



ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

O ČINNOSTI EXPERTNÍ SKUPINY PLATFORMY PRO TRANSPARENTNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

I. Průběh činnosti Expertní skupiny

Expertní skupina byla ustavena jakožto odborný orgán Platformy pro otázky týkající se právní úpravy veřejného zadávání. Činnost Expertní skupiny probíhala od 25. března 2010 do 13. května 2010. Členy Expertní skupiny jmenovaly jednotlivé politické strany, sdružení a instituce podporující Platformu. Členy Expertní skupiny bylo následujících 21 osob z řad odborníků politických stran, zástupců správních úřadů a veřejných institucí a zástupců profesních či zájmových organizací podnikatelské sféry, a nehlasující předseda:

- Weinhold Daniel (nehlasující předseda), Weinhold Legal
- Bratský Petr, Občanská demokratická strana
- Dovolil Petr, Zahraniční komory
- Duchoň Rostislav, Asociace krajů České republiky
- Habarta Petr, Ministerstvo vnitra
- Hajný Filip, Evropská demokratická strana
- Herman Pavel, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- Janda Ivo, Zahraniční komory
- Korběl František, Strana zelených
- Machurek Tomáš, Asociace pro veřejné zakázky
- Ondráčka David, Transparency International
- Pilný Ivan, Občané.CZ
- Sixta Jan, Ministerstvo pro místní rozvoj
- Sobotka Věroslav, AMSP ČR
- Suchánek Radovan, Česká strana sociálně demokratická
- Svoboda Tomáš, Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
- Šamanová Tereza, Hospodářská komora České republiky
- Šmerda Radek, TOP 09
- Šulc Petr, Českomoravská konfederace odborových svazů
- Téra Miroslav, Svaz průmyslu a dopravy České republiky
- Uvíra Tomáš, Ministerstvo financí
- Vejmelková Iva, Svaz měst a obcí České republiky

Na úvod své činnosti schválila Expertní skupina svůj Statut a jednací řád. Schůzky Expertní skupiny se konaly jednou týdně, zpravidla každý čtvrtek v odpoledních hodinách, celkem



osmkrát. Intenzivní činnost probíhala i mimo schůzky, a to zejména prostřednictvím elektronické komunikace formou příprav návrhů opatření, písemných debat a dotazníkovou formou.

Expertní skupina při své činnosti byla vystavena *aktivnímu zapojení odborné a podnikatelské veřejnosti*. Informace o činnosti Expertní skupiny i průběžné výsledky činnosti Expertní skupiny byly zveřejňovány na webových stránkách www.transparentnizakazky.cz. Skupina přijímala podněty veřejnosti, a to od organizací i jednotlivců (podněty byly obdrženy např. od Oživení, České komory architektů, České komory Project Management Institute a dalších). Činnosti skupiny byla v jejím průběhu věnována velká pozornost i v médiích (např. Česká televize, Český rozhlas, TV Nova, Lidové noviny, E15, MF Dnes, ČTK).

V souladu se svým zadáním se Expertní skupina zaměřila na identifikaci slabých míst současné právní úpravy veřejného zadávání z hlediska jeho transparentnosti a efektivity, a na doporučení konkrétních opatření, která by měla být přijata v legislativní oblasti a v oblasti metodické praxe. I s ohledem na omezený časový rámec osmi týdnů činnosti skupiny se její členové soustředili na ta doporučení, která považují za nejpodstatnější s ohledem na dosažení vytčeného cíle zlepšení transparentnosti a efektivity veřejného zadávání. Přitom při svých úvahách a debatách došli k závěru, že podrobnější prozkoumání a zpracování by zasloužila i řada dalších slabých míst a opatření, jejichž dopad na aplikaci obecných principů je méně významný, avšak mohou být důležitá pro jednotlivé segmenty dodavatelů a typy zadavatelů, popř. náležitou a funkční procesní úpravu veřejného zadávání a efektivní realizaci veřejných zakázek.

Výsledkem činnosti Expertní skupiny jsou doporučení k přijetí opatření na zlepšení transparentnosti a efektivity veřejného zadávání shrnutá dále. Tato doporučení byla pečlivě zvažována z hlediska co nejvyšší účinnosti, zároveň však i z hlediska případných omezení daných obecným rámcem právní úpravy na úrovni České republiky i Evropské unie. Výsledná doporučení by tak, po jejich legislativním dopracování do formy paragrafovaného znění a případném navázání na související instituty, měla být efektivním a zároveň proveditelným prostředkem k pozvednutí úrovně příslušné legislativní úpravy i správní praxe v oblasti veřejného zadávání.

Doporučení byla přijímána na většinovém principu (byť v řadě případů došlo i ke shodě na základě jednomyslnosti) a výsledný souhrn doporučení proto představuje názorovou shodu většiny (nikoliv nutně vždy všech) členů Expertní skupiny. Navržená opatření, která nezískala dostatečnou většinou podporu, zahrnuta ve výsledném souhrnu nejsou.

Členové skupiny si uvědomují, že navržená jednotlivá opatření v oblasti legislativní úpravy a správní praxe samotná nejsou s to *plně eliminovat* veškeré negativní jevy spojené s veřejným zadáváním, neboť tyto jsou determinovány především celkovým společenským a právním prostředím v České republice. Expertní skupina je však přesvědčena, že přijetí navržených opatření zcela zásadně zúží prostor pro nehospodárnost a potlačování principů férové soutěže při veřejném zadáváním, jakož i pro nezákonné ovlivňování výběru dodavatelů. Vzhledem ke skupinovému účinku navržených opatření a jejich vzájemné opoře členové skupiny doporučují, aby navržená opatření byla přijata *jako celek* a nikoliv selektivním výběrem.



II. Osnova činnosti Expertní skupiny

Po zahájení činnosti Expertní skupiny bylo jejími členy identifikováno 49 hlavních problémů/témat a dotazníkovým hodnocením z nich vybráno následujících 10 nejdůležitějších slabých míst právní úpravy veřejného zadávání:

Informovanost o zadávacích řízeních
Nejasná vlastnická struktura dodavatelů
Při zadávání zakázek je ignorován koncový uživatel – občan
Kolektivní neodpovědnost osob působících v zadávacím procesu bez regresů
Nízká odolnost úředníků vůči korupčním nabídkám
Zadání zakázek pro předem určený subjekt
Účelové dělení zakázek
Netransparentnost schválení hodnotících kritérií a jejich vah (včetně odůvodnění) řídicími (výkonnými) orgány zadavatelů
Absence osobnostních požadavků na členy komisí (odbornost, bezúhonnost, bez konfliktu zájmů, nezávislost na zadavateli)
Nedostatečná vazba zákona o veřejných zakázkách na zákon o svobodném přístupu k informacím

Každé z těchto nejdůležitějších témat mělo svého gestora, který vždy navrhoval opatření pro příslušný problém, přičemž ostatní členové rovněž mohli navrhnout opatření; opatření mohla být navržena i pro další problémy mimo rámec 10 nejdůležitějších.

Expertní skupina postupovala při projednávání problematiky právní úpravy veřejného zadávání podle následující osnovy:

● **POŘIZOVANÁ HODNOTA = PLNĚNÍ**

CO? PROČ? KDY? JAK?

Věcný aspekt veřejné zakázky (protihodnota veřejným prostředkům):

Co se bude pořizovat – předmět plnění včetně dalších smluvních podmínek.

Proč se to bude pořizovat a v jakém termínu. Jak bude probíhat plnění.

● **POŘIZOVATEL**

KDO? PROČ? JAK?

Institucionální a personální aspekt – zadavatelé a osoby jednající jejich jménem:

Kdo se podílí na procesu zadání veřejné zakázky.

Odborné, morální a jiné nároky na zadávající osoby.



● PROCES POŘÍZENÍ A JEHO KONTROLA

JAKÝM ZPŮSOBEM POŘIZOVAT? KONTROLA?

Procedurální aspekt:

Nastavení zadávacího řízení, jeho otevřenost, opravdové soutěžní prvky, přezkum soutěže.

III. Shrnutí doporučení Expertní skupiny

Expertní skupina se zaměřila na hospodářský cíl veřejného zadávání, jakož i na nezbytnost zajištění rovné, transparentní hospodářské soutěže jako jednoho z předpokladů zajištění hospodářského cíle.

Proces veřejného investování, respektive principy, na kterých je tento proces postaven, upravuje pouze zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „ZVZ“), ale i řada dalších právních norem. Základními principy veřejného zadávání jsou hospodárnost, efektivnost, účelnost, rovnost, transparentnost, nediskriminace a proporcionalita. Tyto zásady plynou z primárního práva ES a jsou rozvedeny zadávacími směrnici, které jsou základem ZVZ.

Trh veřejných zakázek v České republice dlouhodobě činí zhruba 17 % HDP, což v roce 2009 představovalo více než 600 mld. Kč. Z toho je zřejmé, že každé opatření vedoucí ke zvýšení transparentnosti a efektivnosti veřejného zadávání může vést k velice významným úsporám důležitým v době ekonomického útlumu a souvisejících problémů veřejných financí. Jakékoli opatření vedoucí k úspoře byť v řádu jednotek procent v poměru k vynaloženým prostředkům znamená úsporu veřejných rozpočtů v objemu desítek miliard korun ročně.

Pouze 54,6 % z těchto více než 600 mld. Kč bylo uveřejněno v Informačním systému veřejných zakázek. Z toho vyplývá, že nejsou k dispozici takřka žádné údaje o způsobu vynaložení téměř 300 mld. Kč. V tomto kontextu se Expertní skupina zaměřila na doporučení, která povedou jednak ke zvýšení podílu uveřejňovaných veřejných zakázek a jednak k zavedení nových efektivních postupů pro oblast podlimitních veřejných zakázek a zakázek malého rozsahu.

Expertní skupina zdůrazňuje, že investiční proces je třeba vnímat a řešit jako celek. V oblasti samotného veřejného zadávání je nezbytné zlepšit podporu zadavatelů a dodavatelů posílením metodické a dohledové role ústředních orgánů, a přispět tak ke vzniku „nejlepší praxe (best practices)“, které nejvíce ovlivňují používání pravidel veřejného zadávání v praxi. V souvisejících oblastech je třeba zajistit funkčnost a vymahatelnost pravidel, která již existují, např. kontrolou dodržování zákona o střetu zájmů, důslednou kontrolou hospodárnosti zadání veřejné zakázky a především pak její samotné realizace dle zákona o finanční kontrole. Expertní skupina rovněž podporuje zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.

Expertní skupina vnímá, že v České republice je oblast veřejného zadávání primárně řešena dvěma právními předpisy: zákonem o veřejných zakázkách a koncesním zákonem. Odůvodněnost existence těchto dvou samostatných právních předpisů a jejich vztah by měly být podrobeny další analýze.



Expertní skupina k uvedeným prioritám dovodila mj. následující:

- Při přípravě a zadávání zakázek nesmí být ignorován koncový uživatel – občan. Veřejná zakázka by měla pokrývat skutečnou veřejnou potřebu, neboť je *de facto* financována z peněz občanů. Cílem je efektivní zadání veřejné zakázky, tedy aby zadavatel připravoval a zadával veřejné zakázky v souladu se svými kompetencemi, svými úkoly a zadával je podle pravidla „nejlepší hodnoty za peníze (best value for money)“, a to i s ohledem na celoživotní náklady dané zakázky (projektu). Pro tuto činnost by měla být vymezena i role metodická, tj. stanovovat jednoznačný rámec pro uplatnění principu „nejlepší hodnoty za peníze“ a tento účinně prostřednictvím pravidel investičního procesu kontrolovat a jeho dodržování vynucovat.
- Netransparentní vlastnická struktura dodavatelů umožňuje zneužití veřejných prostředků, neboť je v řadě případů prakticky nemožné zjistit propojení osob, které ovládají dodavatele, se zadavatelem veřejné zakázky, nebo se subjekty, které o jejím přidělení rozhodují. Transparentní vlastnická struktura je zároveň předpokladem sledování hrozby střetu zájmů a klientelismu při rozhodování o zakázkách a předpokladem transparentního informování veřejnosti o příjemcích veřejných prostředků a případně i prevence trestněprávně postižitelné činnosti v oblasti veřejného zadávání.
- Úředník jako klíčový článek zadávacích procesů je často cílem korupčních tlaků; je třeba důsledného oddělení veřejné správy od politického vlivu zavedením a podporou v demokratických zemích obvyklých záruk nezávislé veřejné správy, a to zejména v oblasti investiční činnosti veřejných korporací. Důležité je nastavit alespoň předpoklady, aby vzdělané, zkušené a morálně pevné osoby mohly ve veřejné správě stabilně působit.
- Celkové právní a společenské prostředí je klíčovým faktorem ztrát ve veřejných financích – samotné jednotlivé procesní normy upravující veřejné zadávání k zabránění těmto ztrátám nestačí. Nezbytným předpokladem změny je zejména zajištění etického chování dodavatelů, politických stran, úředníků zadavatelů a poradců působících při zadávacích řízeních.
- Předmět jedné veřejné zakázky nesmí být účelově rozdělen na více zakázek.
- Není dostatečně řešena ani vymáhána osobní odpovědnost za chyby v zadávacích řízeních osob, které je způsobilý. Za důležitý problém Expertní skupina rovněž považuje potřebu oddělit osoby, které způsobilý škodu nezákonným zadáním veřejné zakázky, od osob oprávněných k vymáhání náhrady této škody.
- Současná právní úprava neobsahuje dostatečné nástroje pro získávání informací o zadávání zakázky.
- Je třeba sledovat i proces realizace veřejné zakázky a učinit výsledky realizace veřejné zakázky (např. cena, délka realizace veřejné zakázky) veřejně dostupnými.



- Cesta k zefektivnění nakládání s veřejnými prostředky nevede přes tvoření kazuistické právní úpravy či kladením nepřiměřených povinností na zadávající osoby. Veřejné zakázky jsou manipulovány nebo špatně zadávány mnohdy právě díky složitosti tohoto systému, jeho kabinetní podobě, a díky informacím, kterými disponuje vždy jen úzká skupina osob. Nejsilnějším nástrojem k zefektivnění je minimum neveřejných informací, posílení prvků veřejné kontroly, zejména tzv. konkurenční kontroly od zainteresovaných subjektů a průhlednost myšlenkových pochodů zadavatele. Účast v řízení o veřejnou zakázku musí znamenat, že každý potenciální dodavatel vnímá, že zadavatel hospodaří s veřejnými a kvaziveřejnými prostředky. Účastnit se řízení není povinnost, ale možnost. Není důvod považovat jakékoli informace ohledně ceny, termínu plnění apod. za důvěrné.

Souhrn navržených opatření, která získala většinovou podporu členů Expertní skupiny, je obsažen v příloze této zprávy. Expertní skupina nepovažuje za nezbytné, aby vymezila legislativně technický způsob realizace navržených opatření, a sice zejména, v kterém právním předpisu by to které opatření mělo být zohledněno, a zda by se mělo jednat o nový právní předpis či novelizaci stávajícího. Za podstatné přitom Expertní skupina považuje, aby navržená opatření byla včleněna do českého právního řádu a praxe tím nejrychlejším možným způsobem.

IV. Závěr

Zadavatelé i uchazeči o zakázky, stejně jako široká veřejnost, by měli být novou politickou reprezentací ubezpečeni, že úspory při veřejném zadávání budou v dalším období pro Českou republiku prioritou.

V Praze 13. května 2010

Za Expertní skupinu Platformy pro transparentní veřejné zakázky:

JUDr. Daniel Weinhold, Ph.D., předseda

Příloha:

Souhrn navržených opatření