

Férové soutěžení veřejných zakázek malého rozsahu

V čem je problém?

Trh s veřejnými zakázkami v České republice je velmi netransparentní, měřeno podílem zakázek evidovaných v Informačním systému veřejných zakázek (dále jen ISVZ), kdy chybí zakázky v hodnotě přibližně okolo 40 % celkového trhu. Např. v roce 2016 bylo celkem utraceno 486 mld. Kč s tím, že v ISVZ byly evidovány zakázky jen za 323 mld. Kč. Hlavní příčinou netransparentnosti jsou vysoké limity pro veřejné zakázky malého rozsahu (dále jen VZMR): 2 mil. Kč bez DPH pro nákup dodávek a služeb a 6 mil. Kč bez DPH pro stavební zakázky. Do tohoto limitu záleží na libovůli zadavatelů, zda a jak budou vybírat dodavatele zakázek, zda přímým zadáním nebo v soutěži. Při zadávání zakázek s cenou do tohoto limitu neexistuje zákonná povinnost dodržovat žádné zadávací procedury, tedy ani zajistit transparentnost. Velmi benevolentní zákonná regulace činí z VZMR snadný způsob pro obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek, případně páčání trestné činnosti a následné narušování konkurence na trhu. Dochází především k tomu, že vysoké limity jsou zneužívány pro snadné dělení zakázek do několika menších, podlimitních, a také k přidělování zakázek bez soutěže. Důsledkem jsou tak netransparentní i nevhodné výdaje veřejné správy.

Podíl veřejných zakázek evidovaných v ISVZ na trhu veřejných zakázek v letech

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 56,37 % | 65,92 % | 62,76 % | 77,62 % | 54,37 % | 66,46 % |

Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, MMR 2016

Ministerstvo financí konstatuje nárůst poměru VZMR, které zároveň považuje za hlavní problémový typ zakázek. Podle NKÚ je jedním ze čtyř nejčastějších pochybení zadavatelů při zadávání veřejných zakázek jejich účelové dělení do více samostatných zakázek a postupné zadávání v režimu podlimitních zakázek nebo zakázek malého rozsahu. Takovou praxi známe např. při nákupu léků za stovky milionů bez soutěže, praní prádla či nákupu masa na Ministerstvu vnitra, rekonstrukci hotelu Prahy 10 za 25 mil. Kč či stavebních pracích na České poště.

VZMR na služby (právní poradenství) mezi HL. m. Praha - WEIL, GOTSHAL & MANGES s.r.o

| Datum | Hodnota bez DPH | Předmět objednávky |
|---------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| leden 2010 | 1 800 000 | vypracování rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS a zastupování v řízení - S182, OBJ/66/01/000575/2010 |
| duben 2010 | 1 990 000 | právní poradenství ve věci přípravy smluvní dokumentace karta Opencard, OBJ/66/01/000629/2010 |
| duben 2010 | 1 900 000 | vypracování rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS a zastupování v řízení - S37, OBJ/66/01/000637/2010 |
| září 2010 | 1 980 000 | právní poradenství ve věci žaloby proti rozhodnutí MHMP protipovodňová opatření, OBJ/66/01/000687/2010 |
| listopad 2010 | 1 950 000 | právní poradenství ve věci soudního řízení OS P9, sp.zn. 99C12/2010, OMI/OBJ/980/10 |

Na základě podnětu Oživení dostalo hl. m. Praha za tyto a další zakázky pokutu 100.000,-Kč od ÚOHS.

VZMR na stavební práce: "Opravy lesních cest", Lesní správa Lány, p.o. KPR... Dělení zakázek?

| Datum | Hodnota s DPH | Dodavatel |
|---------------|---------------|--------------------|
| říjen 2014 | 4 053 345 | SILMEX, s.r.o. |
| říjen 2014 | 5 609 786 | ZNAKON, a.s. |
| prosinec 2014 | 1 237 642 | ZKP Kladno, s.r.o. |

Na tyto a další zakázky by Oživení rádo poslalo podnět na ÚOHS. Ale za 10.000,- Kč..?

Od jakého limitu je nutno soutěžit zakázku v EU

| Země | Stavební práce | Dodávky | Služby |
|------------------------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| Německo (federální úroveň) | 10,000 € | 500 € | 500 € |
| Malta | 10,000 € | 10,000 € | 10,000 € |
| Švédsko | 10,000 € | 10,000 € | 10,000 € |
| Velká Británie (centrální státní správa) | 11,000 € | 11,000 € | 11,000 € |
| Litva | 14,000 € | 4,000 € | 4,000 € |
| Bulharsko | 25,000 € | 15,000 € | 15,000 € |
| Francie | 25,000 € | 25,000 € | 25,000 € |
| Velká Británie (vyjma centrální státní správy) | 28,000 € | 28,000 € | 28,000 € |
| Polsko | 30,000 € | 30,000 € | 30,000 € |
| Belgie | 30,000 € | 30,000 € | 30,000 € |
| Estonsko | 30,000 € | 10,000 € | 10,000 € |
| Dánsko | 40,000 € | 70,000 € | 70,000 € |
| Itálie | 40,000 € | 40,000 € | 40,000 € |
| Slovinsko | 40,000 € | 20,000 € | 20,000 € |
| Maďarsko | 50,000 € | 26,600 € | 26,600 € |
| Irsko | 50,000 € | 25,000 € | 25,000 € |
| Španělsko | 50,000 € | 18,000 € | 18,000 € |
| Chorvatsko | 67,000 € | 27,000 € | 27,000 € |
| Slovensko | 70,000 € | 20,000 € | 20,000 € |
| Maďarsko | 80,000 € | 50,000 € | 50,000 € |
| Norsko | 115,000 € | 115,000 € | 115,000 € |
| Lotyšsko | 145,000 € | 58,000 € | 58,000 € |
| Finsko | 150,000 € | 60,000 € | 60,000 € |
| Nizozemí | 150,000 € | 40,000 € | 40,000 € |
| Portugalsko | 150,000 € | 75,000 € | 75,000 € |
| ČR | 234,375 € | 78,125 € | 78,125 € |
| Rumunsko | 500,000 € | 130,000 € | 130,000 € |

 Zdroj: <http://europam.eu>, Data ke Kypru, Řecku a Lucembursku brala v potaz pouze evropské limity.

Co se povinně (ne)uveřejňuje

| Kroky | VZMR | v režimu ZZVZ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------|
| vyhlášení soutěže (vymezení poptávky, podmínky soutěže, kvalifikační podmínky, kritéria výběru, soutěžní lhůty atp.) | | X |
| oznámení o zadání zakázky | | X |
| informace o hodnocení nabídek a zdůvodnění vybraného vítěze | | X |
| smlouva s dodavatelem | X (nad 0,5 mil. Kč) | X |

U VZMR není nutné takové dokumenty a informace nejen zveřejňovat, ale také vyhotovovat. Může se snadno stát, že k zadání VZMR nebude zpracována žádná dokumentace a postup bude zcela legální.

Co s tím?

Navrhujeme změnu prosadit postupně přirozeným tlakem trhu (dodavatelů) na zadavatele zakázek. Konkrétně doporučujeme zavedení publikačních povinností nezbytných pro zadání veřejných zakázek malého rozsahu s tím, že samotná administrace VZMR bude nadále benevolentní (tj. dodržování obecných zásad).

- ▶ Bude stanovena nová **povinnost zveřejnit poptávku, průběh soutěže i informace o vítězné nabídce od hodnoty zakázky 1 milion Kč**. Porušení těchto povinností bude v zákoně bráno jako správní delikt zadavatele a může být přezkoumáno a sankcionováno ze strany ÚOHS.

Zprůhlednění veřejných zakázek malého rozsahu

| Co je třeba pro zadání VZMR nad 1 mil. Kč? | Stávající úprava | Navrhovaná úprava |
|--------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kalkulace předpokládané hodnoty | Povinné dle ZZVZ* | Povinné dle ZZVZ* |
| Publikace informací o záměru zadat zakázku | Není povinné | Povinnost uveřejnit výzvu na profilu zadavatele před zadáním zakázky. Výzva musí obsahovat alespoň: <ul style="list-style-type: none"> • stručný popis předmětu zakázky, • lhůty pro účastníky, • způsob získání dalších informací, • informace, zda je výzva určena předem neomezenému okruhu uchazečů |
| Soutěžní lhůty | Libovolné | Libovolné |
| Publikace informací o výsledku zadávacího řízení | Není povinné | Povinnost uveřejnit písemnou zprávu na profilu zadavatele do 30 dnů od zadání zakázky. Zpráva musí obsahovat alespoň: <ul style="list-style-type: none"> • identifikaci zadavatele, předmět zakázky a cenu ve smlouvě, • identifikaci dodavatelů, kteří podali nabídku • identifikaci vybraného dodavatele a odůvodnění výběru |
| Náležitosti smlouvy | Libovolné | Libovolné |
| Uveřejnění smlouvy vč. dodatků | Povinné dle ZZVZ* a registru smluv | Povinné dle ZZVZ* a registru smluv |

* ZZVZ - zákon o zadávání veřejných zakázek

Legislativně technické provedení

Změny navrhujeme řešit novelizací zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek s cílem zajistit transparentnost výběru dodavatele u VZMR od limitu 1 mil. Kč (tj. publikace základních relevantních informací o zahájení, průběhu a ukončení zadávacího řízení na profilu zadavatele, strojová čitelnost profilu zadavatele).

Zároveň navrhujeme zavést sankci, která umožní porušení této povinnosti pokutovat ze strany ÚOHS. Prakticky by podle logiky novely byla ukotvena zákonná publikační povinnost pro aplikaci zákonné výjimky v podobě VZMR nad 1 mil. Kč.

Historie projednávání

V roce 2012 byla schválena velká novelizace zákona o veřejných zakázkách, kde byl stanoven limit 1 mil. Kč, respektive 3 mil. Kč u stavebních zakázek a to od r. 2014. Zákonným opatřením Senátu v době vlády premiéra Jiřího Rusnoka však byl tento limit zrušen a stav v úpravě navrácen před r. 2012.

“Tímto krokem, který odporuje jak současným evropským poměrům, tak trendům, se ČR v oblasti veřejných zakázek vrátila do stavu před dubnem 2012. Státní administrativa tak během necelých dvou let zpracovala a zákonodárným procesem „provedla“ dvě na sebe navazující a de facto se negující úpravy ZVZ, jejichž výsledkem je návrat této právní normy do původního nevyhovujícího stavu.”

Výroční zpráva BIS za rok 2013

Jak uvádí ve své výroční zprávě Bezpečnostní informační služba:

Limity pro VZMR zůstaly stejné i v novém zákoně 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Protiargumenty

Zadavatelé budou zahlceni nabídkami u menších zakázek, nebudou si moci vybírat firmy, se kterými jsou spokojeni, celkově se zbrzdí zadávací proces. Novela přinese jen další byrokracii, pro kontrolu stačí registr smluv.

- ▶ Novela nebude zadavatele nutit soutěžit VZMR, jen musí uvést zda a podle jakých kritérií zakázku soutěžili. Může i nadále zadávat z ruky, jen to musí veřejně přiznat. V případě velkého počtu nabídek lze nejprve sestavit pořadí nabídek dle kritérií a formality kontrolovat jen u vítězné nabídky, zadavatel tak nemusí procházet všechny nabídky a může efektivně administrovat i soutěže s desítkami nabídek. Navíc stát i zadavatelé získají detailnější data o zakázkách nad 1 mil. Kč.
- ▶ Registr smluv pro kontrolu nestačí, informuje jen ex-post o uzavřených smlouvách avšak bez informace jak došlo k výběru dodavatele a bez možnosti firem ucházet se o zakázku.

Otevírání zákona o veřejných zakázkách je rizikové kvůli častým novelám a nestabilnímu prostředí v legislativě upravující veřejné zakázky.

- ▶ Argument to je relevantní. Nicméně dle domluvy s Ministerstvem pro místní rozvoj by se cíleně otevírala a řešila pouze část zákona zabývající se VZMR.

Proces zadávání VZMR se výrazně prodlouží.

- ▶ Novela nezavádí žádné procesní lhůty pro zadání VZMR, rychlost zadání závisí na vůli a schopnostech zadavatele.