



Zkušenosti s implementací novely zákona o veřejných zakázkách

Konference NKÚ
Veřejné zakázky – hodnota za peníze

18. června 2013

WEINHOLD LEGAL

TÉMATÁ

- Splnila Novela zákona cíle, kterých měla právní úprava dosáhnout?
- Jaké nejvýraznější změny přinesla a jak funguje jejich praktická aplikace?
- Prováděcí právní předpisy a jejich zavádění v praxi
- Dopady a přínosy Novely zákona

- Jaké návrhy byly projednávány v rámci Novely?
- Je dosahováno očekávaných cílů a předpokládaných přínosů?
- Co přinesla Novela a co naopak chybí?
- Jaký může být případný budoucí vývoj reformy právní úpravy veřejného zadávání?

Členové Expertní skupiny ministra pro místní rozvoj

- MMR ČR, MF ČR, MV ČR, MPO ČR,
- VV, ODS, TOP09, ČSSD,
- vláda/NERV, ÚOHS,
- Platforma pro transparentní veřejné zakázky,
AVZ, Transparency Int´l, WEINHOLD LEGAL,
Oživení, Česká komora architektů

Milníky postupu prací na Novele

- Květen 2010 – „39 opatření“ Platformy, závazek prosazení
- Srpen 2010 – Programové prohlášení vlády
- Říjen 2010 – zahájení činnosti Expertní skupiny ministra
- Únor 2011 – zveřejnění první verze paragraf.znění
- Duben 2011 – upravená verze do připomínkového řízení
- Květen 2011 – schvalování vládou
- Červen 2011 – první čtení v PS
- Říjen 2011 – druhé čtení v PS
- Listopad 2011 – třetí čtení v PS – Novela schválena
- Prosinec 2011 – Senát vrátil novelu do PS
- Leden 2012 – závěrečné hlasování v PS
- Duben 2012 – účinnost Novelu

Připomínky a pozměňovací návrhy

- V rámci meziresortního připomínkového řízení (duben/květen 2011) – více než 900 připomínek
- Přibližně 400 „technických“ připomínek bylo vypořádáno
- Více než 500 věcných připomínek zůstalo nevypořádáno
- Přiděleno Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PS a Hospodářskému výboru PS
- Rozsáhlé pozměňovací návrhy

Průběh projednávání Novelu

- Poslanecká sněmovna přijala dne 4. listopadu 2011 Novelu a následně ji postoupila Senátu
- Senát vrátil Novelu do PS s pozměňovacími návrhy přijatými dne 14. prosince 2011
- Poslanecká sněmovna rozhodla o konečném znění Novelu dne 31. ledna 2012, a sice kvalifikovanou většinou (101+) rozhodla o přijetí původního znění přijatého PS dne 4. listopadu 2011
- Novela vyhlášena pod č. 55/2012 Sb.

Vymezení účelu Novely

„Primárním účelem novely zákona o veřejných zakázkách není transpozice evropských směrnic, ale změna národní úpravy zadávání veřejných zakázek tak, aby se omezila korupční rizika při jejich zadávání.“

Klíčové změny v Novele

- **Snížení zákonných limitů pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu** (nyní 2 mil. Kč bez DPH – dodávky a služby, resp. 6 mil. Kč bez DPH – stavební práce) na:
 - 1.4.2012-31.12.2013 : 1 mil. Kč dodávky a služby, 3 mil.Kč stavební práce;
 - 1.1.2014 : 1 mil. Kč vše
 - [zjednodušené podlimitní ř. - veřejné zakázky na stavební práce – z 20 mil.Kč na 10 mil.Kč.]
- **Zavedení povinnosti uveřejnit smlouvu (včetně změn a dodatků), výši skutečně uhrazené ceny a seznam subdodavatelů, se stanovenými výjimkami:**
 - smlouva se nezveřejní – VZMR <500 tis. Kč a další specifikované případy;
 - skutečně uhrazená cena se nezveřejní – VZMR a další specifikované případy;
 - v seznamu subdodavatelů, který bude povinně předkládat zadavateli dodavatel, se neuvedou ti, kteří se na splnění zakázky podíleli méně než 10 % (5 % u významné veřejné zakázky); u subdodavatelů – a.s. je přílohou seznamu i seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu



Klíčové změny v Novele

- **Veřejný zadavatel musí vypracovat a uveřejnit odůvodnění**
 - účelnosti veřejné zakázky;
 - přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady;
 - vymezení obchodních a technických podmínek veřejné zakázky ve vztahu k potřebám zadavatele;
 - stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek ve vztahu k potřebám veřejného zadavatele.

U významných zakázek (nad 300 mil.Kč/stát, nad 50 mil.Kč/municipality) **schvalování** vládou/zastupitelstvem/orgánem rozhodujícím o hospodaření právnických osob zřízených/financovaných státech/municipalitou.

- **Povinnost zadavatele zrušit zadávací řízení, pokud obdrží (či zůstane k hodnocení) pouze jedna nabídka - se stanovenými výjimkami:**
 - JŘsU ve výj.případech (fin.,porad.služby, výzkum apod.), příp. sektorový zadavatel;
 - JŘbU – zvl.důvody, nouze, dodatečné/náhradní dodávky apod.;
 - zadání na základě rámcové smlouvy.
- **Zavedení vyškolených "osob se zvláštní způsobilostí" - povinně členové hodnotící komise + vyjadřují se k ZD u nadlimitních VZ zadávaných veř. zadavatelem**



Klíčové změny v Novele

- Zavedení **seznamu hodnotitelů**, z něhož budou losováni členové do hodnotících komisí u **významných zakázek** (nad 300 mil.Kč/stát, nad 50 mil.Kč/municipality)
- Režim zadavatele v případě, že naplňuje **znaky veřejného a současně sektorového zadavatele** v sektoru vodárenství, bude takový, že zadavatel bude postupovat dle ustanovení zákona pro veřejného zadavatele
- Plnění ekonomických a finančních kvalifik..předpokladů nahrazeno **čestným prohlášením o ekonomické a finanční způsobilosti** splnit veřejnou zakázku, nebude možné splnit prostřednictvím subdodavatele
- **Předběžné oznámení** – zadávací řízení začíná 1 měsíc po předběžném oznámení, u všech veřejných zakázek, (se stanovenými výjimkami):
 - VZMR;
 - zjednodušené podlimitní řízení;
 - JŘsU;
 - vybrané případy JŘbU;
 - pokud zadavatel předchozí řízení zrušil pro obdržení jediné nabídky.



Prováděcí předpisy k Novele

- Vyhláška o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele
- Vyhláška o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky pro účely zákona o veřejných zakázkách
- Vyhláška, kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce
- Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr

Ohlasy - závěr r.2012/začátek r.2013

- Zpravidla platí: „kdo nemá problém – mlčí, komu vadí – křičí“
- Přesto se nevyskytly zásadní výhrady či potíže s implementací zákona jako takového po Novele
- Výjimkou je povinnost zrušení zadávacího řízení, pokud je jen jedna nabídka [*pozn.-nešlo o opatření navržené Platformou pro transparentní veřejné zakázky*] – tato změna způsobila v některých oblastech veřejného zadávání problémy
- Praktické potíže / obavy způsobila zejména několikaměsíční absence prováděcích předpisů
- Na přelomu roku se nicméně z určitých stran objevily medialisované výhrady, zejména založené na [mylné!] výtce, že Novela nutí vybírat jen podle nejnižší ceny, a dále, že Novela údajně způsobila pokles zakázek/ekonomický propad



Zprávy z tisku

[Ekonom, Investujeme.cz, Lidové noviny, E15]

Veřejné zakázky: I vy půjdete za mříže

Z veřejných zakázek se stala soutěž o nabídku nejnižší ceny. Ta je obvykle jediným kritériem, které se zadavatelé nebojí použít.

Investujeme.cz

Novela zákona o veřejných zakázkách přispěla k propadu HDP o 41 miliard Kč a ke snížení zaměstnanosti o téměř 20 tisíc míst

19.02.2013 09:58 | Kategorie: [Makro](#) | [0 komentářů](#)
Tagy: [veřejné zakázky](#) [zaměstnanost](#) [HDP](#)

ZLÁMALOVÁ: Chobotnice vrací úder

24. února 2013 13:45

Jak nejpřesvědčivěji vrátit staré dobré pořádky při zadávání veřejných zakázek, které loni v dubnu nabourala nová, podstatně přísnější a průhlednější pravidla?

Uspořádejte konferenci, poříďte si studii s falešnými daty, nappěte je do úst ministromi a postrašte už tak dost vystrašené lidi, o kolik pracovních míst kvůli rozboření starých dobrých sítí přísátých na veřejné peníze přijdou.

Kritérium nejnižší nabídkové ceny při zadávání veřejných zakázek používáte zejména proto, že máte obavy z napadnutelnosti výběrového řízení pro netransparentnost?

(v procentech)



Pramen OTIDEA

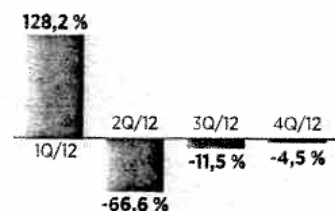


Zprávy z tisku

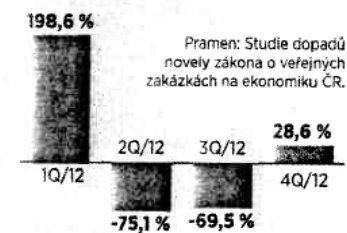
[Mladá fronta Dnes, Lidové noviny]

Jak ovlivnil nový zákon zadávání zakázek

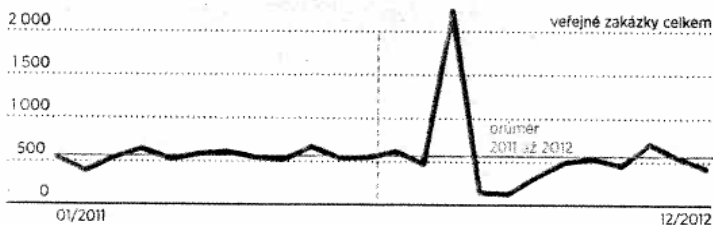
Meziroční změna počtu oznámení o zakázce



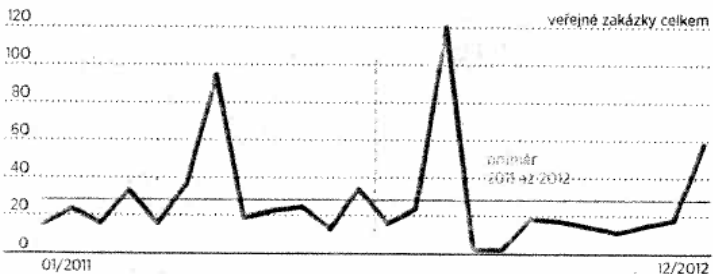
Meziroční změna hodnoty zakázek



Vývoj počtu oznámení o zakázce



Vývoj počtu oznámení podle hodnoty (v mlrd. Kč.)



Počet i hodnota veřejných zakázek loni vzrostly, ministr průmyslu však burcuje proti jejich propadu

Vývoj veřejných zakázek v Česku

Veřejné zakázky (VZ) za rok	2011	2012	Změna v procentech	1. pololetí 2011	1. pololetí 2012	Změna v procentech
Zahájené VZ v miliardách korun	269	271	0,7 %	89,4	153,4	71,6 %
Počet zahájených VZ	4782	5001	5,8 %	2323	3009	29,5 %
Zadané VZ v miliardách korun	228	265	16,2 %	122,7	162,5	32,4 %
Počet zadaných VZ	8673	10 683	23,2 %	4 098	4 420	7,9 %

Zadané VZ za rok podle druhu (v miliardách korun)	2011	2012	Změna v procentech	1. pololetí 2011	1. pololetí 2012	Změna v procentech
Dodávky	91,5	94,7	3,5 %	60,6	67,6	11,6 %
Služby	39	62,7	60,8 %	17,6	42,2	140,0 %
Stavební práce	97,5	107,6	10,4 %	44,5	52,7	18,4 %
Celkem	228	265	16,2 %	122,7	162,5	32,4 %

Zadané VZ podle limitu (v miliardách korun)	2011	2012	Změna v procentech	1. pololetí 2011	1. pololetí 2012	Změna v procentech
Nadlimitní	176	212	20,5 %	100,8	138,8	37,7 %
Podlimitní	49	49	0,0 %	21,5	22,2	3,3 %
Nespecifikované	3	4	33,0 %	0,4	1,5	275,0 %
Celkem	228	265	16,2 %	122,7	162,5	32,4 %

Limity veřejných zakázek	Podlimitní	Nadlimitní
Stavební práce	od 3 milionů do 125,265 mil. Kč	nad 125,265 mil. Kč
Dodávky a služby pro stát	od 1 milionu do 3,256 mil. Kč	nad 3,256 mil. Kč
Dodávky a služby pro obce	od 1 milionu do 5,01 mil. Kč	nad 5,01 mil. Kč
Dodávky a služby pro sektorové zadavatele	od 1 milionu do 10,021 mil. Kč	nad 10,021 mil. Kč

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj

Zahájené VZ = zadavatel vypsal tender na dodávku, uvedl předpokládanou cenu
Zadané VZ = je vybrán konkrétní dodavatel a dohodnuta konečná cena



Zprávy z tisku

[Česká pozice]

Názor 1: Pokles počtu veřejných zakázek i jejich hodnoty je výsledkem novely zákona o veřejných zakázkách

Názor 2: Objem veřejných zakázek není určován textem zákona, ale množstvím finančních prostředků v rozpočtech zadavatelů

Podle Asociace krajů ČR se prý dvě třetiny krajů bojí, že pokud nevyberou nabídku s nejnižší cenou, budou nařčeny z netransparentního jednání



Cíle novely ZVZ

- „**Hlavním cílem** navrhované novely je **zvýšení transparentnosti** zadávání veřejných zakázek a **posílení možnosti kontroly** vynakládání veřejných prostředků. Vedle toho lze pojmenovat **další oblasti změn**, které představují zjednodušení podmínek pro uchazeče a úpravy procesu výběru nejvhodnějšího uchazeče pro snazší aplikaci zákona, **které vzešly z požadavků praxe**. „
 - » [Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely ZVZ, květen 2011]
- „**Snížení administrativní zátěže zadavatelů a dodavatelů**“ – nepochybně žádoucí, nejednalo se však o primární cíl vytyčený novelou
- Úvahy nad tím, zda novela dosáhla údajného „**proklamovaného cíle snížení administrativní zátěže**“, se mívají se skutečnými proklamovanými hlavními cíly
- **Zajištění rovné soutěže, nezávislého dohledu a transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky (tedy „cizími“ z hlediska zadavatelů) bez jisté administrativy nelze; vyváženost požadavků je nadále velkou výzvou**



Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

- „V případě přijetí všech legislativních opatření a realizace všech nelegislativních opatření, bez zohlednění nákladů na taková opatření, je podle odhadu předkladatele dán **prostor pro** každoroční **úsporu** veřejných finančních prostředků ve výši cca 15% z objemu veřejných zakázek, tj. 87 mld. Kč s DPH.“
 - » [Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely ZVZ, květen 2011]
- A) Snížení veřejných zakázek: je to jev
 - **žádoucí** [úspora veřejných prostředků]
 - nebo
 - **nežádoucí** [snížení HDP] ?
- B) *Došlo ke snížení veřejných zakázek v roce 2012 nebo ne ?*
- C) *Pokud by ke snížení veřejných zakázek v roce 2012 skutečně došlo, je to přičitatelné novele ?*



Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

Veřejné zakázky:
„nepočítatelné“

Počítat lze:

(a) množství zadávacích řízení;

nebo

(b) peníze utracené za veřejné
zakázky

Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

Počet

zadávacích řízení:

- z hospodářského hlediska (úspory / HDP) samo o sobě relativně „nezajímavé“ číslo
- závisí na parametrech: novelou změněny limity (ZŘ v r.2011 ≠ ZŘ v r.2012)
 - „účelové dělení / slučování“ zakázek

Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

Lze provádět meziroční srovnání r. 2011 a r. 2012 ?

Rok 2012 – mimořádný průběh :

- „předzásobením“ zadavatelů před účinností novely v 1Q 2012

- 2Q a 3Q 2012 ovlivněny „předzásobením“ a čekáním na prováděcí předpisy

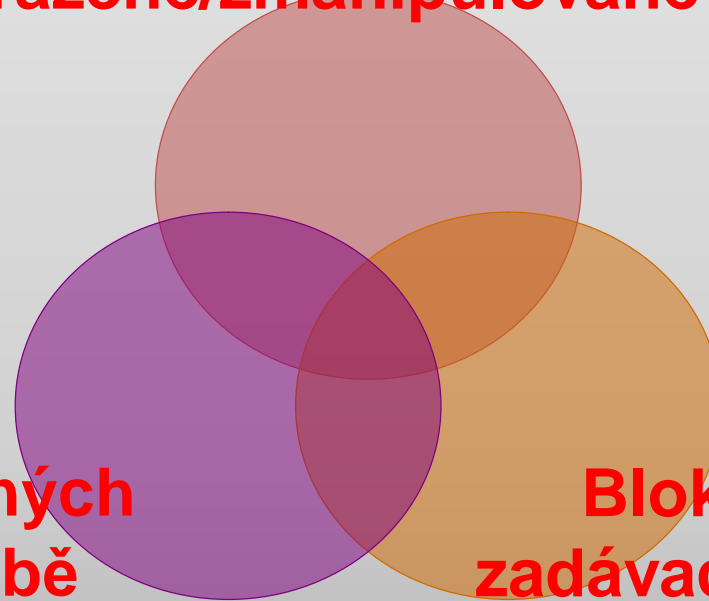
- změna limitů → statisticky sledovatelné (zveřejňované) *jiné* zakázky v r. 2012 než v r. 2011

Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

Méně veřejných peněz vynaložených na předražené/zmanipulované zakázky



Škrty ve veřejných rozpočtech v době ekonomického útlumu



Blokace zadávacích řízení v důsledku novely / zvýšené administrativy



Různé možné příčiny → stejný důsledek: „méně peněz za zakázky“



Snížení veřejných zakázek jako dopad novely ?

- Došlo vůbec ke statisticky významné meziroční změně ?

Údaje vládního gestora veřejných zakázek (MMR) to nepotvrzují

- **Multikausalita:**

dopady novely (pozitivní a/nebo negativní) nelze spolehlivě oddělit od dalších mohutných příčin (zejména: rozpočtové škrty)

Posouzení dopadů novely ZVZ

- Potřeba vyhodnocení SKUTEČNÝCH možných potíží spojených s novelou
- Adresná a konkrétní vyjádření namísto obecných postesků či „dojmů“
- Připomínky od opravdových účastníků zadávacích procesů + oslovení representativního počtu namísto obtížně dešifrovatelných plurálů („firmy/kraje/starostové si stěžují...“
kolik? {2,∞})

Posouzení dopadů novely ZVZ

- Přesné rozlišení možných zdrojů potíží:
 1. zákon
 - **ustanovení** loňské **novely** zákona
 - **původní ustanovení** zákona, která se novelou nezměnila
 2. prováděcí předpisy (vyhlášky)
 3. nesprávná praxe zadavatelů
- Odkaz na konkrétní zadávací řízení, při nichž se vyskytly potíže, namísto zevšeobecňování

Posouzení dopadů novely ZVZ

Potřeba hlubšího analytického zkoumání – příklad:

- **Nejnižší nabídková cena jako jediné hodnotící kritérium:**
 - zákon to neukládá,
 - dokonce ani neuvádí jako první variantu,
 - novelou se ustanovení zákona vůbec nezměnila
- **ALE:**
 - větší transparentnost „nutí“ zadavatele veřejně obhajovat způsob výběru,
 - výběr nejlevnějšího dodavatele na první pohled vypadá nejobhajitelněji (ač mnohdy není nejvhodnější)

Jak řešit?

(a) snížením možnosti veřejného dohledu, aby na pracovníky zadavatelů bylo „méně vidět“, a tito se nemuseli tolik „obávat“ ?

(b) zákazem vybírání nejlevnějšího dodavatele ?

(c) posílením metodického vedení / výuky zadavatelů ?

(d) jinak ...?



Posouzení dopadů novely ZVZ

Povinné zrušení zadávacího řízení při jediné nabídce – možné varianty řešení potíží:

- Umožněním opakování zadávacího řízení (napodruhé není nutné zrušení)
 - VÝHODA: Jednotné universální řešení pro všechny obory, které poctivé zadavatele „trestá“ méně než původní opatření
 - NEVÝHODA: Pokud bylo původním cílem opatření zabránit „šití zakázek na míru“, opakování při nezměněné kvalifikaci (i) poctivé zadavatele zdrží zbytečným opakováním, a přitom (ii) „ušití“ zakázky na míru“ nezabrání, jen bude zadání trvat déle
- Vybráním určitých oborů (druhů dodávek a služeb), pro něž povinné zrušení platit nebude:
 - VÝHODA: Nadále zabrání „šití zakázek na míru“ alespoň pro některé dodávky a služby
 - NEVÝHODA: Obtížné provedení výběru těch oborů (druhů dodávek a služeb), pro které bude platit výjimka z pravidla

Další legislativní práce

- Novelisovat ZVZ nyní ?
- Pokud ano, jak ?
- Jiná (mimolegislativní) opatření ?
- Transposice nových evropských zadávacích směrnic (konečné znění ještě není známé)

Další legislativní práce

- Je připravována „malá technická novela“ – ve stadiu dokončení meziresortního připomínkového řízení
- Zaměření na vybraná problematická místa (rušení při jedné nabídce; eliminace či pozastavení změn, které měly nabýt účinnosti až 1.1.2014)
- Netýká se žádného z „39 opatření“ Platformy pro TVZ
- Větší změny zákona (příp. nový zákon) až po schválení nových evropských zadávacích směrnic

JUDr. Daniel Weinhold, Ph.D.

Weinhold Legal, v.o.s.

Charles Square Center

Karlovo náměstí 10

Praha 2

Daniel.Weinhold@weinholdlegal.com

tel: 225 385 336

