosti nový **zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek** (ZZVZ). Kromě nutnosti transpozice unijních pravidel v oblasti veřejného zadávání či velké administrativní náročnosti procesu zadávání veřejných zakázek byla dalším z důvodů pro přijetí zcela nového zákona i potřeba reagovat na problémy opakovaně se vyskytující v praxi, které ve svém důsledku podkopávají hospodárné využívání veřejných prostředků.⁸

Pro ilustraci uvádíme shrnutí **nejčastějších nedostatků při zadávání veřejných zakázek**, na které shodně poukázala důvodová zpráva k návrhu zákona⁹ ale i závěry kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) za rok 2016:¹⁰

- nedostatečné či příliš úzké vymezení předmětu veřejné zakázky;
- účelové dělení předmětu veřejné zakázky s cílem vyhnout se aplikaci zákonného režimu;
- nedostatečně konkurenční prostředí při zadávacím řízení, resp. porušení zákazu diskriminace či zásady rovného zacházení, zejména výskyt zakázek „šitých na míru“,¹¹ diskriminační nastavení kvalifikačních předpokladů, nevyloučení uchazeče při nesplnění kvalifikačních předpokladů a následné uzavření smlouvy s tímto uchazečem.¹²

Česká republika je navíc dlouhodobě ze strany Komise kritizována za nadměrné využívání jednacího řízení bez uveřejnění (unijní průměr zadávání veřejných zakázek bez otevřené soutěže se v letech 2014-2016 pohyboval kolem 5%, v roce 2017 poklesl na 3%).

⁸ Pro doplnění lze uvést, že i ze strany podnikatelského prostředí jsou za hlavní překážky v podnikání považovány mimo jiné rychle se měnící legislativní požadavky (76%) a celková složitost administrativních postupů (81%). Viz zpráva týkající se vnímání korupce ze strany podnikatelů (Flash Eurobarometer 457) z konce roku 2017, dostupná z:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2177>

⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek, dostupná z:

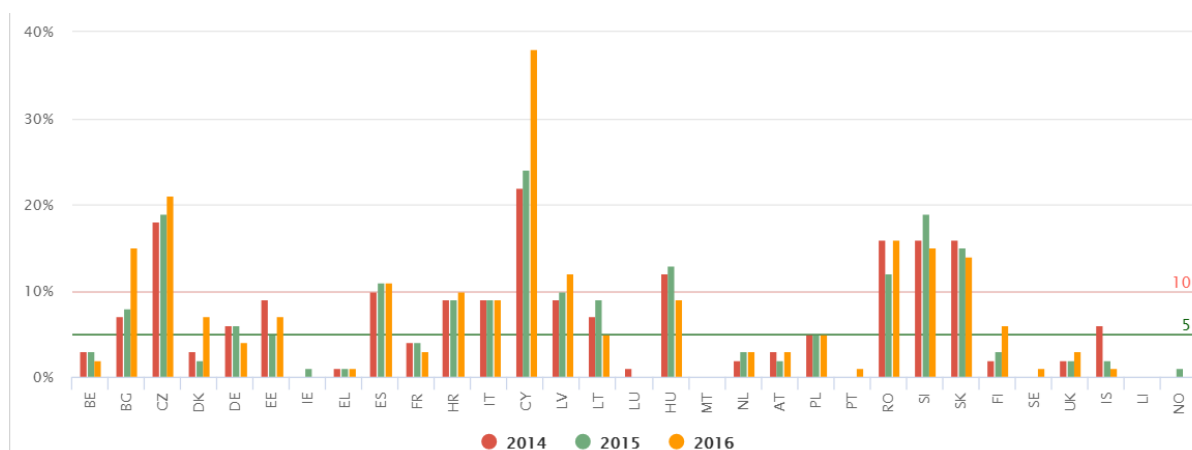
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>

¹⁰ Výroční zpráva NKÚ za rok 2016, viz zejména zhodnocení kontrolní činnosti v oblasti veřejného zadávání, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2016.pdf>. Jedná se o pochybení, která se opakovaně vyskytovaly za účinnosti zákona o veřejných zakázkách a lze předpokládat jejich opakovaný výskyt i do budoucna za účinnosti ZZVZ.

¹¹ Podle průzkumu ohledně vnímání korupce ze strany podnikatelského prostředí až 76% respondentů považuje tuto praxi běžně rozšířenou napříč českým trhem.

¹² Ze strany podnikatelského prostředí (Flash Eurobarometer 2017) je negativně vnímán i častý výskyt (až 55% respondentů) střetu zájmů, resp. nepřijetí dostatečných opatření nebo neřešení situace, kdy se některý z dodavatelů účastní i přípravy zadávacího řízení.

Graf č. 1: Podíl zakázek zadávaných v nesoutěžním prostředí prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění v jednotlivých členských státech v letech 2014-2016

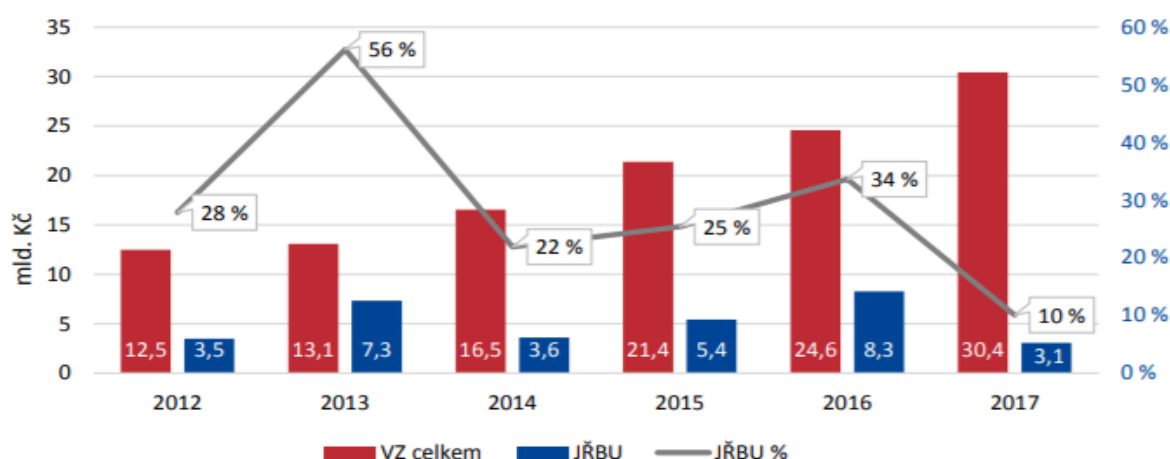


Zdroj: Evropská komise, Single Market Scoreboard

Využití uzavřených postupů (přímé zadávání, jednací řízení bez uveřejnění) při zadávání veřejných zakázek považuje NKÚ i nadále za jeden z nejzávažnějších nedostatků při veřejném zadávání, neboť tyto postupy omezují konkurenci a nezaručují dosažení ekonomické výhodnosti.¹³

Jak ale plyne z posledního hodnocení České republiky ze strany Komise v rámci evropského semestru, v roce 2017 byl zaznamenán určitý pokles využití uzavřených postupů při zadávání veřejných zakázek.¹⁴ Tento trend, alespoň v případě veřejných zakázek zadávaných ministerstvy, potvrzují i údaje zveřejněné ve výroční zprávě NKÚ za rok 2017.

Graf č. 2: Objem a podíl veřejných zakázek zadávaných v režimu jednacího řízení bez uveřejnění na celkovém objemu veřejných zakázek zadávaných ministerstvy v období 2012–2017



Zdroj: Výroční zpráva NKÚ za rok 2017

¹³ Výroční zpráva NKÚ za rok 2017, viz zejména zhodnocení kontrolní činnosti v oblasti veřejného zadávání, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2017.pdf>

¹⁴ Zpráva týkající se ČR zveřejněna v rámci evropského semestru 2018, dostupná z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-czech-republic-en.pdf>

Důvodová zpráva k návrhu ZZVZ v souvislosti s nadměrným využitím jednacího řízení bez uveřejnění uvádí, že častými důvody pro využívání tohoto druhu zadávacího řízení je nutnost víceprací, zrušení předchozího zadávacího řízení z důvodu nedostačené soutěže či jiná omezení. Přitom zejména v odvětví stavebnictví a IT dochází k častým pochybením již při přípravě samotného projektu. Důsledkem je pak nutnost poptávat vícepráce a de facto vyloučení hospodářské soutěže. Jako příklad lze v případě veřejných zakázek v oblasti rozvoje informačního systému uvést situaci, kdy dochází (v některých případech i zaviněně) k nežádoucímu vendor lock-in efektu (tj. vytvoření stavu exkluzivity u vybraného dodavatele). Přitom pokud tato situace nastane zaviněním samotného zadavatele a dojde tak de facto k nemožnosti dalšího rozvoje systému jiným dodavatelem, než je původně vybraný, není tím odůvodněno zadání veřejné zakázky na další rozvoj systému s využitím jednacího řízení bez uveřejnění.¹⁵

Před shrnutím vybraných klíčových změn, které přinesl nový zákon, a které představují spíše národní specifika, je vhodné zmínit, že v oblasti **zadávání veřejných zakázek malého rozsahu**, které patří mezi nejčastěji zadávané veřejné zakázky a u nichž dochází při zadávání k časté chybovosti, nedošlo ke změně finančních limitů. Prahová hodnota i nadále zůstává na následující úrovni:

- do 2 000 000 Kč (bez DPH) u veřejných zakázek na dodávky a služby;
- do 6 000 000 Kč (bez DPH) u veřejných zakázek na stavební práce.

Při zadávání tohoto typu veřejných zakázek zůstává zachována povinnost postupovat v souladu se základními zásadami zadávání veřejných zakázek, tj. **zásadou transparentnosti, zásadou rovného zacházení, zákazem diskriminace a nově zásadou přiměřenosti**. Jinak je postup při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu ponechán spíše na interní úpravě pravidel ze strany dotčeného zadavatele.

Transparentnost při zadávání zakázek malého rozsahu by měla být posílena alespoň prostřednictvím některých **povinností týkajících se zveřejňování smluv** v případě, že cena veřejné zakázky přesáhne limit 500 000 Kč (bez DPH), kdy je veřejný zadavatel povinen na svém profilu toto smlouvu uveřejnit, a to včetně jejich změn či dodatků a výši skutečně uhrazené ceny za smluvní plnění. Zvýšení transparentnosti posiluje i povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy, jestliže výše hodnoty předmětu přesahuje 50 000 Kč (bez DPH) v registru smluv postupem podle zákona o registru smluv¹⁶, okruh povinných subjektů je ale v tomto případě limitován zákonnými výjimkami.

Zakázky malého rozsahu nepodléhají dozorčí pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Situace na trhu veřejných zakázek malého rozsahu je neúnosná i z toho důvodu, že v současné době de facto nepodléhají žádné kontrole, neboť proces zadávání zakázek malého rozsahu, nejedná-li se o dotační zakázky, pravomocně nepřezkoumává žádný

¹⁵ V této souvislosti lze poukázat na kauzu Opencard a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.11.2017, č.j. 1 As 242/2017-48, dostupný z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0242_1As_1700048_20171115085748_prevedeno.pdf

¹⁶ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

orgán, a to ani z pohledu možného porušení základních zásad veřejného zadávání. Ministerstvo pro místní rozvoj se rozhodlo řešit tyto nedostatky pouze metodickou podporou.¹⁷ ZZVZ nově počítá s principem, podle kterého v případě, že se zadavatel rozhodne i veřejnou zakázku malého rozsahu zadat v zadávacím řízení ve smyslu ZZVZ, ať již z neznalosti či z vlastního rozhodnutí, je povinen ve vztahu k takové veřejné zakázce postupovat podle ZZVZ. Tato situace je nicméně následně zákonem uznaným důvodem pro zrušení zadávacího řízení.

Oproti předchozí právní úpravě ZZVZ nově rozlišuje **devět druhů zadávacích řízení**. Kromě zjednodušeného podlimitního řízení, otevřeného řízení, užšího řízení, jednacím řízení s uveřejněním, jednacím řízení bez uveřejnění, řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu a řízení se soutěžním dialogem, je nově okruh zadávacích řízení v souladu s unijními předpisy rozšířen o řízení o inovačním partnerství a koncesní řízení, které bylo původně upraveno v samostatném zákoně.

ZZVZ přináší **jednodušší a flexibilnější proces zadávání veřejných zakázek v podlimitním režimu**, kdy předpokládaná hodnota veřejné zakázky nedosahuje prahových hodnot stanovených na úrovni EU. V rámci zjednodušeného podlimitního řízení umožňuje zákon využít i pravidla pro zadávací řízení v nadlimitním režimu, ale procesní pravidla oproti tomuto režimu zjednodušuje, včetně zkrácení lhůt. Jednací řízení s uveřejněním je možné využít i bez naplnění zákonem stanovených podmínek. Na jedné straně přináší tato změna snížení administrativní náročnosti, na druhé straně nelze do budoucna vyloučit s tím spojené riziko snížení transparentnosti řízení zejména s ohledem na rozvolnění podmínek pro využití jednacím řízení s uveřejněním, kde má zadavatel možnost omezovat počet uchazečů. V případě zjednodušeného podlimitního řízení dochází ke **zvýšení finančního limitu u veřejných zakázek na stavební práce z 10 000 000 Kč na 50 000 000 Kč**.

ZZVZ ruší povinnost zadavatele ustanovit komisi pro otevírání obálek či hodnocení nabídek, kromě případu veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou vyšší než 300 000 000 Kč, kde zůstává zachována povinnost svolat pro hodnocení nabídek komisi.

Nový zákon explicitně upravuje možnost tzv. horizontální spolupráce výlučně mezi veřejnými zadavateli při realizaci určité činnosti ve veřejném zájmu. Při dodržení zákonem stanovených podmínek (tj. dosahování společných cílů k zajištění veřejných potřeb s ohledem na veřejný zájem a nepřekročení relevantního podílu na trhu) je připuštěna jejich vzájemná spolupráce a realizace dotčené činnosti bez nutnosti realizovat zadávací řízení postupem podle ZZVZ.

V souladu s důrazem na kritérium kvality při zadávání veřejných zakázek před kritériem nejnižší nabídkové ceny přináší nový zákon i změny v oblasti hodnotících kritérií. S tím souvisí i zavedení možnosti využít při zadání veřejné zakázky **tzv. dvouobálkovou metodu**, kterou důvodová zpráva k návrhu zákona zmiňuje jako příklad osvědčeného postupu, který je

¹⁷ Viz Metodický pokyn MMR k zakázkám malého rozsahu, dostupný z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb,-o-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k-zadavacim-izenim/Metodiky-obecne>

využíván při zadávání veřejných zakázek například ze strany Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Při tomto postupu je sice nabídka podávána v jedné obálce, nicméně nabídková cena je v samostatné a uzavřené obálce a otevírání obálek s nabídkami je provedeno ve dvou fázích. I tento prvek by měl posílit využívání necenových hodnotících kritérií a eliminovat (v některých případech nepřímé) ovlivnění hodnotitelů při posuzování nabídek pouze nejnížší nabídkovou cenu.

Ve srovnání s požadavky unijních předpisů ZZVZ zpřísňuje úpravu podmínek pro **změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku**, neboť zákonem stanovený limit 50% původní hodnoty závazku jako rozhraní pro určení toho, zda je jedná o podstatnou změnu či nikoliv, musí být respektován v součtu všech provedených změn opírajících se o stejný zákonný důvod. Další omezení na národní úrovni představuje limit ohledně celkového cenového nárůstu (po odečtu hodnoty méněprací), a to na 30% původní hodnoty závazku.

V souvislosti s potíráním korupčních rizik se ZZVZ dále snaží reagovat na některé výše uvedené praktické problémy doplněním některých nových institutů nebo po vzoru unijních směrnic zpřesněním podmínek pro využití těch stávajících. Týká se to zejména povinností zpřístupňovat podstatné dokumenty nebo informace ve Věstníku veřejných zakázek či na profilu zadavatele, a to v souvislosti se zahájením zadávacího řízení včetně uveřejnění zadávacích podmínek, v průběhu či po ukončení zadávacího řízení a v neposlední řadě rovněž po uzavření smlouvy.

Jednou z nových povinností v oblasti potírání korupce, kterou zavedl ZZVZ zejména s cílem minimalizace možného střetu zájmů, je povinnost zadavatele aktivně **rozkrývat vlastnickou strukturu u vybraného dodavatele**, a to až na úroveň fyzických osob s relevantním vlivem na dodavatele. Od roku 2018 došlo vytvořením (neveřejné) **evidence skutečných majitelů** vedené příslušnými rejstříkovými soudy ke zjednodušení postupu prokazování vlastnické struktury, neboť výše uvedené údaje je zadavatel povinen si zjistit z této evidence a uvést je v dokumentaci o veřejné zakázce. V této souvislosti ZZVZ dále zadavateli ukládá povinnost vyloučit netransparentně ovládaného vybraného dodavatele, a to v případě, že se jedná o akciovou společnost bez výlučně zaknihovaných akcií. Je však nutné přiznat, že účinnost tohoto institutu zejména v případě zahraničních dodavatelů může být diskutabilní, neboť v případě zahraničních dodavatelů je postup odlišný a postačí pouze písemné čestné prohlášení o vlastních akciích se souhrnnou hodnotou přesahující 10% základního kapitálu dotčeného dodavatele.

Po vzoru evropských směrnic dále zákon zavádí rámcová pravidla pro řešení **střetu zájmů**, a to zejména v případech, kdy se zadavatel rozhodne pověřit k provádění jednotlivých úkonů při zadání veřejné zakázky komisi, využít při svém rozhodování přizvané odborníky nebo nechat se při provádění některých úkonů zastupovat vybraným zástupcem. Oproti požadavku již zrušeného zákona o veřejných zakázkách na nepodjatost členů hodnotící komise či přizvaných poradců, je střet zájmů v novém zákoně koncipován širěji co do okruhu osob nebo situací, které je potřeba zohlednit. ZZVZ odlišně oproti již zrušenému zákonu o

veřejných zakázkách koncipuje i způsoby řešení situací, kdy již došlo ke střetu zájmu. Mimo jiné ukládá zadavateli povinnost vybraného dodavatele vždy vyloučit, pokud bylo následně zjištěno, že byl ve střetu zájmů.

Závěrem lze stručně zmínit i aktuální stav **elektronizace veřejného zadávání**. Národní elektronický nástroj NEN pro elektronickou administraci veřejného zadávání byl sice zprovozněn již v roce 2015, nicméně ze strany zadavatelů nebyl vždy využíván s ohledem na některé technické problémy. Na trhu dále existuje řada platforem provozovaných soukromými subjekty komerčně (například EZAK, eGordion), které jsou ze strany zadavatelů využívány častěji. ZZVZ ukládá povinnost plné elektronizace v případě veřejných zadavatelů s celostátní působností již od 18.4.2017 a od 18.10.2018 i v případě ostatních zadavatelů.

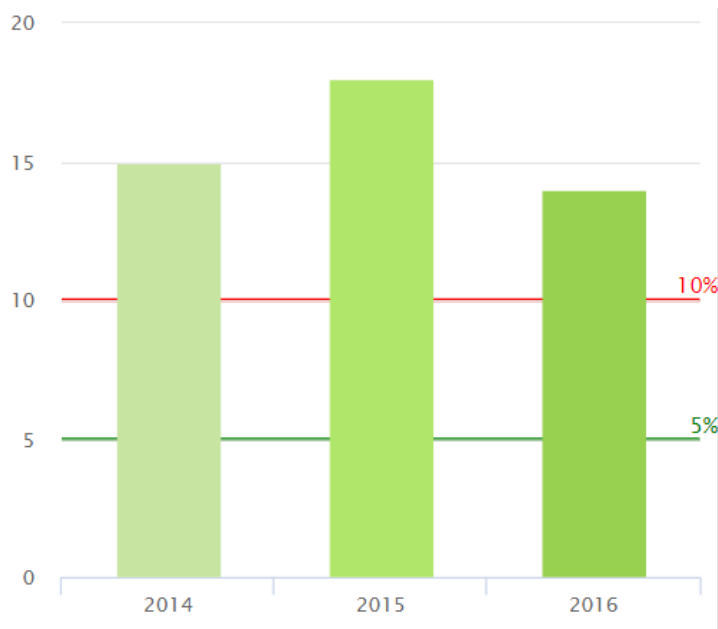
KAPITOLA 3: Zkušenosti z vybraných členských států

SLOVENSKO

Podíl veřejného zadávání na HDP je v případě Slovenska přibližně na úrovni ČR, v roce 2015 byl zaznamenán menší nárůst na 17% HDP.¹⁸ Dlouhodobější rámec pro další rozvoj veřejného zadávání se pokusila v roce 2015 vymezit **Koncepce rozvoje veřejného zadávání v SR**.¹⁹ Na základě analýzy stavu veřejného zadávání představila koncepce návrh opatření zaměřených mimo jiné na snížení administrativní náročnosti či neefektivnosti vynakládání veřejných prostředků, posílení soutěžního prostředí, zvýšení transparentnosti, posílení dohledu při veřejném zadávání i ze strany veřejnosti a zvýšení využívání elektronického zadávání veřejných zakázek.

Navzdory modernizaci legislativního rámce po formální stránce po vzoru unijních předpisů je Slovensko již řadu let ze strany Komise kritizováno za nedostatečně účinná či chybějící opatření zaměřená na zvýšení transparentnosti, posílení hospodářské soutěže a potírání korupce a nezákonných praktik při veřejném zadávání. Obdobně jako ČR i v případě SR se objem veřejných zakázek zadávaných v nesoutěžním prostředí v minulých letech pohyboval nad unijním průměrem.

Graf č. 3: Podíl veřejných zakázek zadávaných v nesoutěžním prostředí prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění během let 2014-2016 (%) – Slovensko



Zdroj: Evropská komise, Single Market Scoreboard

¹⁸ Údaje OECD Government at a Glance – 2017 edition: Public procurement, dostupné z: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78413#>

¹⁹ Znění Koncepce dostupné z: <https://www.uvo.gov.sk/informacny-servis/koncepcia-rozvoja-verejneho-obstaravania-v-sr-426.html>

Jak uvádí Komise ve svých zjištěních zveřejněných v souvislosti s posledním vyhodnocením evropského semestru,²⁰ podíl veřejných zakázek zadáných v jednacím řízení bez uveřejnění sice razantně klesl oproti roku 2015 (18%) na 5% v roce 2017, Slovensku se ale nedaří eliminovat výskyt koluzních jednání v souvislosti s veřejným zadáváním,²¹ zakázek „šitých na míru“ nebo nejasně stanovených kritérií pro splnění podmínek účasti v zadávacím řízení či pro vyhodnocení nabídek.

Podle závěrů zveřejněných v roce 2017 ve Flash Eurobarometer 457, speciálně zaměřeném na výskyt korupce a její vnímání ze strany podnikatelského prostředí, je korupce v případě SR obecně vnímána jako překážka v podnikání, a to u 55 % respondentů z podnikatelského prostředí. Až 86% respondentů vnímá korupci jako běžně rozšířený problém napříč SR, hodně respondentů poukazuje rovněž na rozšířený výskyt korupce při veřejném zadávání ze strany veřejných zadavatelů (50-58%). Přibližně 40% respondentů spojuje svůj neúspěch v zadávacím řízení s výskytem korupce.

V oblasti čerpání fondů EU lze dále poukázat na závěry z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), který za hlavní překážky efektivního čerpání finančních prostředků z fondů EU považuje zejména nedostatečnou transparentnost procesů a v některých případech časovou tíseň s následným negativním dopadem na kvalitu přípravy, hodnocení a realizace jednotlivých projektů.²²

Charakteristika legislativního rámce s ohledem na některé reformní prvky

Při transpozici nových zadávacích směrnic zvolilo Slovensko obdobný postup jako ČR a nová pravidla byla promítnuta do zcela nového **zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní**,²³ který nabyl účinnosti 18. dubna 2016. Většina změn byla vyvolána potřebou správné a úplné transpozice požadavků zadávacích směrnic. Hlavní přínosy nové právní úpravy shrnuje Úřad pro veřejné zadávání v následujících bodech (ÚVO)²⁴:

- Zrychlení a zefektivnění procesu zadávání veřejných zakázek včetně snížení jeho administrativní náročnosti, mimo jiné prostřednictvím plné elektronizace jednotlivých postupů a procesních fází s větším důrazem na využívání kvalitativních kritérií při hodnocení nabídek (kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky);

²⁰ Country Report Slovakia 2018, dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-slovakia-en.pdf>

²¹ Podle závěrů zveřejněných v rámci Flash Eurobarometer 2017 tuto praxi považuje i podnikatelské prostředí za poměrně rozšířenou (62% respondentů).

²² NKÚ se zaměřil na realizaci výzev v rámci programového období 2014-2020 u vybraných ministerstev a státních příspěvkových organizací. Jako další rizikové faktory NKÚ uvádí i nedostatečný či pouze formální vnitřní kontrolní systém, nedostatek kvalifikovaných hodnotitelů s ohledem na vysoce odborné oblasti hodnocení, nedodržování lhůt apod. Podrobnosti ohledně kontrolních zjištění dostupné z:

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/749295/Transparentnos%C5%A5+procesov+a+%C4%8Dasov%C3%A1+tiese%C5%88+s%C3%BA+najv%C3%A1%C5%BEnej%C5%A1ie+probl%C3%A9my+pri+%C4%8Derpan%C3%AD+eurofondov/1615991e-954f-48ae-beba-85b092f60ccc>

²³ Aktuální verze zákona dostupná ve slovenském jazyce z: <https://www.slov-lex.sk/domov>

²⁴ Viz dokument ÚVO: Hlavné přínosy nového zákona o verejnom obstarávaní, dostupný z: <https://www.uvo.gov.sk/uvod/aktualne-temy-2a8.html?id=42>

- Posílení transparentnosti a boje s korupcí;
- Podpora čerpání prostředků z fondů EU;
- Podpora podnikatelského prostředí, zejména větší začlenění malých a středních podnikatelů či regionálních dodavatelů;
- Potřeba vypořádat se s aplikačními problémy, se kterým se zadavatelé, účastníci zadávacích řízení nebo jiné zainteresované osoby potýkaly za účinnosti starého zákona.

Oproti staré právní úpravě zákon nepřinesl revoluční změny. Veřejné zakázky kategorizuje podle výše předpokládané hodnoty na zakázky nadlimitní, podlimitní nebo zakázky s nízkou hodnotou.

Pravidla po zadávání **nadlimitních veřejných zakázek**, jejichž předpokládaná hodnota je rovna nebo překračující finanční limit stanovený na úrovni EU, vycházejí z harmonizovaných požadavků unijních směrnic.

Podlimitní veřejnou zakázku²⁵ vymezuje zákon prostřednictvím horní hranice, kterou je finanční limit stanovený na úrovni EU, a spodní hranice, kterou je finanční limit, jehož výše se liší v závislosti na předmětu veřejné zakázky (dodání zboží, poskytnutí služby nebo provedení stavebních prací) a skutečnosti, zda se jedná o běžně dostupné zboží, službu, stavební práce či nikoliv. Zákon dále poskytuje určité vodítko pro určení *běžné dostupnosti na trhu*. Jedná se o zboží, stavební práce či služby spotřebního charakteru nebo za účelem uspokojení běžných provozních potřeb zadavatele, které nejsou podmíněny specifickými či jedinečnými požadavky zadavatele, dalšími úpravami a jsou proto rovněž v této podobě dostupné i pro běžné spotřebitele či jiné účastníky trhu.

Spodní hranice finančního limitu pro podlimitní veřejné zakázky činí:

- 15 000 EUR, jde-li o veřejnou zakázku na běžně dostupné zboží, služby (kromě sociálních, kulturních, zdravotnických a jiných specializovaných služeb) nebo stavební práce;
- 50 000 EUR, jde-li o veřejnou zakázku na jiné než běžně dostupné zboží (kromě zakázky na dodávky potravin, jak je uvedeno dále) či služby (kromě zákonem zvláště vyjmenovaných sociálních a jiných specializovaných služeb);
- 200 000 EUR, jde-li o veřejnou zakázku na dodání potravin pro školní zařízení, zařízení pro seniory, domovy sociálních služeb nebo jiné obdobné zařízení, pokud zabezpečují stravování, nebo jde-li o veřejnou zakázku na zákonem zvláště vyjmenované sociální a jiné služby;²⁶

²⁵ Zákon rozlišuje, zda se jedná o veřejnou zakázku civilní nebo jde o oblast obrany a bezpečnosti; pro tuto oblast jsou finanční limity stanovy odlišné.

²⁶ Původní finanční limit 40 000 EUR byl zvýšen novelou, která nabyla účinnosti v listopadu 2017. Novelou byla rovněž odstraněna povinnost zadávat podlimitní veřejné zakázky na běžně dostupné zboží, služby či stavební práce jen prostřednictvím tzv. elektronického tržiště, tj. aukčním postupem prostřednictvím informačního systému veřejné správy, které spravuje ministerstvo vnitra. Přehled hlavních změn dostupný z: <http://www.vo-portal.sk/navrh-novely-z-dielne-most-hid/>

- 150 000 EUR, jde-li o veřejnou zakázku na provedení jiných než na trhu běžně dostupných stavebních prací.

Další, čistě národní kategorii, tvoří **zakázky s nízkou hodnotou**, jejichž předpokládána hodnota v průběhu kalendářního roku nebo během platnosti smlouvy (uzavřené na období delší než jeden rok) nedosahuje výše uvedených finančních limitů pro to, aby daná zakázka byla kvalifikována jako podlimitní. V případě veřejných zakázek s nízkou hodnotou, **jejichž hodnota přesahuje 5 000 EUR**, je veřejným zadavatelům uložena **povinnost čtvrtletně zveřejňovat na svém profilu souhrnnou zprávu o těchto zakázkách** za předchozí kalendářní čtvrtletí s uvedením zejména hodnoty veřejné zakázky, jejího předmětu a identifikačních údajů o vybraném dodavateli. I v případě zadávání zakázek s nízkými hodnotami by měli veřejní zadavatelé postupovat tak, aby náklady vynaložené na předmět zakázky byly přiměřené jeho kvalitě a ceně.

Zákon nad rámec požadavků stanovených klasickou zadávací směrnicí vztahuje zákonný režim rovněž na veřejné zakázky z více než 50% dotované veřejnými zadavateli, i v případě, že předpokládána hodnota dotované veřejné zakázky nedosahuje finančních limitů, které předpokládá směrnice, resp. se nejedná o veřejné zakázky na stavební práce a s nimi související služby, které směrnice v tomto případě výslovně zmiňuje. Podle konkrétní výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky²⁷ a jejího předmětu je dotovaný subjekt povinen zadávat veřejnou zakázku postupem v podlimitním režimu, popřípadě dodržet pravidla stanovená pro zadávání zakázek s nízkou hodnotou. Pro úplnost lze uvést, že zákon se vztahuje rovněž na veřejné zakázky, které jsou dotovány veřejným zadavatelem i méně než 50 % a zároveň dosahují zákonem stanovených finančních limitů.²⁸

Zákon zásadně nemění podmínky pro využití stávajících druhů zadávacích řízení. Po vzoru evropských zadávacích směrnic je výčet postupů doplněn o možnost využití soutěžního dialogu a inovativního partnerství.

V souladu s požadavky směrnic upřednostňuje zákon využití **kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky**. V této oblasti měli veřejní zadavatelé během roku 2017 možnost absolvovat řadu školení s cílem lépe integrovat využívání tohoto hodnotícího kritéria při zadávání veřejných zakázek v oblasti stavebnictví a zdravotnictví. V ostatních sektorech však zůstává nejvíce používaným hodnotícím kritériem i nadále nejnižší nabídková cena (podle údajů Komise zveřejněných v rámci evropského semestru bylo toto kritérium využito u 92% zadaných zakázek).

Zákon rovněž počítá s plnou **elektronizací veřejného zadávání**, která se původně měla uskutečnit ve dvou krocích, a to do 18.4.2016 v souvislosti s centralizovaným veřejným zadáváním, dynamickými nákupními systémy, elektronickou aukcí a katalogy, a dále

²⁷ Finanční limity se liší podle předmětu veřejné zakázky (zboží, služby či stavební práce) a jejich výše se pohybuje v rozmezí od 40 000 EUR do 400 000 EUR.

²⁸ Přípravovaná komplexní novela zákona by ale měla upravit i tuto oblast a zákonnou úpravu zúžit pouze na subjekty dotované z více než 50%, jak stanoví unijní úprava. Bližší informace k plánované novele dostupné z: <http://www.vo-portal.sk/navrhovane-zmeny-velkej-novely-zakona/>

do 1.4.2017, kdy byl stanoven termín pro úplnou elektronizaci všech postupů a procesů. V návaznosti na to připravil ÚVO **Strategii elektronického veřejného zadávání**,²⁹ ve které představil návrh fungování elektronického zadávání i s ohledem na potřebu integrace jednotlivých systémů pro veřejné zadávání. V roce 2017 však bylo využití centrálního systému pro elektronické zadávání veřejných zakázek EVO (spravován ÚVO) pouze na úrovni 4%.³⁰ Využívanějším portálem byl informační systém veřejné správy, resp. elektronický nástroj pro automatizované zadávání veřejných zakázek na běžně dostupné zboží, služby či stavební práce (zejména z důvodu povinného využívání elektronického tržiště ze strany veřejných zadavatelů), tj. elektronický kontraktační systém EKS, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. V souvislosti s EKS zpochybnila Komise povahu tohoto systému a jeho povinné využívání u veřejných zadavatelů i v případě podlimitních zakázek (již zrušeno), a to s ohledem na chybějící mechanismus pro odhalování koluzních jednání³¹ a dumpingových nabídek či jiné problémy technického charakteru. EKS navíc umožňuje v případě zadávání podlimitních veřejných zakázek zadávat pouze na základě nejnižší nabídkové ceny. Rovněž NKÚ v rámci kontroly zaměřené na hospodárnost využívání systému EKS negativně hodnotil roztržitost způsobů elektronického zadávání veřejných zakázek, kdy správcem EKS není specializovaný orgán státní správy v oblasti veřejného zadávání (ÚVO) ale Ministerstvo vnitra a do budoucna doporučil přechod správy EKS (jako subsystému pro zadávání veřejných zakázek na běžně dostupného zboží, služeb či stavební práce) na ÚVO.³² Slovensko proto v nadcházejících letech bude muset zlepšit provázanost jednotlivých systémů v souladu s principem „jedenkrát a dost“ s cílem odbourat administrativní náročnost a nutnost zveřejňovat relevantní informace manuálně ve více informačních systémech.

Ačkoliv **společné** nebo **centralizované zadávání** veřejných zakázek není z pohledu zadávacích směrnic novinkou, není v případě některých členských států, včetně České republiky, často využívaným nástrojem. Přitom Komise spoléhá na tento nástroj jako na jedno z možných opatření směrem ke snížení rozsahu či administrativní náročnosti procesu zadávání.³³

²⁹ Znění Strategie elektronického veřejného zadávání dostupné z: <https://www.uvo.gov.sk/informacny-servis/strategia-elektronickeho-verejneho-obstaravania-54c.html>

³⁰ Podle závěrů Komise týkající se SR v rámci evropského semestru za rok 2017, dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en_0.pdf. Portál EVO dostupný z: https://evo.gov.sk/evo/ethics.nsf/public_tenders2!OpenView.

³¹ Vedle přetrvávajícího problému souvisejícího s prostorem pro výskyt koluzních jednání (např. v případě zakázek „šitých na míru“, kdy se přihlásí více spřízněných dodavatelů), lze poukázat např. na problémy v souvislosti s aukcemi s pohyblivým koncem u veřejných zakázek na služby nebo stavební práce („vypnutí“ aukce ze strany zadavatele v předem určeném čase i v případech, kdy ještě existuje prostor pro další snížení ceny) nebo fiktivní nadhodnocování úspor v souvislosti s EKS vůči veřejnosti. Bližší informace k EKS dostupné z: <https://dennikn.sk/blog/772459/elektronicke-trhovisko-milacik-ministra-r-kalinaka-preslo-pozitivnymi-zmenami/>.

³² Správa o výsledcích kontrolní činnosti NKÚ SR, dostupná z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledkoch+kontrolnej+%C4%8Dinnosti+NK%C3%9A+SR+za+rok+2017/231e9dfe-2189-46fd-8ee3-6a2ed10b80b5?version=1.0>. NKÚ dále mimo jiné doporučil zrušení možnosti zadávat touto formou stavební práce, zvýšit jeho transparentnost, formalizovat tento způsob veřejného zadávání, včetně lepší metodické podpory.

³³ Závěry z rozhovoru s Jaroslavem Kračúnem z Komise (DG GROW). In Veřejné zakázky v praxi. 2017, 1/V, s. 8-13. ISSN 1805-8523.

Příklad: Centralizované veřejné zadávání ve zdravotnictví

V oblasti zdravotnictví se Ministerstvo zdravotnictví v posledních letech snaží zvýšit podíl centralizovaného veřejného zadávání v souvislosti s nákupem zdravotnického materiálu pro jím zřizované nemocnice, kde se ministerstvo snaží ve větší míře využívat i kvalitativní kritéria při hodnocení nabídek. Koncem roku 2015 ministerstvo zavedlo nová pravidla nákupu zdravotnické techniky, která jsou založena na benchmarkingu jejich cen. Zahájení procesu zadávání veřejné zakázky v jednotlivých nemocnicích je podmíněno předchozím souhlasem ministerstva a povinností srovnávat ceny zdravotnické techniky s průměrnými cenami obsaženými v databázi ministerstva. Původně se pilotní projekt zaměřil na nákupy techniky v hodnotě převyšující 50 000 EUR. Postupně se tato hranice snížila až na 20 000 EUR a do srovnání cen byl zahrnut i český trh. Výsledky projektu byly sice hodnoceny pozitivně, úspěšná implementace do praxe je ale podmíněna zlepšením finanční situace jednotlivých nemocnic. Podle posledního hodnocení Komise tvoří nicméně podíl společného veřejného zadávání v případě Slovenska jen 5%.

Zákon nově explicitně upravuje možnost využití **přípravní tržní konzultace**, které se mohou účastnit nezávislí odborníci či účastníci trhu. Může se z jejich strany jednat o poskytnutí rady nebo o pomoc s přípravou veřejné zakázky, zadavatel je ale následně povinen přijmout nezbytná opatření k zamezení možného narušení hospodářské soutěže. Zákon v tomto případě nejde nad rámec směrnice a demonstrativně zmiňuje pouze nezbytné poskytnutí informací ostatním zájemcům nebo uchazečům.

V souvislosti se **zadáváním nadlimitních veřejných zakázek spolufinancovaných z fondů EU** zákon upravuje **možnost ex ante posouzení dokumentace** a zároveň zavádí v případě těchto zakázek **jejich povinnou kontrolu ze strany ÚVO před uzavřením smlouvy** na základě podnětu veřejného zadavatele. Předmětem ex ante posouzení, které je preventivním opatřením zaměřeným na detekci potenciálních nedostatků, mohou být zejména oznámení, jejichž prostřednictvím se zahajuje zadávací řízení, soutěžní podklady či výzvy k podání nabídek s výjimkou technických podmínek. ÚVO zároveň na svých stránkách zveřejňuje oznámení o souladu či nesouladu takto posouzených dokumentů. Komise však v souvislosti s povinnou kontrolou upozornila na časovou náročnost celého procesu, která může narušit efektivní čerpání a absorpci fondů EU. Doporučuje spíše vytvoření kontrolního seznamu jednotlivých kroků a další proškolení odpovědných pracovníků.

Zadavatelům je zákonem dále stanovena **povinnost vyhotovovat reference** podle vzorového formuláře, které jsou dále souhrnně evidovány v elektronické podobě ve veřejně přístupné **evidenci referencí**, tj. informačním systému veřejné správy vedeném ÚVO. Jejich obsahem je mimo jiné hodnocení kvality plnění podle zákonem stanovených kritérií (např. předčasné ukončení smlouvy, celková doba prodlení ze strany dodavatele, počet odůvodněně podaných reklamací) a výsledná hodnotící známka od 0 do 100. Zadavatelé mají povinnost při hodnocení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení zohlednit u daného dodavatele referenci, která je vedena v evidenci referencí.

Původně zákon ukládal veřejným zadavatelům rovněž povinnost odkrývat majetkovou strukturu dodavatelů až k poslední fyzické osobě. Právnícké či fyzické osoby s nejasnou majetkovou strukturou se nesměly účastnit zadávacího řízení. Tento institut nicméně v praxi vyvolával aplikační problémy.

Následně došlo k novelizaci zákona a mechanismus prokazování majetkové struktury byl zjednodušen vytvořením veřejně přístupného registru konečných uživatelů výhod, obsahujícího údaje o fyzických osobách, resp. společnících či akcionářích s podílem na základním kapitálu nebo hlasovacích právech či jiné osoby s významným vlivem ve společnostech podílejících se na veřejné zakázce, který do konce ledna 2017 vedl ÚVO. V roce 2017 byl vytvořen nový, veřejně přístupný **registr partnerů veřejného sektoru** jako informační systém veřejné správy spravovaný a provozovaný Ministerstvem spravedlnosti. Jeho účelem je odkrývání vlastnické a řídicí struktury osob, které vstupují do smluvních vztahů s veřejným sektorem. Registr obsahuje rovněž údaj o tom, zda je konečný uživatel zároveň veřejným funkcionářem či nikoliv. Veřejným zadavatelům zákon stanoví zákaz uzavřít při zadávání veřejné zakázky smlouvu s osobou, která není zapsaná v tomto registru, ačkoliv je k tomu povinna. Porušení tohoto zákazu je sankcionováno pokutou až do výše 5% smluvní ceny.

Jako příklad dobré praxe bylo Komisí pozitivně hodnoceno zřízení **centrálního registru smluv**, kde jsou evidovány nejen smlouvy uzavřené v rámci veřejného zadávání, ale všechny písemně uzavřené smlouvy od roku 2011, jejichž smluvní stranou je některý z povinných subjektů ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a zároveň se jedná o smlouvu týkající se nakládání s veřejnými prostředky, včetně finančních prostředků EU. Jde-li o smlouvy uzavřené obcí nebo vyšším územním celkem a jejich rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi či jinak povinnými osobami, ve kterých mají podíl více než 50%, zveřejňují se tyto smlouvy přímo na webové stránce dotčeného subjektu, resp. jeho zřizovatele nebo v Obchodním věstníku.

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek

Dohled nad veřejným zadáváním vykonává **Úřad pro veřejné zadávání (ÚVO)**, v jehož kompetenci je rovněž zajišťování metodické podpory pro účastníky veřejného zadávání včetně proškolení jednotlivých pracovníků nebo přípravy některých vzorových formulářů. V rámci prevence zveřejňuje ÚVO např. informace o nejčastějších pochybeních při zadávání veřejných zakázek podle tematických okruhů s cílem minimalizovat do budoucna jejich výskyt. Dále provádí ex ante posouzení v případě nadlimitních zakázek financovaných z fondů EU a zveřejňuje oznámení o souladu nebo nesouladu předložených dokumentů. ÚVO (Radě) rovněž přínáleží pravomoc posuzovat návrhy, resp. žádosti týkající se referencí, a to v případě, že reference nebyla vyhotovena, nebo byly vyžádány opravy již vydaných referencí. ÚVO vydává denně aktualizovaný Věstník veřejného zadávání v elektronické podobě a spravuje další rejstříky (kromě výše zmiňovaných registrů) a informační systémy

s údaji relevantními při zadávání veřejných zakázek (např. registr veřejných zadavatelů, registr osob se zákazem, centrální registr dokumentů veřejného zadávání, informační systém sběru údajů).

V souladu se zákonem se revize postupů zadavatele uskutečňuje prostřednictvím:

- podání **žádosti o nápravu**, která je adresovaná přímo dotčenému zadavateli. V případě nesouhlasu se způsobem nápravy ze strany zadavatele je dotčená osoba oprávněna podat námitky v této věci ÚVO;
- **řízení o přezkoumání úkonů kontrolované osoby** (zadavatele), a to před nebo po uzavření smlouvy, které probíhá u ÚVO. Toto řízení je možné zahájit z podnětu ÚVO, na základě námitek, z podnětu kontrolované osoby (jak bylo uvedeno výše, jde-li o nadlimitní zakázku financovanou z fondů EU, má kontrolovaný subjekt sám povinnost podat ÚVO podnět ke kontrole) nebo na základě podnětu jiných osob (např. orgánů státní správy, zejména jde-li o zakázku financovanou z fondů EU). O odvolání proti rozhodnutím ÚVO rozhoduje Rada ÚVO. ÚVO na svých stránkách zveřejňuje informace o všech aktuálně probíhajících řízeních včetně vydaných pravomocných rozhodnutí.
- Rada ÚVO může **mimo odvolací řízení** z vlastního podnětu přezkoumávat (nezákonná) pravomocná rozhodnutí ÚVO vydaná v řízení o přezkoumání úkonů kontrolované osoby. V případě veřejných zakázek financovaných z fondů EU (bez ohledu na to, zda se jedná o nadlimitní či podlimitní veřejnou zakázku) mají dále kontrolní orgány oprávnění podat Radě ÚVO podnět k přezkumu rozhodnutí (ÚVO) mimo odvolací řízení, přičemž Rada ÚVO v tomto případě přezkoumává rozhodnutí v plném rozsahu.

Rozhodnutí ÚVO o zastavení řízení o přezkumu úkonů kontrolované osoby jsou dále **přezkoumatelná soudem** (krajským soudem postupem podle správního soudního řádu).

Při existenci koluzního jednání při zadávání veřejné zakázky (*bid rigging*) sankcionuje toto jednání **Protimonopolní úřad**, jehož povinností je v tomto případě zároveň uložit dotčenému subjektu i zákaz účasti na veřejném zadávání, a konečné rozhodnutí zaslat rovněž Úřadu pro veřejné zadávání, který vede veřejně přístupný registr osob se zákazem. Obdobný přístup v případě uplatňování sankcí se uplatňuje i v ČR.

Významné postavení má rovněž **Nejvyšší kontrolní úřad** (NKÚ), který disponuje širokými pravomocemi v oblasti kontroly hospodaření s veřejnými prostředky včetně finančních prostředků z fondů EU. NKÚ spolupracuje s ÚVO a v případě zjištění závažných porušení či podezření z trestní činnosti podává trestní oznámení relevantním orgánům (a to dle míry závažnosti daného porušení).

Závěr

V oblasti veřejného zadávání Slovensko v posledních letech přistoupilo k modernizaci legislativního rámce a jeho implementaci do praxe. Ve srovnání s ČR lze poukázat na delší zkušenosti s aplikací některých opatření zaměřených na zvýšení transparentnosti a potírání korupce během veřejného zadávání, jako např. povinné zveřejňování smluv na internetu jako protikorupční opatření zavedené již od roku 2011 či postupná elektronizace veřejného zadávání. Rovněž na národní úrovni stanovené limity pro podlimitní režim umožňují aplikaci alespoň částečně zákonem formalizovaného postupu již při nižších hodnotách veřejné zakázky než je tomu v ČR.

Z pohledu veřejných zakázek financovaných z fondů EU je možné jako dobrou praxi zmínit specifické instituty, jako např. kontrolní mechanismus před samotným uzavřením smlouvy, jejichž cílem je minimalizace či eliminace výskytu možných nesrovnalostí následně identifikovaných ze strany národního auditního orgánu (NKÚ) nebo ze strany Komise.

Rovněž lze vyzdvihnout postupné zavádění agregovaného veřejného zadávání s uplatněním kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky alespoň v některých sektorech (např. ve zdravotnictví).

V souvislosti se zdravotnictvím lze ale poukázat na skutečnost, kdy s ohledem na dlouhodobě neuspokojivé finanční zdraví jednotlivých nemocnic a konkrétní dotační podmínky nastavené pro čerpání fondů EU ze strany Ministerstva zdravotnictví pro předkládání žádostí o nenávratný finanční příspěvek např. na modernizaci infrastruktury, rekonstrukci či zkvalitnění péče nebo vybavení a techniky, je reální možnost zadlužených nemocnic čerpat finanční prostředky z těchto fondů omezená nebo zcela vyloučena.³⁴

Slovensko se i nadále potýká s poměrně častým výskytem netransparentních postupů při veřejném zadávání, zvýšeným rizikem korupce či porušování zásady nediskriminace. Proces veřejného zadávání a čerpání finančních prostředků z fondů EU je spojen s vyšší administrativní náročností a ne vždy efektivním nastavením jednotlivých procesů. V případě čerpání prostředků z fondů EU představuje existující ex ante kontrolní mechanismu časově náročný proces, kde je možné do budoucna uvažovat o jeho zjednodušení.³⁵ Určité mezery lze rovněž spatřovat v souvislosti s elektronizací veřejného zadávání, kde existuje prostor pro další snižování administrativní zátěže, lepší integrace údajů z existujících systémů v souladu s principem „jedenkrát a dost“ a umožňující efektivnější práci s otevřenými daty.

Aktuálně diskutovaná novela zákona o verejnom obstarávaní přináší doporučené zjednodušení a zefektivnění veřejného zadávání, na druhé straně o třetinu zvyšuje

³⁴ Tento přístup byl kritizován i ze strany odborových svazů, viz k této problematice podrobněji:

<https://vzdravotnictve.sk/loz-uchadzat-sa-eurofondy-moze-iba-niekolko-nemocnic/>.

³⁵ Záměr zjednodušit proces kontroly veřejného zadávání při čerpání prostředků z fondů EU prezentovali zástupci ÚVO Komisi v dubnu 2018, viz: <https://www.uvo.gov.sk/uvod/aktualne-temy-2a8.html?id=315>.

hodnotu veřejných zakázek, u kterých nebude potřeba vypisovat zadávací řízení, dodržovat minimální zákonem stanovené časové lhůty či standardní zákonné procesní postupy při veřejném zadávání. Podle informací Transparency International Slovensko až tři čtvrtiny hodnoty veřejných zakázek zadávaných ze strany měst a obcí nebude potřeba veřejně soutěžit v rámci zadávacího řízení.³⁶ Lze proto očekávat další snížení transparentnosti veřejného zadávání a kontroly.

³⁶ Na rizika spojená s novelou zákona o verejnom obstarávaní upozornila Transparency International Slovensko v květnu 2018, podrobnější informace dostupné z: <http://transparency.sk/sk/obmedzenie-verejnej-sutaze-obecných-nakupov/>.

RUMUNSKO

Podle údajů OECD představuje objem finančních prostředků vynaložených v Rumunsku na veřejné zakázky 11% HDP.³⁷ Od vstupu do EU patří Rumunsko mezi unijní premianty, co se týká podílu investic na HDP (22,7% v roce 2016), v posledních letech nicméně zažívá mírný pokles v oblasti veřejného investování způsobený jeho nedostatečnou kvalitou jako důsledek nedostatků v hospodaření, častými změnami priorit a pomalým náběhem na využití prostředků z fondů EU na programové období 2014-2020.³⁸

Rumunsko se dlouhodobě potýká s výskytem korupce, která je podle posledních zjištění vnímání korupce ze strany podnikatelského prostředí považována za hlavní překážku v podnikání (85%). Poměrně velké procento účastníků zadávacího řízení uvádí korupci jako důvod svého neúspěchu v zadávacím řízení, kterého se zúčastnili (62%) či jako důvod, proč došlo k omezení hospodářské soutěže (93%).³⁹ V případě veřejného zadávání vnímá korupci jako běžně rozšířenou mezi orgány veřejné správy na regionální či lokální úrovni až 80-83% respondentů. Vysoké procento oslovených subjektů v souvislosti s korupcí poukazuje zejména na rozšíření klientelismu a nepotismu (82%) a úplatkářství (54%). Předmětem kritiky je rovněž existence úzkého propojení mezi podnikatelským sektorem a politikou, co vytváří předpoklady pro vznik potenciálně korupčního prostředí, popřípadě z hospodářské soutěže vylučuje subjekty bez těchto vazeb.

Podle závěrů zveřejněných ve Flash Barometer 457 v prosinci 2017 v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek poukazuje podnikatelské prostředí na následující rozšířené nezákonné praktiky ve veřejném zadávání:

- Nejednoznačná kritéria pro výběr dodavatelů či nejasná hodnotící kritéria (70% respondentů);
- Existence střetu zájmů při hodnocení nabídek (67% respondentů);
- Ovlivňování nabídek nebo podvodná manipulace s nabídkami (*collusive bidding*, 69% respondentů);
- Zneužívání zadávacích řízení s prvkem vyjednávání či krajně naléhavých okolností pro využití zadávacích řízení s omezením hospodářské soutěže či zrychlený postup (64-69% respondentů);
- Změna závazku ze smlouvy po uzavření smlouvy (52% respondentů).

Rumunsko dále patří mezi členské státy s největším výskytem nesrovnalostí v souvislosti s čerpáním finančních prostředků z fondů EU, a je proto opakovaně častým adresátem

³⁷ Studie Komise zveřejněná v roce 2017 ohledně zlepšení kvality zadávání veřejných zakázek financovaných z ESIF – profil Rumunska, dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/ro.pdf

³⁸ Jedná se o závěry plynoucí z posledního hodnocení Rumunska v rámci evropského semestru v roce 2018, dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-romania-en.pdf>

³⁹ Index vnímání korupce (CPI) za rok 2017 je v případě Rumunska 48/100, přičemž meziročně ve srovnání s rokem 2016 nedošlo ke zlepšení (pro srovnání: průměr EU představuje 65/100), viz: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

doporučení ze strany OLAF. Nejčastěji se vyskytujícími nesrovnalostmi jsou restriktivně nastavená kritéria pro výběr dodavatele.

Tabulka č. 1: Identifikace nesrovnalostí ze strany členských států/OLAF a jejich finanční dopad (oblast strukturálních fondů a zemědělství) za období 2013-2016

	Shared Management: Structural Funds and Agriculture			
	Member States		OLAF	
	Detected fraudulent and non-fraudulent irregularities	Financial impact as % of payments	Investigations closed with recommendations	Financial recommendations as % of payments
	N	%	N	%
Austria	295	0.34%	2	0.03%
Belgium	327	0.58%	1	0.03%
Bulgaria	720	1.74%	38	0.46%
Croatia	46	0.82%	1	0.01%
Cyprus	72	0.49%	0	0.00%
Czech Republic	3 212	5.49%	5	0.06%
Denmark	193	1.20%	0	0.00%
Estonia	346	1.39%	0	0.00%
Finland	125	0.09%	0	0.00%
France	1 039	0.33%	5	0.01%
Germany	1 623	0.37%	6	0.09%
Greece	1 505	2.23%	10	0.35%
Hungary	2 442	1.22%	41	4.16%
Ireland	1 325	3.14%	0	0.00%
Italy	3 016	1.63%	15	0.25%
Latvia	580	3.30%	1	0.01%
Lithuania	896	3.00%	3	0.08%
Luxembourg	1	0.12%	0	0.00%
Malta	80	2.28%	1	0.50%
Netherlands	726	2.03%	1	0.00%
Poland	4 731	1.60%	13	0.07%
Portugal	1 703	1.21%	7	0.24%
Romania	4 857	5.65%	99	0.68%
Slovakia	1 360	13.14%	14	2.55%
Slovenia	239	2.00%	1	0.14%
Spain	9 766	2.98%	5	0.49%
Sweden	207	0.82%	0	0.00%
United Kingdom	2 610	0.89%	5	0.05%
Total	44 042	2.10%	274	0.43%

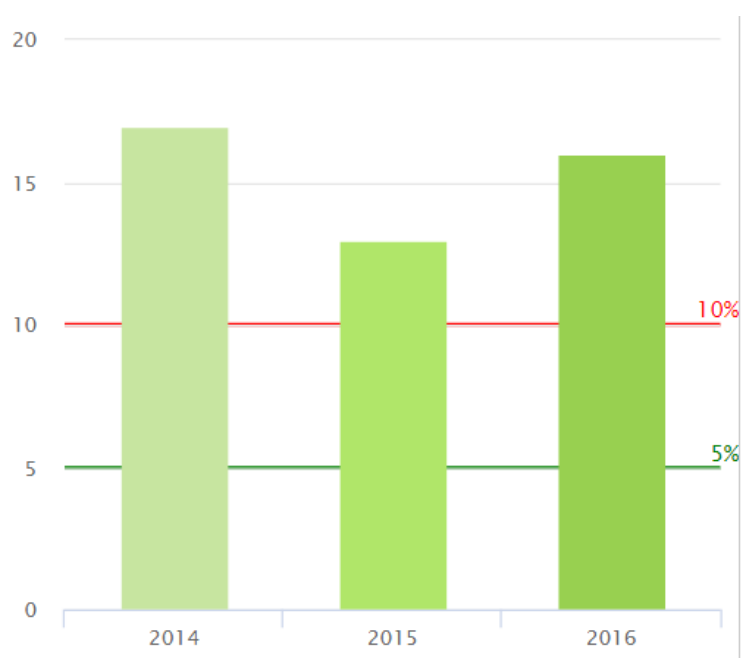
Zdroj: Zpráva OLAF za rok 2016

V roce 2014 Rada EU v rámci specifických doporučení pro jednotlivé členské státy v případě Rumunska kritizovala nízkou míru čerpání fondů EU způsobenou dlouhodobě se vyskytujícími nedostatky v systému řízení, kontroly a způsobů zadávání veřejných zakázek. Kromě již výše uvedených nedostatků při veřejném zadávání poukazovala na nestabilitu a nesoudržnost

národního legislativního rámce pro tuto oblast, nedostatečné strategické plánování či nejednoznačné vymezení politických priorit a pravomocí zainteresovaných státních orgánů (někdy i jejich překryv) a na nedostatečnou metodickou podporu zadavatelům. Rumunsku bylo na období let 2014-2015 doporučeno zrychlit čerpání fondů EU, posílit systém řízení a kontroly, odstranit přetrvávající nedostatky při zadávání veřejných zakázek, zefektivnit a zkvalitnit soudní systém a posílit boj proti korupci.⁴⁰

Ohledně podílu veřejných zakázek zadáných v nesoutěžním prostředí se Rumunsko v letech 2014-2016 pohybovalo nad kritickou hranicí 10%. Podle aktuálních údajů Komise zveřejněných v rámci evropského semestru došlo v roce 2017 ke zvýšení tohoto podílu na 17%.

Graf č. 4: Podíl veřejných zakázek zadáných v nesoutěžním prostředí prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění během let 2014-2016 (%) - Rumunsko



Zdroj: Evropská komise, Single Market Scoreboard

Charakteristika legislativního rámce s ohledem na některé reformní prvky

V návaznosti na výše uvedené doporučení Rady EU byl připraven akční plán, kde byly identifikovány jednotlivé kroky vedoucí mimo jiné v roce 2015 ke schválení **Národní strategie pro zadávání veřejných zakázek** na roky 2015-2020, která zastřešuje postupnou reformu systému veřejného zadávání. Součástí strategie je i seznam konkrétních opatření.

Jedno z nich předpokládá dokončení transpozice evropských předpisů v oblasti veřejného zadávání. Transpozičním předpisem klasické zadávací směrnice je **zákon o zadávání**

⁴⁰ Viz Doporučení Rady k národnímu programu reformy Rumunska na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Rumunska z roku 2014, bod (17) a doporučení č. 7, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014H0729%2821%29>

veřejných zakázek č. 98/2016⁴¹ a soubor dalších podzákoných předpisů. Na rozdíl od předchozí právní úpravy byly evropské předpisy transponovány přijetím širšího balíčku právních předpisů. Vedle zákona transponujícího požadavky klasické zadávací směrnice, samostatným zákonem pro oblast sektorových veřejných zakázek, koncesí, veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti a úpravy opravných prostředků a přezkumu veřejného zadávání.⁴² Speciální úprava pravidel pro zadávání veřejných zakázek financovaných z fondů EU je doplněna úpravou na úrovni terciární legislativy vydávané formou mimořádných vládních nařízení.⁴³

Obecná úprava stanoví povinnost zadávat veřejnou zakázku v rámci zadávacího řízení s povinným zveřejněním oznámení v Úředním věstníku EU v případě, že předpokládaná hodnota dosahuje hodnot stanovených na úrovni EU ze strany Komise. Zákon je rovněž aplikovatelný na postup při zadávání veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota nedosahuje harmonizovaných limitů stanovených Komisí, ale překračuje následující **národní finanční limity** (bez DPH), jejichž přibližná hodnota v EUR je:

- 29 000 EUR (132 519 RON) v případě veřejných zakázek na zboží a služby
- 97 000 EUR (441 730 RON) v případě veřejných zakázek na stavební práce

V tomto případě se uplatní **zjednodušený postup pro zadávání veřejných zakázek**, kdy je zadavatel povinen postupovat v souladu se **základními principy** pro zadávání veřejných zakázek, tj. zákaz diskriminace, rovné zacházení, vzájemné uznávání (zejména v případě různých osvědčení vydaných v jiném členském státu), transparentnost, proporcionalita a odpovědnost, a může lhůty pro jednotlivé procesní kroky zkrátit či celkově zredukovat formální postupy v rámci řízení. Zákon stanoví povinnost oznámení o zahájení zadávacího řízení zveřejnit v národním elektronickém systému pro zadávání veřejných zakázek (SEAP).

Pokud předpokládaná hodnota veřejné zakázky nedosahuje výše uvedených limitů, mají zadavatelé možnost zadat veřejnou zakázku přímým zadáním. I v tomto případě mají zadavatelé možnost zrealizovat zadání veřejné zakázky elektronicky prostřednictvím SEAP.

Zadavatelům zákon umožňuje zadat veřejnou zakázku prostřednictvím některého z následujících **druhů zadávacího řízení**. A to otevřeného nebo užšího řízení, při splnění zákonem stanovených podmínek využít soutěžní dialog, jednací řízení bez uveřejnění nebo s uveřejněním, soutěž o návrh, popřípadě speciální postup v případě zadávání veřejných zakázek na sociální a jiné specializované služby. Nově je umožněno využití inovačního partnerství. V případě veřejných zakázek nedosahujících evropských finančních limitů

⁴¹ Anglická verze znění zákona částečně dostupná prostřednictvím Průvodce zadáváním veřejných zakázek, který byl zpracován Ministerstvem veřejných financí a Národní agenturou pro veřejné zakázky, dostupný z: <https://www.achizitiipublice.gov.ro/home>

⁴² K přehledu relevantní legislativy viz: https://www.juridice.ro/540534/the-reform-of-the-european-legislation-in-the-field-of-public-procurement-and-its-recent-transposition-in-the-romanian-law.html#_ftn31

⁴³ Za zmínku stojí skutečnost, že Rumunsko bylo kritizováno ze strany Komise za přejímání některých unijních pravidel formou mimořádných vládních nařízení, jejichž schvalování nepodléhá standardnímu legislativnímu procesu za účasti parlamentu.

postupují zadavatelé s využitím zjednodušeného řízení nebo přímým zadáním, je-li předpokládaná hodnota pod finančními limity stanovenými na národní úrovni.

V souladu s požadavky unijních předpisů bylo jako preferované kritérium pro hodnocení nabídek zavedeno **kritérium ekonomicky nejvýhodnější nabídky**, které lépe umožňuje zohlednit např. poměru kvality a ceny. Paradoxně se lze ale v praxi setkat s případy, kdy rumunský Účetní dvůr při kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v některých případech uložil zadavatelům pokutu za použití kritéria zohledňujícího i kvalitativní aspekty veřejné zakázky s poukazem na nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky.⁴⁴

Rumunsko patří mezi členské státy, které mají s využitím **elektronického zadávání veřejných zakázek** poměrně letité zkušenosti, ačkoliv systém neumožňuje plné využití všech funkcionalit, jejichž zavedení předpokládá plná elektronizace. Již od roku 2010 mají veřejní zadavatelé povinnost zadávat veřejné zakázky elektronicky, a to až do výše představující 40% celkového objemu zadaných veřejných zakázek (včetně přímých zadání). V roce 2018 se očekává plná elektronizace zadávání veřejných zakázek (e-Submission).⁴⁵ Podporu využívání elektronického zadávání veřejných zakázek deklarovala rovněž Národní strategie pro digitální agendu pro Rumunsko do roku 2020 jako jeden ze svých cílů v rámci zavádění e-Governmentu.⁴⁶ V roce 2014 Rumunsko spustilo modernizovaný elektronický portál pro zadávání veřejných zakázek (SEAP), který je postupně doplňován o nové funkcionality, aktuálně v souvislosti se zavedením jednotného osvědčení (ESPD) a online databáze dokladů (e-Certis). Podíl využití elektronické formy při zadávání veřejných zakázek byl pozitivně vnímán i ze strany Komise při poslední komplexní revizi kvality zadávání veřejných zakázek. Nicméně kritika ze strany veřejnosti poukazuje na vyskytující se technické problémy, neúplnost dat v jednotlivých systémech či jejich nesourodost, což znemožňuje účinnou kontrolu nejen ze strany dozorových státních orgánů ale rovněž ze strany veřejnosti.

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek

Klíčové postavení pro oblast zadávání veřejných zakázek má **Národní agentura pro veřejné zakázky (ANAP)** zřízena v roce 2015 a podřízena Ministerstvu veřejných financí. Kromě metodické podpory, standardizace veřejného zadávání či posuzování jeho procesních aspektů, dohlíží ANAP na prosazování Národní strategie pro zadávání veřejných zakázek v praxi či celkově na účinnost systému zadávání veřejných zakázek a jednotlivých opatření.

Nezávislým správním orgánem s postavením blížícím se soudním orgánům a zvláštním postavením v rámci systému veřejné správy je **Národní rada pro řešení stížností (CNSC)**,

⁴⁴ Na tuto skutečnost poukazuje studie zpracovaná v roce 2017 pro OLAF (*Money and politics: the links between public procurement and political parties*), tento přístup by do budoucna mohl mít negativní dopad např. v případě realizace inovativního veřejného zadávání. Studie dostupná z: <http://expertforum.ro/en/files/2017/09/EFOR-PB-61.pdf>

⁴⁵ Viz studie PwC e-Procurement Uptake zpracovaná v roce 2015 pro Komisi, str. 18, dostupná z:

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10050/attachments/1/translations>

⁴⁶ Viz National Strategy on Digital Agenda for Romania (verze 2014), dostupná z: <https://www.trusted.ro/wp-content/uploads/2014/09/Digital-Agenda-Strategy-for-Romania-8-september-2014.pdf>. Strategie počítala s využitím elektronické formy zadávání veřejných zakázek až do výše 60% v roce 2014.

která řeší stížnosti týkající se pochybení při zadávání veřejných zakázek v tříčlenném panelu. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí CNSC jsou konečná a závazná pro dotčené strany.

Neméně důležité postavení při kontrole hospodaření s veřejnými prostředky zastává v systému státní správy **Účetní dvůr**, jehož postavení je zakotveno přímo v Ústavě a bylo posíleno právě v rámci reformy systému veřejného zadávání v návaznosti na transpozici evropských směrnic. Pokud **Auditní orgán** (v rámci organizace Účetního dvoru nezávisle stojící jednotka) při auditu zjistí, že existují určité indicie, že při zadávání veřejné zakázky došlo k pochybení s intenzitou trestního činu (např. podvod), je oprávněna případ postoupit **Odboru boje proti podvodům** (specializovaný orgán pro ochranu finančních zájmů EU v Rumunsku) k dalšímu prošetření, resp. ke stíhání ze strany **Národního protikorupčního ředitelství (DNA)** specializujícího se na stíhání případů středně-velké a velké korupce. Není vyloučeno ani postoupení případu k zahájení trestního stíhání ze strany státního zastupitelství nebo řízení před orgánem dohledu v oblasti hospodářské soutěže, naplňuje-li jednání znaky koluzních praktik.

Závěr

Rumunsko po formální stránce transponovalo požadavky zadávacích směrnic a v souladu s doporučeními Komise posílilo i oblast dlouhodobějšího strategického plánování pro nadcházející léta v oblasti veřejného zadávání s identifikací konkrétních opatření ke zlepšení. Modernizace systému veřejného zadávání by měla být i v dalších letech doprovázena další profesionalizací odborného úřednického aparátu. Jako příklad dobré praxe lze v tomto ohledu zmínit webového průvodce procesem zadávání veřejných zakázek, zpracovaného Ministerstvem veřejných financí a Národní agenturou pro veřejné zakázky, který by měl jednotlivým zadavatelům usnadnit proces plánování, přípravy a realizace veřejného zadávání v rámci jeho jednotlivých fází. Pozitivně lze hodnotit i pokročilou elektronizaci veřejného zadávání, navzdory přetrvávajícím nedostatkům, které se týkají zejména nedostatečné integrity jednotlivých systémů, kvality dat či možnosti jejich dalšího využití ze strany široké veřejnosti.

Rumunsko na rozdíl od ČR při aplikaci zákonného režimu počítá s nižšími finančními limity, nicméně jak upozorňují někteří odborníci, automatické rozšíření pravidel pro nadlimitní režim i na režim podlimitní (zejména u veřejných zakázek financovaných z fondů EU) v některých případech zvyšuje administrativní náročnost celého procesu a způsobuje prodlevy při čerpání prostředků z fondů EU. Na druhou stranu je v případě Rumunska, i s ohledem na přetrvávající výskyt korupčních rizik při veřejném zadávání, tento přístup pochopitelný, neboť minimalizuje prostor pro diskreční úvahu ze strany jednotlivých zadavatelů, a tím i prostor pro výskyt korupčních praktik.

SLOVINSKO

Podle údajů OECD tvoří podíl veřejných zakázek zadávaných veřejnými zadavateli přibližně 13% HDP.⁴⁷ Slovinsko již v roce 2015 v návaznosti na hodnocení a doporučení v rámci evropského semestru představilo poměrně ambiciózní plán na modernizaci veřejné správy, kdy byla slovinskou vládou schválena **Strategie rozvoje veřejné správy 2015-2020**.⁴⁸ Vedle nezbytnosti transpozice nových zadávacích směrnic stanovila Strategie následující klíčové cíle:

- Zjednodušení a zefektivnění procesů s důrazem na větší flexibilitu;
- Postupný přechod na plnou elektronizaci procesu veřejného zadávání ve všech jeho fázích.

Slovinsku je dlouhodobě vytýkána vysoká míra korupčního rizika v souvislosti s veřejným zadáváním. Ojedinelým jevem nejsou rizika spojená s výskytem některých praktik jako je účelové dělení veřejných zakázek s cílem vyhnout se zákonným požadavkům, existence střetu zájmů, porušování pravidel hospodářské soutěže, výskyt zakázek šitých na míru, koluzního jednání, nepotismu či nedostatečná kontrola plnění ze smlouvy na veřejnou zakázku. Modernizace veřejné správy by se proto měla v následujících letech zaměřit i na implementaci a posílení protikorupčních opatřeními. Jedná se zejména o opatření ke zvýšení transparentnosti procesů, rozsáhlejší standardizace některých úkonů a jednotlivých formulářů nebo důraz na větší využití centralizovaného zadávání.

Postupná realizace jednotlivých opatření a jejich praktické přínosy jsou již pár let pozitivně hodnoceny ze strany Komise. V rámci evropského semestru pro rok 2018 Komise doporučila Slovinsku zaměřit se v oblasti zadávání veřejných zakázek zejména na následující oblasti:⁴⁹

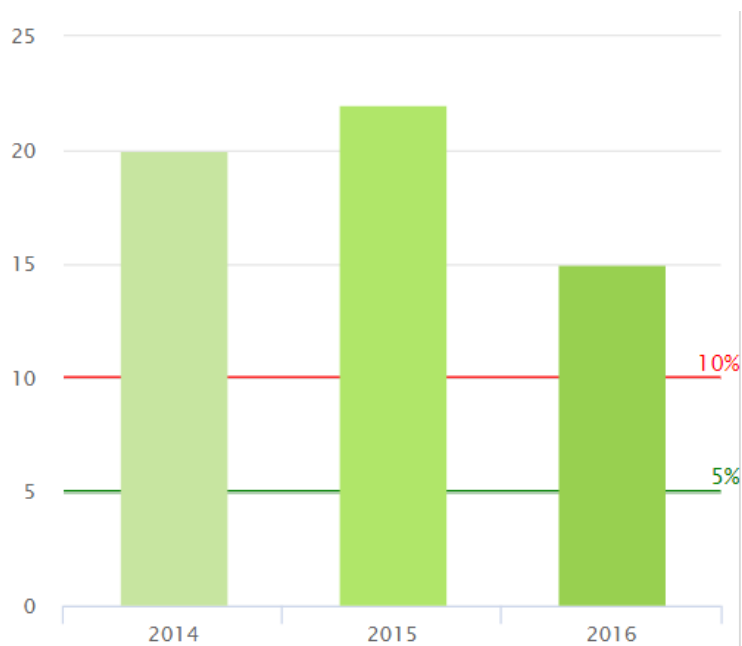
- **Posílení hospodářské soutěže:** Komise opětovně poukazuje na procentuálně vyšší míru zadávacích řízení pouze s jednou nabídkou a rovněž využívání uzavřených postupů, zejména jednacího řízení bez uveřejnění. Jak lze ale dovozovat z údajů dostupných za rok 2016, podíl zakázek zadávaných v tomto druhu zadávacího řízení má snižující se tendenci. Nedostatečná konkurence v souvislosti s veřejným zadáváním snižuje celkovou kvalitu nabídek a plnění, čehož důsledkem je negativní dopad na inovativní veřejné zadávání a v případě některých sektorů (zejména ICT) vede k tzv. vendor lock-in efektu.

⁴⁷ Na této úrovni se pohybuje i průměr v zemích OECD. Viz údaje OECD Government at a Glance – 2017 edition: Public procurement, dostupné z: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78413#>

⁴⁸ Anglické znění Strategie rozvoje veřejné správy 2015-2020 dostupné z: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_JU_2015-2020/Strategija_razvoja_ANG_final_web.pdf

⁴⁹ Závěry Komise adresované Slovinsku ve vztahu k veřejnému zadávání zveřejněné v rámci evropského semestru 2018, dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-slovenia-en.pdf>

Graf č. 5: Podíl veřejných zakázek zadáných v nesoutěžním prostředí prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění během let 2014-2016 (%) – Slovinsko



Zdroj: Evropská komise, Single Market Scoreboard

- **Profesionalizace pracovníků ve veřejném zadávání:** Na tento nedostatek upozorňuje rovněž slovinský Auditní dvůr, který se v rámci kontrolních auditů zaměřuje i na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Auditní dvůr ve své zprávě poukazuje na nejčastěji se vyskytující pochybení při veřejném zadávání, spočívající mimo jiné v porušení zásady rovného zacházení či narušení soutěže mezi dodavateli, nevyloučení nabídky nesplňující podmínky stanovené zadavatelem či pouze povšechné hodnocení nabídek, podstatné změny smlouvy ve srovnání s jejím původním návrhem nebo změna zadávací dokumentace po termínu pro podání nabídek.⁵⁰
- **Snížování rizika korupce a posílení nezávislosti dohledu:** V obecné rovině došlo v podnikatelské sféře k poklesu vnímání korupce jako hlavní překážky při podnikání, vnímání rizika korupce v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek ale zůstává na vyšší úrovni oproti unijnímu průměru. Podle závěrů zveřejněných ve Flash Barometer 457 v prosinci 2017 je korupce mezi podnikatelským prostředím vnímána jako překážka v podnikání u 35 % respondentů, ve srovnání s rokem 2015 došlo k poklesu o 22 procentních bodů. Až 77% respondentů vnímá korupci jako běžně rozšířený problém napříč zemí. 44% respondentů poukazuje na korupci v souvislosti s jejich neúspěchem v zadávacím řízení. Jako příklady nejčastěji se vyskytujících korupčních praktik jsou uváděny zakázky šité na míru, existence konfliktu zájmů při hodnocení nabídek či ovlivňování nebo manipulace s nabídkami (*collusive*

⁵⁰ Viz zpráva Auditního orgánu za rok 2015, dostupná z: [http://www.rs-rs.si/rsrcseng.nsf/V/K145E333A26EC8194C12580AD004F97B0/\\$file/Letno_2015_ang.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcseng.nsf/V/K145E333A26EC8194C12580AD004F97B0/$file/Letno_2015_ang.pdf)

bidding). Míra pravděpodobnosti postihu v případě korupčního jednání je přitom podle podnikatelského prostředí nízká. V souvislosti s dohledem nad procesem veřejného zadávání Komise negativně hodnotí absenci dostatečných záruk pro to, aby mohl být kontrolní orgán vnímán jako skutečně nezávislý.

Charakteristika legislativního rámce s ohledem na některé reformní prvky

Obdobně jako jiné členské státy se i Slovinsko při transpozici zadávacích směrnic rozhodlo jít cestou zcela nového zákona. Při přijímání nového zákona proběhla mezi zainteresovanými odborníky veřejná diskuze a předmětem kritiky se mimo jiné stala novým zákonem zaváděna vyšší míra flexibility při zadávání veřejných zakázek (např. v souvislosti s implementací nových typů zadávacích řízení či řízení, které zahrnují i prvek jednání s dodavateli) vycházející z trendu nastaveného novými směrnicemi.⁵¹ Tato flexibilita s sebou nese vyšší nároky na odbornost jednotlivých zadavatelů a Slovinsko se dlouhodobě potýká s nízkou mírou profesionalizace veřejných zadavatelů, co je doprovázeno vyšší mírou výskytu pochybení při realizaci jednotlivých postupů. Kritika ze strany odborné veřejnosti se tak týkala spíše praktické aplikace zákona než samotného textu, který formálně reflektuje požadavky směrnic.

Transpozice evropských zadávacích směrnic proběhla v Slovinsku přijetím nového **zákona o zadávání veřejných zakázek č. 91/2015** (dále jen „ZJN-3“ nebo „zákon“),⁵² který nabyl účinnosti 1. dubna 2016. Zákon je dále proveden souborem podzákonných předpisů, které detailněji upřesňují jednotlivé aspekty zadávání jako např. soubor informací, které se zveřejňují u podlimitních veřejných zakázek, zadávání veřejných zakázek s ohledem na životní prostředí či postupy v případě využití elektronické aukce. Novinku představoval rovněž zvolený způsob transpozice obou zadávacích směrnic (mimo koncesní směrnice) do jednoho zákona, neboť právní úprava týkající se sektorových veřejných zakázek byla v minulosti řešena samostatným zákonem.

Z formálního hlediska vychází zákon z požadavků směrnic a do praxe zavádí vyšší míru flexibility, zjednodušení postupů při zadávání veřejných zakázek či zkrácení lhůt v případě jednotlivých procesních úkonů. Oproti předchozímu zákonu dochází ke stanovení **kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky** jako základu pro hodnocení nabídek, nicméně bez bližší metodiky pro praktickou aplikaci.

Vedle veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje finanční limity stanovené na úrovni EU, se ZJN-3 vztahuje i na zadávání veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou pod unijními limity, s hodnotou přesahující zákonem stanovené **národní finanční limity**, jejichž výše je pro veřejné zadavatele následující:

⁵¹ Viz článek Peter Ferik: The New Slovenian Public Procurement Act (ZJN-3). *Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 142 (2016), s. 142.

⁵² Znění zákona v angličtině dostupné z: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Predpisi/ZJN-3_ang_prevod.pdf. Výše uvedené neplatí v případě koncesní směrnice, neboť v prosinci 2017 postoupilo v případě Slovinska řízení o porušení unijního práva (nenotifikační řízení) do fáze předložení věci Soudnímu dvoru EU.

- 20 000 EUR (bez DPH) v případě veřejných zakázek na dodávky, služby⁵³ nebo u soutěže o návrh;
- 40 000 EUR (bez DPH) v případě veřejných zakázek na stavební práce.

Pokud předpokládaná hodnota veřejné zakázky překračuje výše uvedené národní finanční limity, vztahuje se na zadavatele povinnost zveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení na národním portálu pro zadávání veřejných zakázek; u veřejných zakázek na stavební práce s předpokládanou hodnotou nad 500 000 EUR se ale uplatní povinnost zveřejnit oznámení i v Úředním věstníku EU. Veřejní zadavatelé mají možnost v případě zadávání těchto veřejných zakázek využít **zjednodušené řízení**, včetně možnosti jednání s dodavateli. Zjednodušené zadávací řízení dále umožňuje využití jednotného osvědčení (ESPD) či jiného obdobného osvědčení pro prokázání splnění podmínek pro účast v zadávacím řízení. Zároveň zákon ponechává zadavatelům větší flexibilitu ohledně lhůt.

V případě **zadávání veřejných zakázek, jejichž hodnota nedosahuje** výše uvedených **národních limitů**, požaduje zákon po zadavateli **dodržování principu hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti a principu transparentnosti**. To se odráží v nastavení dalších konkrétních povinností aplikovatelných na veřejné zakázky pod národními finančními limity, jako např. povinnost při hodnocení nabídek postupovat v souladu s kritériem ekonomicky nejvýhodnější nabídky, povinnost uchovávat záznamy a zveřejňovat informace o zadávaných veřejných zakázkách. I v případě těchto zakázek stanovuje ZJN-3 za účelem zvýšení transparentnosti zadavatelům **povinnost zveřejňovat na svých webových stránkách nebo na národním portálu seznam všech veřejných zakázek zadávaných v minulém roce, pokud jejich předpokládaná hodnota přesahuje hranici 10 000 EUR**. Zveřejnění by mělo obsahovat informaci o předmětu veřejné zakázky, hodnotu smluvního plnění a název dodavatele.

Zákon dále počítá s postupným náběhem na elektronickou podobu procesu zadávání veřejných zakázek prostřednictvím elektronického nástroje e-JN s předpokladem **úplné elektronizace procesu zadávání** od 1. dubna 2018. V případě centralizovaného zadávání prostřednictvím centrálního zadavatele je tato povinnost stanovena již od 1. ledna 2017. Ačkoliv ještě v roce 2016 vyzývala Komise Slovinsko k aktivnějšímu náběhu na elektronizaci zadávání veřejných zakázek, v rámci posledního vyhodnocení byla míra pokroku v této oblasti ze strany Komise hodnocena pozitivně zejména v souvislosti s připraveností na využívání jednotného osvědčení (ESPD). Podle programu reforem připravovaných slovinskou vládou na roky 2017-2018⁵⁴ by i nadále měla probíhat intenzivní digitalizace veřejného zadávání doplněním nových modulů (mimo jiné rozšiřováním produktů nabízených v elektronickém katalogu pro účely elektronické aukce, jejíž využívání je povinné v případě veřejných zadavatelů, či společného zadávání) a dokončením projektu zaměřeného na posílení transparentnosti v souvislosti se sběrem dat o zadávání veřejných zakázek Statist jako jedné z funkcionalit e-JN. Tento nástroj, funkční od roku 2016, umožňuje široké

⁵³ S výjimkou některých sociálních či jiných specifických služeb, u kterých je relevantní unijní limit 750 000 EUR.

⁵⁴ Národní program reforem 2017-2018, dostupný z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-slovenia-en.pdf>

veřejnosti sběr dat ohledně veřejných zakázek (s předpokládanou hodnotou přesahující výše uvedené národní finanční limity) realizovaných prostřednictvím národního portálu veřejných zakázek zadávaných od ledna 2013, včetně rozsáhlého vyhledávání s různou možností filtrování nebo možnost exportu dat v různých formátech.

Příklad: Transparentní platforma ERAR

Jedním z opatření s mezinárodním úspěchem, které bylo ve Slovinsku implementované za účelem zvýšení transparentnosti nejen veřejného zadávání ale obecně výdajů veřejného sektoru, je webová aplikace ERAR (dříve známa jako SUPERVIZOR umožňující vyhledávat data zpětně až do roku 2003) ve vylepšené verzi spuštěna v roce 2016. Aplikace je spravována Komisí pro prevenci korupce, které slouží k odhalování střetu zájmů a propojení mezi různými subjekty podílejícími se na veřejném zadávání. Široké veřejnosti umožňuje v uživatelsky přívětivé podobě získávat, stahovat a analyzovat data ve strojově čitelné podobě bez ohledu na konkrétního vlastníka dat (data jsou získávány z různých zdrojů, mimo jiné z informačních systémů veřejné správy provozovaných různými státními orgány jako např. Ministerstvem financí). Až na některé výjimky je většina dat rovněž automaticky aktualizována. V případě údajů týkajících se zadávání veřejných zakázek jsou data získávány z národního portálu veřejných zakázek (eNaročanje).

Slovinsko již několik let využívá v oblasti zdravotnictví i možnost **centrálního** či **společného veřejného zadávání**. Jedním z důvodů podpory jeho většího využití bylo i zjištění významných rozdílů v cenových hladinách nákupů léčiv a zdravotnického materiálu ze strany jednotlivých nemocnic. Ministerstvo zdravotnictví jako centrálním zadavatelem organizuje centralizované či společné zadávání veřejných zakázek na zdravotnický materiál. Společné zadávání veřejných zakázek na léčiva, zdravotnické prostředky či nástroje probíhá nebo do budoucna bude postupně zaváděno i na úrovni státem vlastněných nemocnic. Na základě dosavadních zkušeností s agregovaným veřejným zadáváním v oblasti zdravotnictví byla vytvořena databáze cen, kdy referenční, maximální cenou při další veřejné zakázce na obdobné plnění je nejnižší cena z katalogu. Z pohledu Komise je ale prozatím podíl společného zadávání veřejných zakázek v případě Slovinska hodnocen jako nízký ve srovnání s jinými zeměmi EU. Nedávné zkušenosti přitom ukazují, že dobře připravené zadávací řízení, zejména na nákupy zdravotnických přístrojů, může zvýšit počet nabídek ze strany dodavatelů a významně snížit nabídkovou cenu. S ohledem na specifický charakter těchto nákupů zdůrazňuje ale Komise potřebu většího zapojení expertů z oblasti zdravotnictví v celém procesu zadávání těchto specializovaných veřejných zakázek. V souvislosti s velikostí slovinského trhu zároveň Komise upozorňuje na riziko vytváření monopolního postavení některých dodavatelů či výskytu koluzního jednání z jejich strany, které se zatím nedaří úspěšně a průkazně odhalovat a následně sankcionovat.⁵⁵ Plošnější využívání agregovaného

⁵⁵ Podrobněji viz závěry Komise adresované Slovinsku ve vztahu k veřejnému zadávání zveřejněné v rámci evropského semestru 2018.

veřejného zadávání, včetně jeho rozšíření o další zboží, zůstává rovněž jednou z priorit Strategie rozvoje veřejné správy 2015-2020.

Navzdory četným reformním krokům zůstává slabinou veřejného zadávání, jak poukázala i Komise, potírání korupčních jednání při zadávacích řízeních. Slovinsko již v roce 2011 na základě **zákona o integritě a prevenci korupce**⁵⁶ zakotvilo jako povinnou náležitost smluv uzavřených v rámci veřejného zadávání **tzv. antikorupční klauzuli** umožňující v případě prokázání existence korupčního jednání během trvání smlouvy prohlášení takové smlouvy od počátku za neplatnou. V roce 2015 byl v rámci Strategie rozvoje veřejné správy představen i dvouletý program zaměřený na potírání korupce (Nulová tolerance vůči korupci). Program byl vyhodnocen jako úspěšný a v roce 2017 byl nahrazen novým programem, jehož cílem by mělo být **zajištění integrity a zvýšení transparentnosti v rámci veřejného sektoru**.⁵⁷ V oblasti veřejného zadávání lze zmínit následující klíčová opatření, která by měla být realizována do konce roku 2019:

- zjednodušení přezkumu zadávacích řízení prostřednictvím elektronizace procedury přezkumu (možnost podat žádost elektronicky);
- doplnění nových funkcionalit na národním portálu veřejných zakázek (eNaročanje), kde je vedena všechna dokumentace týkající se veřejného zadávání, a který je spravován Ministerstvem veřejné správy;
- v rámci systému preventivních opatření pokračování v metodické podpoře, proškolení, standardizace, přípravy vzorové dokumentace či vzájemné výměny dobré praxe (pro rok 2018 se zaměřením na podporu inovativního veřejného zadávání) za účelem posílení profesionalizace pracovníků ve veřejném zadávání;
- do konce roku 2018 by měl být v případě strukturálních fondů využíván i nástroj Arachne umožňující identifikaci rizik podvodů, konfliktu zájmů nebo nesrovnalostí, neboť Slovinsko patří mezi ty členské státy, které doposud tento nástroj nevyužívají.⁵⁸

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek

V obecné rovině náleží dohled **Ministerstvu veřejné správy (Ředitelství pro veřejné zakázky)**, které kromě přípravy návrhů zákonů či podzákoných předpisů zajišťuje monitoring ohledně dodržování zákonných pravidel při veřejném zadávání. Jde spíše o mapování průběhu veřejného zadávání nebo přijímání podnětů od třetích stran poukazujících na případná porušení. Dojde-li ministerstvo k závěru, že existuje podezření na porušení zákona, postoupí případ příslušným orgánům dozoru.

⁵⁶ Původní znění zákona v angličtině dostupné z: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>. Tento zákon dále veřejným zadavatelům ukládá povinnost zpracovávat plány integrity s cílem zhodnotit korupční rizika při činnosti dotčeného orgánu a stanovit opatření pro včasné odhalení těchto rizik, vč. opatření ohledně prevence či eliminace rizik.

⁵⁷ Program vlády Slovinské republiky na zvýšení integrity a transparentnosti 2017-2019, dostupný z: http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/8592/.

⁵⁸ Viz k tomu tisková zpráva z července 2017, dostupná z: http://www.svrk.gov.si/en/media_room/news/6704/.

Kontrola nad dodržováním pravidel stanovených ZJN-3 se podle **zákona o právní ochraně při zadávání veřejných zakázek**⁵⁹ je umožněna v následujících fázích veřejného zadávání:

- **předběžná kontrola** jednotlivých postupů (až do fáze zadání veřejné zakázky), kdy je řízení vedeno přímo před příslušným veřejným zadavatelem. Výsledek tohoto kontrolního procesu může být dále přezkoumán u Státní kontrolní komise;
- přezkum v rámci (správního) řízení před **Státní kontrolní komisí pro přezkum postupů při zadávání veřejných zakázek**, která je nezávislým orgánem dozoru a jejíž členové jsou jmenováni parlamentem. Řízení probíhá před tříčlenným senátem v případě veřejných zakázek nad unijními finančními limity nebo před jedním členem komise v případě veřejných zakázek pod těmito limity, na které se ale vztahuje ZJN-3;
- **soudní přezkum** před soudem první instance (tj. okresním soudem).

Významné postavení zastává i **Auditní dvůr** jako nejvyšší kontrolní orgán zajišťující mimo jiné kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Auditní dvůr společně s Ministerstvem financí, Slovinskou agenturou pro ochranu hospodářské soutěže a Komisí pro prevenci korupce patří mezi orgány ochrany veřejného zájmu při zadávání veřejných zakázek, neboť jim přináležejí pravomoc z úřední moci iniciovat přezkum zadávacího řízení.

Závěrem lze poukázat na specifické postavení **Komise pro prevenci korupce** jako speciálního, nezávislého orgánu ustanoveného v roce 2010 za účelem odhalování korupce, včetně střetů zájmů, napříč veřejnou správou s širokými vyšetřovacími pravomocemi a možností ukládat pokuty. Komise provozuje rovněž portál ERAR umožňující veřejnosti monitorovat výdaje státních orgánů včetně informací o jednotlivých dodavatelích.

Závěr

Slovinsko v oblasti veřejného zadávání již řadu let neustále pracuje na modernizaci a inovaci jednotlivých procesů zaměřených zejména na zvyšování jejich transparentnosti. Ve srovnání s ČR lze vyzdvihnout aktivní přístup ke zpřístupňování dat pro širokou veřejnost, a to i prostřednictvím opatření jdoucích nad rámec požadavků unijních předpisů v souladu s jasně definovanými cíli stanovenými pro oblast veřejného zadávání ze strany slovinské vlády. V této souvislosti je možné jako příklad dobré praxe zmínit mnohaletou zkušenost Slovinska s provozem transparentních platform (SUPERVIZOR, v aktualizované podobě ERAR), které veřejnosti umožňují efektivní kontrolu nakládání s veřejnými prostředky. Za zmínku stojí i výše národních finančních limitů, od které je zadavatelům stanovena povinnost postupovat při zadání veřejné zakázky formalizovaným postupem v souladu s požadavky zákona (ZJN-3) či uveřejňovací povinností stanovena v případě veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou již od 10 000 EUR.

⁵⁹ Anglická verze zákona dostupná z: http://www.dkom.si/legal_basis/lppppa/. Zákon byl dále novelizován v roce 2013 a 2017.

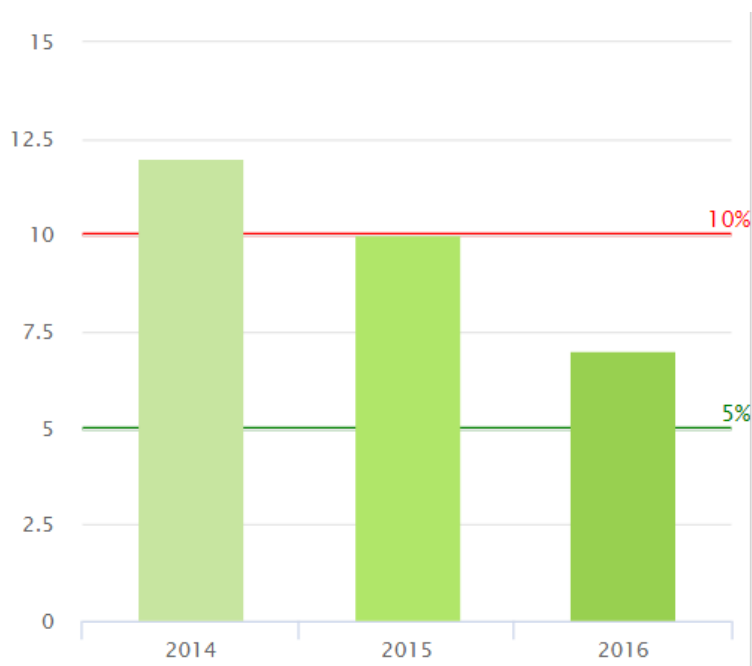
Na druhou stranu velikost slovinského trhu a orientace jednotlivých opatření pouze na národní trh představuje určitý rizikový faktor při veřejném zadávání, zejména s ohledem na potenciálně častý výskyt střetů zájmů⁶⁰ nebo koluzních praktik ze strany zainteresovaných dodavatelů. Navzdory implementaci řady opatření do praxe (jako např. helpdesk či pravidelná školení organizovaná pro zadavatele), lze v případě Slovinska dále spatřovat nedostatky související s nedostatečně konkurenčním prostředím, nezávislým dohledem či nižší profesionalizací úřednického aparátu podílejícího se na veřejném zadávání a chybějící plnohodnotnou strategii profesionalizace do budoucna.

⁶⁰ Některé problémy jsou i důsledkem poměrně úzké definice střetu zájmů podle zákona o integritě a prevenci korupce, která je zároveň podpůrně použitelná i pro oblast veřejného zadávání. Reforma protikorupčních opatření je nicméně ještě nedokončena, a to i s ohledem na připravovanou novelu zákona o integritě a prevenci korupce, kterou začátkem roku 2018 schválila vláda.

ESTONSKO

Estonsko je jednou z mála zemí střední a východní Evropy, kde je podle názoru podnikatelského prostředí riziko výskytu některé z nekalých praktik, jako např. zakázek šitých na míru, nejasných hodnotících kritérií či koluzního jednání při zadávání veřejných zakázek, nižší. Podle závěrů zveřejněných v rámci Flash Barometer 457 v prosinci 2017 je korupce jako překážka v podnikání vnímána jen u 16% respondentů z podnikatelského prostředí, navzdory tomu, že až 52% respondentů obecně vnímá korupci jako v zemi běžně rozšířený problém. Poměrně nízký je rovněž výskyt korupčních praktik či vnímání korupce jako překážky účasti v zadávacím řízení. Na druhé straně podnikatelé poukazují na příliš úzké propojení mezi politiky a podnikateli (78%). Podíl veřejných zakázek na HDP v případě Estonska v průměru za poslední roky přesahuje 13%.⁶¹ Rovněž podíl veřejných zakázek zadáných uzavřeným postupem se pohybuje v přijatelném pásmu a pod úrovní 10%.

Graf č. 6: Podíl veřejných zakázek zadáných v nesoutěžním prostředí prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění během let 2014-2016 (%) – Estonsko



Zdroj: Evropská komise, Single Market Scoreboard

Charakteristika legislativního rámce s ohledem na některé reformní prvky

Po více než dva roky trvajícím procesu přijímání a schvalování nabyl 1. září 2017 účinnosti nový **zákon o veřejných zakázkách**⁶² transponující unijní zadávací směrnice. Zákon je dále proveden dalšími podzákonnými vládními předpisy. S ohledem na více než roční prodlení s transpozicí unijních předpisů v oblasti veřejného zadávání se řízení o porušení práva EU

⁶¹ Údaje OECD Government at a Glance – 2017 edition: Public procurement, dostupné z:

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78413#>

⁶² Anglické znění zákona dostupné z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/505092017003/consolide>

(nenotifikační řízení) dostalo začátkem roku 2017 až do fáze odůvodněného stanoviska ze strany Komise.

Nový zákon reflektuje pravidla stanovená unijními směrnice a kromě zadávání veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou nad unijními limity se vztahuje i na veřejné zadávání v případě, že předpokládaná hodnota dosahuje národních finančních limitů, a to minimálně finančních limitů pro využití zjednodušeného řízení (viz níže). Zákon v tomto směru přináší snížení administrativní zátěže, neboť **národní finanční limity** byly sníženy na níže uvedené hodnoty.

Zákon stanoví **dvojitý režim pro veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou pod unijními limity**. V případě že předpokládaná hodnota veřejné zakázky (bez DPH) dosahuje následujících finančních limitů, uplatní se režim aplikovatelný na nadlimitní veřejné zakázky:

- 60 000 EUR u veřejných zakázek na zboží nebo služby, či veřejných zakázek na vybrané sociální a jiné zvláštní služby⁶³ nebo jde-li o soutěž o návrh;
- 150 000 EUR u veřejných zakázek na stavební práce;
- 300 000 EUR u veřejných zakázek na vybrané sociální a jiné zvláštní služby.⁶⁴

V případě, že předpokládaná hodnota nedosahuje výše uvedených limitů, mají zadavatelé povinnost zadat veřejnou zakázku ve **zjednodušeném řízení**, pokud předpokládaná hodnota veřejné zakázky dosahuje následujících finančních limitů:

- 30 000 EUR (bez DPH) v případě veřejných zakázek na dodání zboží nebo poskytnutí služeb;
- 60 000 EUR (bez DPH) v případě veřejných zakázek na stavební práce.⁶⁵

V případě zadávání veřejné zakázky ve zjednodušeném řízení se rovněž uplatní povinnost zveřejnit oznámení o jeho zahájení v národním registru veřejných zakázek (s výjimkou jednacích řízení bez uveřejnění, které je možné využít při naplnění důvodů předpokládaných zákonem). Zákon připouští možnost jednání s dodavateli, vyhradí-li si zadavatel tuto možnost v zadávací dokumentaci. Zákon stanoví některé minimální lhůty (např. pro podání nabídek), povinnost dodržovat obecné principy nebo předpokládá obdobné či přiměřené využití ustanovení pro nadlimitní režim (např. povinné ověřování existence důvodů pro vyloučení dodavatelů, postupy pro uzavření smlouvy nebo její změnu) nebo předpokládá povinnost zveřejnit informaci o zrušení zjednodušeného řízení v registru veřejných zakázek.

⁶³ Jedná se o služby vyjmenované v příloze XIV (popis 6-15) klasické zadávací směrnice. Tento limit se aplikuje i v případě koncesí či sektorových veřejných zakázek na tyto vybrané sociální nebo jiné zvláštní služby.

⁶⁴ Jedná se o služby vyjmenované v příloze XIV (popis 1-5) klasické zadávací směrnice. Tento limit se aplikuje i v případě koncesí či sektorových veřejných zakázek na tyto vybrané sociální nebo jiné zvláštní služby a na služby v oblasti obrany a bezpečnosti, kde je možné využít zjednodušená pravidla zadávání.

⁶⁵ Tento limit se aplikuje i v případě koncese na služby nebo u veřejných zakázek na dodání zboží nebo poskytnutí služeb v oblasti obrany a bezpečnosti, s výjimkou zadávání služeb v této oblasti podle zjednodušených pravidel, a na veřejné zakázky na dodávky nebo služby zadávané sektorovými zadavateli. V případě veřejných zakázek na stavební práce v oblasti obrany a bezpečnosti nebo v případě sektorových veřejných zakázek na stavební práce se zákonná úprava aplikuje až v případě dosažení finančního limitu 300 000 EUR.

Obdobně jako v případě českého zákona o zadávání veřejných zakázek je i podle estonského zákona o veřejných zakázkách zadavatel povinen dále postupovat v souladu se zákonnými procesními postupy, pokud zahájí zadávací řízení oznámením zveřejněným v národním registru veřejných zakázek, ačkoliv k tomu nebyl povinen.

Kromě obecných principů pro veřejné zadávání předvídaných unijními směrnici zákon mezi **obecné principy** řadí rovněž povinnost zadavatelů vyhnout se střetu zájmů narušujícímu soutěž, hospodárného a účelného využívání fondů, prostřednictvím kterých je zakázka financována, povinnost hodnotit zakázku na základě nejlepšího poměru nabídkové ceny a kvality a povinnost realizace zadávacího řízení v přiměřené lhůtě.

Zákon veřejným zadavatelům ukládá **povinnost vypracovat interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek** v případě, že celková předpokládaná hodnota jejich veřejného zadávání v rámci rozpočtového roku přesáhne objem 80 000 EUR (kumulovaně zboží a služby) nebo 500 000 EUR (stavební práce).⁶⁶ Interní pravidla by měla mimo jiné stanovit rovněž postupy pro pořízování zboží, služeb či stavebních prací, na které se nevztahuje zákonný režim, nebo opatření ohledně prevence a identifikace střetu zájmů a příslušná nápravná opatření. Zákon předvídá i možnost přípravy **ročního plánu pro veřejné zadávání**. Zadavatelé mají zároveň povinnost interní pravidla a plány zveřejnit na svých webových stránkách, včetně navazujících změn, a v registru veřejných zakázek na ně připojit odkaz. Pokud dotčený zadavatel nedosahuje výše uvedených objemů a nevztahuje se proto na něho povinnost zpracovávat interní pravidla, zákon i v tomto případě stanoví zadavateli minimálně povinnost přijmout interní předpis pro prevenci a identifikaci střetu zájmů a příslušná nápravná opatření. Tento dokument musí být následně zveřejněn.

Estonsko poměrně úspěšně implementovalo do praxe již za účinnosti starého zákona **elektronickou formu zadávání veřejných zakázek** prostřednictvím elektronického registru veřejných zakázek. Požadavek na plnou elektronizaci procesu zadávání od října 2018, jak požadují evropské směrnice, je proto v případě Estonska již téměř naplněn. Estonsko je rovněž připraveno na integraci a využívání jednotného osvědčení (ESPD) v rámci veřejného zadávání.

Příklad: Podpora inovativního veřejného zadávání

V roce 2015 představilo Estonsko v rámci programu Stát jako chytrý zákazník iniciativu, spolufinancovanou ze strukturálních fondů EU, zaměřenou na zavádění inovativních řešení ve veřejném zadávání.⁶⁷ Iniciativě předcházelo zpracování studie udržitelnosti, která byla doplněna o případové studie se zkušenostmi s inovativním veřejným zadáváním z jiných členských států a doporučení speciálně zaměřené na estonské poměry. Jako vhodné oblasti pro zavádění inovativních řešení byly identifikovány specializované oblasti jako

⁶⁶ U sektorových zadavatelů je relevantní celkový objem veřejného zadávání bez ohledu na předmět veřejné zakázky, a to 500 000 EUR.

⁶⁷ Detailnější popis iniciativy, včetně provedených studií udržitelnosti a případových studií dostupný z:

<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/economic-development-and-entrepreneurship/innovation#state-as-a-smart-customer10>

digitalizace veřejné správy (e-governance), zdravotnictví a stavebnictví. Iniciativa je koncipována jako poptávkově orientovaný nástroj na podporu aktivit ze strany jak soukromého, tak veřejného sektoru a byla v úvodu doprovázena úvodními školeními a konferencemi s cílem zvýšit mezi veřejností a státní správou povědomí o možnosti požádat o podporu při zavádění inovativních řešení. Většina inovativních řešení je v Estonsku realizována v oblasti IT či přímo s touto oblastí související.⁶⁸

Navzdory nadprůměrnému pokroku v oblasti digitalizace veřejného zadávání je předmětem kritiky ze strany Komise již řadu let nedostatečné zohlednění kvalitativních aspektů při hodnocení nabídek, neboť hlavním hodnotícím kritériem zůstává v případě většiny veřejných zakázek **kritérium nejnížší nabídkové ceny**.⁶⁹ I to je pravděpodobně jeden z důvodů pomalé integrace využívání inovativních řešení ve veřejném zadávání.

Nový zákon předpokládá i využití **centrálního** nebo **společného zadávání veřejných zakázek** a Estonsko se nachází nad unijním průměrem v oblasti agregovaného zadávání veřejných zakázek.⁷⁰ Již v roce 2012 uzavřelo s okolními státy partnerskou dohodu týkající se možnosti **přeshraničního společného veřejného zadávání** léčiv a zdravotnického materiálu, první úspěšný společný nákup byl realizován v roce 2017, následován dalším nákupem v roce 2018.⁷¹

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek

Dohled nad oblastí veřejného zadávání zajišťuje příslušný útvar **Ministerstva financí**, které nese zodpovědnost nejen za přípravu příslušných legislativních návrhů ale rovněž za přípravu, koordinaci a implementaci vládní politiky v této oblasti. Ministerstvo spravuje národní registr veřejných zakázek a poskytuje metodickou podporu jednotlivým zadavatelům mimo jiné prostřednictvím pravidelných školení či např. kontroly interních pravidel pro veřejné zadávání na základě žádosti dotčeného zadavatele. Ministerstvo je jako orgán dozoru oprávněno zahájit ve veřejném zájmu řízení v případě odůvodněného podezření na porušení zákona, ať již z vlastní iniciativy nebo na základě podnětu třetí strany.

Přezkum ohledně dodržování zákonných povinností při zadávání veřejných zakázek je umožněn na úrovni správního řízení, a to prostřednictvím (správního) řízení před **Revizní komisí pro veřejné zakázky**. Je možné jej zahájit i v průběhu zadávacího řízení, a to na

⁶⁸ Viz zhodnocení stavu inovativního veřejného zadávání v Estonsku za rok 2015, údaje dostupné z: https://www.mkm.ee/sites/default/files/inno_26_eng.pdf. Přehled aktuálně realizovaných chytrých řešení (*e-Estonia*) je dostupný z: <https://e-estonia.com/solutions/>

⁶⁹ Již pár let se pohybuje využití tohoto kritéria na úrovni přesahující 70%. Viz závěry Komise týkající se Estonska v rámci evropského semestru za rok 2018, dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-estonia-en.pdf>

⁷⁰ Podle závěrů Komise zveřejněných v rámci evropského semestru v roce 2017, činil podíl takto zadávaných veřejných zakázek 9%. Závěry za rok 2017 týkající se Estonska dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-estonia-en.pdf>

⁷¹ Jak informoval *Baltic Times*, jednalo se o společný nákup vakcín a podle Ministerstva sociálních věcí byly vakcíny pořízeny o 25% levněji oproti „klasickému“ veřejnému zadávání, dostupné z: https://www.baltictimes.com/latvia_to_purchase_vaccines_jointly_with_baltic_neighbors/

základě žádosti o přezkum jednotlivých procesních postupů zadavatele. Řízení probíhá před jedním členem komise, v případě významnějších případů je sestavováno tříčlenné kolegium. Komise je koncipována jako nezávislý orgán Ministerstva financí, nicméně její jednotliví členové jsou jmenováni a odvoláváni vládou, která jmenuje rovněž jejího předsedu. Rozhodnutí komise je dále přezkoumatelné v rámci **správního soudnictví**, kde poslední instancí představuje Nejvyšší soud.

Kromě kontroly, kterou v rámci dohledu zajišťuje ministerstvo, je významným kontrolním orgánem rovněž **Národní auditní úřad** dohlízející na hospodárné vynakládání veřejných prostředků.

Závěr

V případě Estonska lze poukázat na propracovaný systém veřejného zadávání, kdy je zejména v případě veřejných zadavatelů důraz kladen na existenci transparentně zveřejněných interních pravidel pro veřejné zadávání a jeho předběžné plánování. I v případě hodnotově nižších objemů zadaných veřejných zakázek mají veřejní zadavatelé povinnost přijmout interní pravidla minimálně pro řešení střetů zájmů, včetně příslušných nápravných opatření. Ve srovnání s ČR lze opět zmínit hodnotově nižší finanční limity, od kdy se uplatní povinnost postupovat při veřejném zadávání určitým formalizovaným postupem v souladu se zákonem.

Jako příklad dobré praxe lze v případě Estonska zmínit dlouholeté zkušenosti se zadáváním veřejných zakázek elektronickou formou, aktivní podpora inovativních řešení při veřejném zadávání nebo přeshraniční veřejné zadávání.

Obdobně jako ČR i Estonsko ještě musí zapracovat na lepší integraci a využívání kvalitativních kritérií při zadávání veřejných zakázek a jejich přednostním uplatnění před kritériem nejnižší nabídkové ceny, které v mnoha případech představuje překážku při poptávání inovativních řešení.

KAPITOLA 4: Závěry a doporučení

V jednotlivých členských státech se veřejné zakázky významně podílí na HDP a v řadě případů je úspěšné čerpání finančních prostředků z fondů EU podmíněno adekvátním nastavením závazných pravidel pro zadávání veřejných zakázek a jejich důsledným uplatňováním v praxi. Členské státy, které byly zahrnuty do srovnání, mají po formální stránce vytvořený moderní legislativní rámec zohledňující harmonizované požadavky unijních zadávacích směrnic, rozdíly lze ale identifikovat v jejich praktické aplikaci nebo v legislativních požadavcích čistě národní povahy v rámci diskreční volnosti ponechané členským státům.

Některé členské státy, které byly zahrnuty do analýzy jako např. Slovensko, Slovinsko nebo Rumunsko, se při veřejném zadávání potýkají s typově podobnými problémy a nedostatky jako Česká republika. Jako příklad lze uvést zejména nadměrné využívání uzavřených postupů při zadávání veřejných zakázek, pohybující se nad kritickou hranicí 10%, a to nejenom bez existence objektivních důvodů pro jejich využití, častý výskyt zakázek „šitých na míru“ a střetu zájmů nebo porušování zásady nediskriminace a rovného zacházení. V některých případech jsou nedostatky způsobeny nižší odborností osob podílejících se na veřejném zadávání či nedostatečnou odbornou přípravou projektu, mimo jiné i z důvodu časové tísně. V této souvislosti lze proto i v případě České republiky doporučit pokračování v metodické podpoře, včetně standardizace dokumentace vztahující se k veřejnému zadávání, další odborné vzdělávání veřejných zadavatelů s důrazem na nové prvky unijních zadávacích směrnic a zintenzivnění vzájemné výměny dobré praxe.

Na druhou stranu rovněž členské státy s nízkým korupčním potenciálem a vysokou mírou transparentnosti procesu veřejného zadávání, jako je tomu v případě Estonska, se potýkají s nižší profesionalizací odborného aparátu v oblasti veřejného zadávání, co představuje překážku při zavádění komplexnějších řešení, včetně podpory inovativního veřejného zadávání nebo preference využívání kvalitativních kritérií při hodnocení nabídek před kritériem nejnižší nabídkové ceny.

V případě České republiky lze potenciálně do budoucna uvažovat o možnostech zvýšení transparentnosti zejména u veřejných zakázek malého rozsahu. Analyzovaný vzorek členských států počítá s určitými formalizovanými postupy i v případě veřejných zakázek hodnotově nižších než veřejné zakázky malého rozsahu ve smyslu českého zákona o zadávání veřejných zakázek, popřípadě jsou jednotlivým zadavatelům stanoveny alespoň minimální uveřejňovací povinnosti o těchto veřejných zakázkách. Rovněž větší důraz na existenci jasných pravidel a důslednějšího plánování zadávání veřejných zakázek může v řadě případů snížit výskyt korupčních rizik a případných nesrovnalostí ve fázi realizace konkrétní veřejné zakázky.

Inspirací pro Českou republiku může být i masivnější elektronizace jednotlivých fází procesu veřejného zadávání, včetně iniciace kontroly, jejíž míra reálné upotřebitelnosti se v případě analyzovaných členských států někdy liší. S tím souvisí i vnímání transparentnosti procesu

zadávání veřejných zakázek z pohledu široké veřejnosti a možnost její práce s otevřenými daty, včetně propojení dat a reálná možnost jejich efektivní kontroly zejména ze strany zainteresované odborné veřejnosti. U některých členských států byla po formální stránce identifikovaná snaha o transparentní přístup ve vztahu k veřejným datům, nicméně praktické zkušenosti zainteresované veřejnosti poukazují na poměrně časově náročný postup v souvislosti s jejich vyhledáváním, propojením a následným zpracováním. Absenci efektivního propojení veřejných dat v tomto případě většinou musí suplovat právě zainteresovaná odborná veřejnost (jedná se zejména o případ Rumunska či Slovenska). Vyzdvihnout lze proto praktické zkušenosti členských států aktivně provozujících transparentní platformy (zejména Slovinsko), které umožňují integraci dat z různých zdrojů bez ohledu na provozovatele konkrétního informačního systému veřejné správy.

Doporučení

- Posílení preventivních opatření, mimo jiné prostřednictvím povinné existence dostatečně jednoznačných a transparentně identifikovatelných interních pravidel pro veřejné zadávání, včetně postupů pro řešení střetu zájmů a příslušných nápravných opatření, a jejich náležitě praktické aplikace a kontroly. Důslednější integrace prvku plánování do procesu veřejného zadávání a ex ante a průběžných kontrol zaměřených na oblasti nejčastěji se vyskytující nesrovnalostí s cílem minimalizovat jejich výskyt v následujících fázích realizace projektu.
- Cílené snižování podílu využití uzavřených postupů při zadávání veřejných zakázek. V případě jejich použití větší důraz na jednoznačnost, objektivnost a transparentnost zdůvodnění a posílení namátkových kontrol.
- Posílení transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek, včetně důslednější kontroly a efektivnějšího vynucování plnění existujících zákonných povinností. Důraz na úplnost dat a jejich otevřenost pro využití ze strany široké veřejnosti. Rozšíření povinných formalizovaných postupů a zvýšení transparentnosti zejména v případě veřejných zakázek malého rozsahu.
- Plná elektronizace veřejného zadávání s důrazem na uživatelsky komfortní prostředí, důslednější integraci a interoperabilitu dat z existujících systémů.
- Důraz na další zvyšování odborné kvalifikace pracovníků podílejících se na veřejném zadávání prostřednictvím vzdělávacích aktivit zaměřených zejména na některé jeho specifické aspekty, jako např. širší využití kvalitativních kritérií, inovativní veřejné zadávání nebo zvýšení podílu centralizovaného či společné veřejného zadávání. Masivnější využití interaktivních forem vzdělávání s potenciálně širším dosahem, včetně e-learningu, webinářů či webového průvodce procesem zadávání veřejných zakázek (včetně přípravné fáze a po zadání veřejné zakázky). Aktivnější integrace a sdílení dobré praxe nebo naopak příkladů nejčastějších porušení a nesrovnalostí, včetně možností jejich řešení.

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

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

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

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

www.transparency.cz
posta@transparency.cz
[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)



© Transparency International ČR Všechna práva vyhrazena