Příloha č. 2 k věcnému záměru zákona o veřejných zakázkách

**Korupční rizika**

Předkladatel provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví čl. 4 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky CIA (Corruption Impact Assessment; Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí na webové stránce www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/metodika-CIA.pdf.

Zhodnocení korupčních rizik bylo provedeno strukturovaně podle jednotlivých otázek, které jsou předmětem Věcného záměru.

**A. Limity pro nepovinný postup podle nového zákona o veřejných zakázkách (veřejné zakázky malého rozsahu)**

*Přiměřenost*

Je navrhováno stanovení prahových hodnot veřejných zakázek malého rozsahu 2 mil. pro dodávky a služby, 6 mil. Kč pro stavební práce. Jedná se o výši, která se již osvědčila v současném ZVZ, o čemž svědčí i její nedávné opětovné zakotvení. Navrhovaná úprava je přiměřená a nepředpokládá se, že návrh svým rozsahem bude vybočovat z již uplatňovaných postupů. Návrh je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat, a nerozšiřuje neúměrně kompetence orgánů veřejné správy.

*Efektivita*

Implementace takovéto regulace bude efektivní, neboť bude upraveno stanovení předpokládané hodnoty zakázky. Postupy zadavatelů u zakázek malého rozsahu upravují jiné právní předpisy (občanský zákoník), případně také interní pravidla zadavatele.

Dohled nad dodržováním NZVZ bude vykonávat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), na jehož postupy je dále navázán přezkum ve správním soudnictví, avšak veřejné zakázky malého rozsahu budou z působnosti ÚOHS vyňaty. Nebudou však chybět sankční mechanizmy soukromoprávního a trestněprávního charakteru stanovené v jiných předpisech s působností i na tento druh veřejných zakázek. Veřejná správa je schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace.

*Odpovědnost*

V zadávacím řízení je striktně stanovena odpovědnost zadavatele za úkony činěné v zadávacím řízení. U zakázek malého rozsahu je tomu rovněž takto. Za výběr svého dodavatele a uzavření smlouvy s ním odpovídá zadavatel.

Soustředění pravomocí zadavatele bude obdobné jako v současné době. Rozdělení pravomocí v rámci vlastní instituce bude ponecháno na vnitřních předpisech zadavatele a od této skutečnosti se odvíjí i určení osoby zodpovědné za konkrétní rozhodnutí.

*Opravné prostředky*

Opravné prostředky u zakázek malého rozsahu jsou vzhledem k přiměřenosti státní regulace a malému rozsahu použití veřejných finančních prostředků (oproti nadlimitním a podlimitním zakázkám) nižší. Postupy zadavatele podléhají soukromoprávní pravomoci soudů.

Pokud by nesprávně postupoval orgán veřejné moci při přezkumu těchto zakázek (např. ÚOHS, poskytovatel dotace, finanční úřad), jsou v právním řádu České republiky začleněny opravné prostředky proti jejich nezákonným či nesprávným úkonům. Obecně platí, že správní rozhodnutí obsahuje poučení o řádných opravných prostředcích.

*Kontrolní mechanizmy*

Dohled nad dodržováním NZVZ bude vykonávat ÚOHS, který je již v současné době prokazatelně funkční institucí. Sankční mechanizmy správního charakteru budou v NZVZ nastaveny. Do působnosti a pravomoci ÚOHS nebudou zakázky malého rozsahu zahrnuty. Nebudou však chybět sankční mechanizmy soukromoprávního a trestněprávního charakteru stanovené v jiných předpisech s působností i na veřejné zakázky malého rozsahu.

*Transparentnost*

Přestože postupy výběru dodavatele u veřejných zakázek malého rozsahu nebudou činěny v zadávacím řízení, je jejich transparentnost zajištěna obecnými principy veřejného zadávání a regulací jinými právními předpisy (občanský zákoník, zákon o ochraně hospodářské soutěže, trestní zákoník, zákon o finanční kontrole).

Za účelem kontroly veřejnosti nad použitím veřejných prostředků alokovaných prostřednictvím veřejných zakázek malého rozsahu se předpokládá uložení povinnosti uveřejňování podle zvláštního právního předpisu (zákon o registru smluv).

*Dobrá praxe*

Korupční rizika související s touto regulací budou shodná se současnými. Co se týče výše limitu pro veřejné zakázky malého rozsahu, tak nástroje pro boj s korupcí v této oblasti se již osvědčily, což dokládá i navrácení limitů na dřívější výši tzv. technickou novelou ZVZ.

**B. Zjednodušené podlimitní řízení – limity**

*Přiměřenost*

Finanční limit pro postup ve zjednodušeném podlimitním řízení u podlimitních veřejných zakázek na dodávky a služby odpovídá dosavadní úpravě. Avšak poměrně výrazná změna je navrhována u stavebních prací. Podlimitní veřejné zakázky na stavební práce jsou zakázky, které mají předpokládanou hodnotu stanovenu v rozpětí 6 mil. Kč až 131 mil. Kč. Stanovení limitu pro postupy ve zjednodušeném podlimitním řízení ve výši pod 50 % rozpětí pro podlimitní veřejné zakázky je přiměřené. I ve zjednodušeném podlimitním řízení budou zachovány základní formalizované postupy zadavatelů, avšak v souladu s principem přiměřenosti nebudou přesahovat vhodnou míru pro zakázky takového rozsahu.

*Efektivita*

Implementace takovéto regulace bude efektivní, neboť bude návodně upraven způsob stanovení předpokládané hodnoty zakázky. Postupy zadavatelů ve zjednodušeném podlimitním řízení budou v NZVZ stanoveny. Dohled nad dodržováním této regulace bude vykonávat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, na jehož postupy je dále navázán přezkum ve správním soudnictví. Veřejná správa je schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace.

*Odpovědnost*

V zadávacím řízení je striktně stanovena odpovědnost zadavatele za úkony činěné v zadávacím řízení, a to i ve zjednodušeném podlimitním řízení.

Soustředění pravomocí zadavatele bude obdobné jako v současné době. Rozdělení pravomocí v rámci vlastní instituce bude ponecháno na vnitřních předpisech zadavatele a od této skutečnosti se odvíjí i určení osoby zodpovědné za konkrétní rozhodnutí.

*Opravné prostředky*

Opravné prostředky dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatele v průběhu zjednodušeného zadávacího řízení budou do NZVZ zařazeny a dále podřízeny dohledu ÚOHS. Splnění podmínek pro postup v určitém zadávacím řízení nebude z regulace vyjmut.

Pokud by nesprávně postupoval orgán veřejné moci při přezkumu takových zakázek (např. ÚOHS, poskytovatel dotace, finanční úřad), jsou v právním řádu České republiky začleněny opravné prostředky proti jejich nezákonným či nesprávným úkonům. Obecně platí, že správní rozhodnutí osahuje poučení o řádných opravných prostředcích.

*Kontrolní mechanizmy*

Dohled nad dodržováním NZVZ bude vykonávat ÚOHS, který je již v současné době prokazatelně funkční institucí. Sankční mechanizmy správního charakteru budou v NZVZ nastaveny. Nebudou však chybět také sankční mechanizmy soukromoprávního a trestněprávního charakteru stanovené v jiných předpisech.

*Transparentnost*

Transparentnost je hlavní zásadou postupu při zadávání veřejných zakázek, která bude v regulaci blíže rozvedena tak, aby z poměrně obecného a abstraktního termínu byla přehledná a jednoznačná právní úprava.

Za účelem kontroly veřejnosti nad vynakládáním veřejných prostředků alokovaných prostřednictvím veřejných zakázek se předpokládá uložení povinnosti uveřejňování podle zvláštního právního předpisu (zákon o registru smluv).

*Dobrá praxe*

Zjednodušené podlimitní řízení je jedním z nejvyužívanějších zadávacích řízení a vzhledem k navrhovanému zvýšení limitů lze předpokládat, že tomu nadále nebude jinak. Nepředpokládá se, že by se korupční riziko v souvislosti s odlišným nastavením limitu pro postup ve zjednodušeném podlimitním řízení u veřejných zakázek na stavební práce změnilo oproti současnému stavu.

**C. Výjimky z postupu podle nového zákona o veřejných zakázkách**

*Přiměřenost*

Navrhuje se převzít výjimky z povinnosti postupovat v zadávacím řízení, které jsou stanoveny v evropských předpisech a zároveň neměnit výjimky pro podlimitní veřejné zakázky, které jsou ponechány národní regulaci. Jelikož se nebude regulace odlišovat od současné právní úpravy, která se v průběhu účinnosti ZVZ výrazněji neměnila, lze tento přístup považovat za stabilizovaný. Návrh je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat, a nerozšiřuje neúměrně kompetence orgánů veřejné správy.

*Efektivita*

Jelikož není navrhováno odchýlení se od současného přístupu, očekává se shodně efektivní implementace regulace a veřejná správa je schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace, což zajišťuje ÚOHS svou rozhodovací praxí. Uveřejňování těchto rozhodnutí má vliv na výklad a sjednocování postupů zadavatelů.

*Odpovědnost*

Odpovědnost za správné vyhodnocení aplikovatelnosti výjimky na danou zakázku nese zadavatel.

Soustředění pravomocí zadavatele bude obdobné jako v současné době. Rozdělení pravomocí v rámci vlastní instituce bude ponecháno na vnitřních předpisech zadavatele a od této skutečnosti se odvíjí i určení osoby zodpovědné za konkrétní rozhodnutí.

*Opravné prostředky*

Opravné prostředky dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatele při podřazení zakázky pod určitou výjimku z povinnosti postupovat v zadávacím řízení budou do NZVZ zařazeny a dále podřízeny dohledu ÚOHS.

Pokud by nesprávně postupoval orgán veřejné moci při přezkumu takových zakázek (např. ÚOHS, poskytovatel dotace, finanční úřad), jsou v právním řádu České republiky začleněny opravné prostředky proti jejich nezákonným či nesprávným úkonům. Obecně platí, že správní rozhodnutí obsahuje poučení o řádných opravných prostředcích.

*Kontrolní mechanizmy*

Dohled nad dodržováním NZVZ bude vykonávat ÚOHS, který je již v současné době prokazatelně funkční institucí. Sankční mechanizmy správního charakteru budou v NZVZ nastaveny. Nebudou však chybět ani sankční mechanizmy soukromoprávního a trestněprávního charakteru stanovené v jiných předpisech.

*Transparentnost*

Za účelem kontroly veřejnosti nad vynakládáním veřejných prostředků alokovaných prostřednictvím zakázek, při jejichž zadávání nemuselo být postupováno v zadávacím řízení, se předpokládá uložení povinnosti uveřejňování údajů a informací podle zvláštního právního předpisu (zákon o registru smluv).

*Dobrá praxe*

Korupční rizika v souvislosti se stanovením výjimek z povinnosti postupovat v zadávacím řízení se z důvodu zachování stávajícího přístupu nebudou měnit.

**D. Podlimitní veřejné zakázky**

*Přiměřenost*

V návrhu jsou uvedeny varianty, které se liší mírou regulace zadávacích řízení u podlimitních zakázek. Každou z navrhovaných variant lze vyhodnotit jako přiměřenou a rozsahem odpovídající množině vztahů, které budou regulací dotčeny.

*Efektivita*

Vzhledem k tomu, že každá z variant předpokládá postup zadavatele v zadávacím řízení, bude regulací nastaven prostor pro efektivní zadávání zakázek za současného dodržení základních principů, včetně principu transparentnosti. Zároveň je stále sledován cíl hospodárného využívání veřejných zdrojů. Veřejná správa je schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace, což zajišťuje ÚOHS svou rozhodovací praxí. Uveřejňování těchto rozhodnutí má vliv na výklad a sjednocování postupů zadavatelů.

*Odpovědnost*

Za postup zadavatele v zadávacím řízení nese odpovědnost zadavatel. Rozdělení pravomocí v rámci vlastní instituce bude ponecháno na vnitřních předpisech zadavatele a od této skutečnosti se odvíjí i určení osoby zodpovědné za konkrétní rozhodnutí. Odpovědnost za korupční jednání, ke kterému došlo v souvislosti s postupem při zadávání podlimitní veřejné zakázky, lze dovodit jak podle předpisů soukromoprávních, tak i správněprávních a trestněprávních.

*Opravné prostředky*

Opravné prostředky dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatele při zadávání podlimitní veřejné zakázky budou NZVZ upraveny a dohled svěřen do působnosti ÚOHS.

Pokud by nesprávně postupoval orgán veřejné moci při přezkumu takových zakázek (např. ÚOHS, poskytovatel dotace, finanční úřad), jsou v právním řádu České republiky začleněny opravné prostředky proti jejich nezákonným či nesprávným úkonům. Obecně platí, že správní rozhodnutí obsahuje poučení o řádných opravných prostředcích.

*Kontrolní mechanizmy*

ÚOHS bude svěřena pravomoc zahájit správní řízení v souvislosti s podezřením na nedodržení postupů stanovených zadavateli v zadávacím řízení z úřední povinnosti. Podávání podnětů k tomuto úkonu nebude nijak omezeno. Podněty mohou směřovat od orgánů činných v trestním řízení, jiných kontrolních orgánů, poskytovatelů dotací, dodavatelů i veřejnosti.

*Transparentnost*

Nástrojem k uveřejnění je profil zadavatele, jako již zavedený institut sloužící k neomezenému dálkovému přístupu i informacím a údajům o veřejné zakázce. Předpokládá se široká povinnost uveřejňování dokumentů zadavateli na internetových stránkách.

*Dobrá praxe*

S ohledem na skutečnost, že evropské zadávací směrnice danou oblast vůbec neregulují, je přijetí právní úpravy, ve kterékoli z navrhovaných variant, výrazně protikorupčního charakteru a svázání zadavatelů povinností postupovat ve formalizovaném zadávacím řízení značnou měrou snižuje hodnotu korupčních rizik.

**E. Omezování počtu zájemců v užším řízení a jednacím řízení bez uveřejnění**

*Přiměřenost*

Evropské právní předpisy omezování počtu zájemců připouští. Nelze proto shledávat takovýto postup obecně za korupční či netransparentní. Absence takovéto možnosti byla především v jednacím řízení s uveřejněním nepřiměřená, neboť zadavatel měl povinnost jednat se všemi uchazeči, což mohlo v případě většího počtu zájemců paralyzovat jeho činnost. V tomto rozsahu lze současný stav i variantu návrhu spočívající v zachování zákazu, považovat za nepřiměřenou množině vztahů, které má regulovat.

Připuštění omezování počtu zájemců na základě kvantifikovatelných kritérií či se státní garancí lze vyhodnotit jako nemající vliv na korupční riziko ani na transparentnost zadávacího řízení. Proto při zvolení varianty povolující omezování bude návrh přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Kompetence zadavatelů nebude neúměrně rozšířena, neboť se bude stále jednat o řešení, nad kterým byl v rámci přijetí evropských zadávacích směrnic vyjádřen obecný konsenzus.

*Efektivita*

Možnost efektivní implementace bude zachována jak při zákazu omezování, tak i při jeho povolení, neboť tyto postupy budou podléhat dohledu nad dodržováním NZVZ svěřeného do působnosti ÚOHS. Několikerá rozhodnutí ÚOHS, rozsudky soudů, i mediálně známá trestní řízení dokládají, že v právním řádu jsou efektivně nastavené nástroje k identifikaci nezákonných postupů.

*Odpovědnost*

Obecně platí, že odpovědnost za úkony zadavatele nese sám zadavatel, což platí i v případě omezování počtu uchazečů. V případě zvolení varianty spočívající v losování se státní garancí může být dovozena i odpovědnost osob, které mají svou garancí transparentnost do procesu losování vnést.

*Opravné prostředky*

Opravné prostředky dodavatelů proti nesprávnému postupu zadavatele při omezování počtu zájemců budou do NZVZ zařazeny a dohled nad dodržováním NZVZ bude obecně svěřen do působnosti ÚOHS.

*Kontrolní mechanizmy*

NZVZ by v případě volby varianty připuštění omezování dostatečně konkrétně a srozumitelně nastavoval procesní stránku tohoto institutu. Kontrolním mechanizmem by v případě losu byla státní garance.

*Transparentnost*

Transparentnost do procesu omezování uchazečů by v případě připuštění na základě kritéria vyšší kvalifikace vnášela především skutečnost, že některá kritéria jsou kvantifikovatelná, tedy vyjádřitelná číslem, v důsledku čehož jsou snadněji porovnatelná. V ostatních případech by bylo nezbytné řádné odůvodnění subjektivních postupů zadavatele tak, aby do celého postupu byla vnesena náležitá míra transparentnosti.

*Dobrá praxe*

Omezování počtu zájemců se ukázalo být skutečností, kdy se může korupce uplatnit. V reakci na tyto okolnosti došlo k nepřipuštění takového postupu v ZVZ. Při volbě z navrhovaných variant je nezbytné stanovit hodnotu korupčního rizika v oblasti omezování počtu uchazečů s ohledem na míru dopadů, které korupční jednání má, a pravděpodobnosti jeho výskytu. Vzhledem k opadnutí mediálního zájmu o tuto problematiku lze v současnosti stanovit hodnotu tohoto rizika objektivněji. Jak již bylo uvedeno výše, je v některých zadávacích řízeních omezování počtu zájemců při zákony stanoveném postupu efektivním nástrojem pro účelný a efektivní postup při zadávání zakázky.

**F. Ekonomická kvalifikace**

*Přiměřenost*

Obdobně jako u omezování počtu uchazečů představuje ekonomická kvalifikace problematickou oblast. Nastavení požadavků na ekonomické kvalifikační předpoklady dodavatelů nepřiměřené veřejné zakázce bylo shledáno v některých případech jako nedůvodně omezující hospodářskou soutěž, avšak v těchto případech propojení zadavatele a dodavatele nebylo výrazněji dovozováno, a proto i hodnota korupčního rizika je v tomto případě nižší.

Navrhované varianty zahrnují jak faktické nepřipuštění ekonomických předpokladů, tak i připuštění s omezující regulací stanovenou v právním předpise, či ponechání poměrně volného prostoru pro volbu požadavků na tento druh kvalifikace. U variant, které se odchýlí od současného přístupu, dojde k rozšíření oprávnění zadavatelů, které však nelze shledávat jako neúměrné.

Nelze opomenout, že evropské předpisy implementaci tohoto druhu kvalifikace předpokládají a tudíž jakékoli z navrhovaných řešení bude přiměřené množině vztahů, které má regulace upravovat.

*Efektivita*

Dodavatelé budou oprávněni bránit se neregulérnosti nastavených zadávacích podmínek, ekonomická kvalifikační kritéria nevyjímaje. Stěžejní však bude dohled ÚOHS, jehož rozhodnutí mají potenciál chování zadavatelů usměrňovat.

*Odpovědnost*

Za správnost a zákonnost zadávacích podmínek nese odpovědnost zadavatel. Jiné právní předpisy stanoví, jakým způsobem subjekty jednají. Vzhledem k tomu, že zadavateli mohou být organizační složky státu, obce, obchodní společnosti i fyzické osoby, nelze v NZVZ pojmout celé spektrum těchto osob jinak než obecným ustanovením.

*Opravné prostředky*

V souvislosti s nastavením ekonomických předpokladů dodavatele určité zakázky bude dodavatelům svěřeno oprávnění podat zadavateli námitky proti zadávacím podmínkám. Již v současné době je zamítnutí námitek nezbytné řádně odůvodnit. Je tak ponecháno na zadavateli, aby unesl břemeno prokázání přiměřenosti nastavených požadavků. Další subjektem, kterému bude případně čelit, bude ÚOHS, kterému je již dnes svěřeno oprávnění v závažných případech zadávací řízení zrušit.

*Kontrolní mechanizmy*

Dále bude ÚOHS svěřena pravomoc zahájit správní řízení v souvislosti s podezřením na nedodržení postupů stanovených zadavateli v zadávacím řízení z úřední povinnosti. Podávání podnětů k tomuto úkonu nebude nijak omezeno. Podněty mohou směřovat od policie, jiných kontrolních orgánů, poskytovatelů dotací, dodavatelů i veřejnosti.

*Transparentnost*

Kvalifikační předpoklady se stanoví v dokumentu, kterým se zadávací řízení zahajuje. Toto oznámení se zpravidla uveřejňuje. Takováto míra transparentnosti spolu se svěřením možnosti uplatnit opravné prostředky dodavateli eliminuje korupční riziko.

*Dobrá praxe*

Nastavení postupů a sankce za jejich nedodržení se v souvislosti s korupčním rizikem jeví jako přiměřené, ať již bude zvolena kterákoli z variant. Korupční riziko bude mít sice v případě zvolení faktického nepřipuštění kvalifikační předpokladů nižší hodnotu, avšak v případě, že zadavatel preferuje určitého dodavatele, dojde k případnému přesunutí korupce do jiného okamžiku v rámci zadávacího řízení. Proto z globálního hlediska nemá ani faktický zákaz kvalifikačních předpokladů výraznější vliv na kvalifikaci.

**G. Mimořádně nízká nabídková cena**

*Přiměřenost*

Stabilně platí, že hodnotící komise posuzuje nabídkovou cenu s ohledem na skutečnost, zda není mimořádně nízká. Jelikož cílem zadávacího řízení je mimo jiné i zajištění následného hospodárného použití veřejných prostředků, bude vždy v zadávacím řízení existovat tlak na nízké ceny. Pro případ, že dodavatel je při stanovení ceny ve své nabídce veden nekalými úmysly, je do předpisů začleněna možnost takovouto nabídku vyřadit. Korupční riziko zde vyvstává např. v souvislosti s tím, že zadavatel nabídku, která by jinak byla nejvhodnější, vyřadí a uzavře smlouvu s dodavatelem, kterého preferuje.

Varianty se svou mírou vlivu na korupční riziko neliší, neboť zachovávají určitou volnou úvahu zadavateli.

Předmětný návrh je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat, a zároveň neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy.

*Efektivita*

U obou variant existuje možnost efektivní implementace regulací a vzhledem k nastavení opravných prostředků bude veřejná správa schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace.

*Odpovědnost*

Povinnost posoudit výši nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky má hodnotící komise. Podle ZVZ je hodnotící komise poradním orgánem zadavatele a musí mít alespoň 5, resp. 9 členů. Postup při vyřazovaní z důvodu mimořádně nízké ceny je poměrně formalizovaný.

*Opravné prostředky*

Samotný úkon vyloučení ze zadávacího řízení je svěřen zadavateli. Vyloučený dodavatel se může této skutečnosti bránit podáním námitek zadavateli, případně i podáním návrhu na ÚOHS. Vyloučen není ani soudní přezkum.

*Kontrolní mechanizmy*

Odpovědnost jednotlivých účastníků je přehledně a jednoznačně vymezena. Již v současné době je nastaven funkční systém. Jedna z variant předpokládá zachování současné právní úpravy. V rámci druhé varianty se nabízí zavedení vzorce pro předběžný výpočet mimořádně nízké ceny do právního řádu ČR.

*Transparentnost*

Pokud zadavatel vylučuje uchazeče z důvodu mimořádně nízké ceny, je povinen tuto skutečnost řádně odůvodnit. Pokud jde o transparentnost vůči veřejnosti, tak podle současné právní úpravy se o každé veřejné zakázce vyhotoví písemná zpráva zadavatele, ve které musí být odůvodnění taktéž uvedeno. Tato zpráva se uveřejňuje na profilu zadavatele. I v připravované právní úpravě se předpokládá zachování tohoto standardu.

*Dobrá praxe*

S ohledem na skutečnost, že již v současné době jsou do zákonů začleněny prvky bránící zneužívání tohoto institutu, je korupční riziko hodnoceno jako malé u obou variant.

**H. Dodatečné stavební práce, služby a dodávky**

*Přiměřenost*

Evropské směrnice zavedly nové pojetí změny smluv v případě dodatečných dodávek, služeb či stavebních prací. Celkově lze tuto úpravu, oproti dosavadní, hodnotit jako výrazně volnější. Kontroly zadávání dodatečných zakázek (tzv. vícepráce) shledávaly velkou chybovost v těchto postupech. Mnohdy byla za příčinu tohoto stavu označena dosavadní právní úprava, která byla velice striktní a vázána na množství objektivních podmínek, které ji činily v praxi téměř neaplikovatelnou. Flexibilnější evropská úprava je reakcí na tuto kritiku, a cílí na harmonizaci právních řádů členských zemí.

Chybovost při zadávání víceprací není ryze českým problémem. Již v dosavadní úpravě byl přijat konzervativnější přístup (přísnější oproti směrnicím). V předloženém věcném návrhu jsou navrhovány varianty. Ty se týkají limitů a podmínek, za kterých je změna přípustná. Lze je odstupňovat od nejpřísnější s vysokou mírou regulace, po nejvolnější, které stojí na hranici, kterou připouští evropská úprava.

Navrhované varianty nepřesahují přiměřený rozsah regulace dané problematiky a i přijetí volnějších variant nebude rozšiřovat kompetence zadavatelů neúměrně, tedy nad evropskými předpisy připuštěnou míru.

*Efektivita*

Jelikož se u některých variant jedná o novu úpravu, lze velmi obtížně stanovit možnosti efektivní implementace regulací. Naopak u přísnějších variant se v souvislosti s vysokou mírou chybovosti usuzuje, že subjekty podřízené této regulaci nebyly schopny řádně dodržovat zákonem uloženou právní úpravu. S volnější úpravou lze předpokládat její jednodušší implementaci a snížení míry chybovosti.

*Odpovědnost*

Subjekty, kterých se regulace týká, jsou zadavatel a dodavatel. Jelikož bude sjednávání víceprací probíhat po uzavření smlouvy, budou již subjekty vystupovat jako smluvní strany smlouvy na veřejnou zakázku. Při zvolení volnějších variant jim budou svěřena oprávnění, kterými podle dosavadní úpravy nedisponují.

*Opravné prostředky*

Postupy při takovémto druhu změny smlouvy budou NZVZ upraveny, a proto bude na dodržování těchto postupu dohlížet ÚOHS.

*Kontrolní mechanizmy*

Zadavatelé veřejných zakázek podléhají velkému množství kontrol různých druhů a od různých subjektů. Stěžejní je však dohled ÚOHS.

*Transparentnost*

Zavedena bude povinnost uveřejňovat změny smluv, a to v obdobném režimu, jako bude stanovena k uveřejňování smluv po jejich uzavření.

*Dobrá praxe*

Striktní regulace má pravděpodobně úzkou souvislost s vysokou mírou chybovosti shledanou kontrolními orgány. Následky přísné regulace mají negativní dopady i do oblasti čerpání podpory z evropských fondů.

Pokud jde o riziko korupčního jednání, tak v současné době se jedná především o situace, kdy zadavatel podlehne nekalým tlakům dodavatele a dodatečné práce mu zadá. Předpokládá se, že k obdobným situacím bude docházet, ať už bude zvolena kterákoli z variant. Nejvhodnějším preventivním opatřením proto bude zajištění odborných znalostí z oblasti práva a předmětu zakázky na straně zadavatele.

Nezbytné je zvolit z navrhovaných variant takovou, která umožní změny smluv tak, aby bylo možné legální cestou zabezpečit činnost veřejných institucí a poskytování služeb občanům v situacích, kdy je pro změnu důvod, a zároveň začlenit nástroje pro prevenci nadužívání institutu změny smlouvy na dodatečné stavební práce, služby a dodávky.

**I. Změna smlouvy**

*Přiměřenost*

Jak již bylo uvedeno výše, evropské směrnice zavedly nové pojetí změny smluv v případě dodatečných dodávek, služeb či stavebních prací. Celkově lze tuto úpravu, oproti dosavadní, hodnotit jako výrazně volnější.

Chybovost při zadávání víceprací není ryze českým problémem. Již v dosavadní úpravě byl přijat konzervativnější přístup (přísnější oproti směrnicím). V předloženém věcném záměru jsou navrhovány varianty. Ty se týkají limitů a podmínek, za kterých je změna přípustná. Lze je odstupňovat od nejpřísnější s vysokou mírou regulace, po nejvolnější, které stojí na hranici, kterou připouští evropská úprava.

Navrhované varianty nepřesahují přiměřený rozsah regulace dané problematiky a i přijetí volnějších variant nebude rozšiřovat kompetence zadavatelů neúměrně, tedy nad evropskými předpisy připuštěnou míru.

*Efektivita*

Jelikož se u některých variant jedná o novou úpravu, lze velmi obtížně stanovit možnosti efektivní implementace regulací. Naopak u přísnějších variant se v souvislosti s vysokou mírou chybovosti usuzuje, že subjekty podřízené této regulaci nebyly schopny řádně dodržovat zákonem uloženou právní úpravu. S volnější úpravou lze předpokládat její jednodušší implementaci a snížení míry chybovosti.

*Odpovědnost*

Subjekty, kterých se regulace týká, jsou zadavatel a dodavatel. Při postupu podle předmětných ustanovení zákona již budou vystupovat jako smluvní strany smlouvy na veřejnou zakázku. Při zvolení volnějších variant jim budou svěřena oprávnění, kterými podle dosavadní úpravy nedisponují.

*Opravné prostředky*

Postupy při takovémto druhu změny smlouvy budou NZVZ upraveny, a proto bude na dodržování těchto postupu dohlížet ÚOHS.

*Kontrolní mechanizmy*

Zadavatelé veřejných zakázek podléhají velkému množství kontrol různých druhů a od různých subjektů. Stěžejní je však dohled ÚOHS.

*Transparentnost*

Zavedena bude povinnost uveřejňovat změny smluv, a to v obdobném režimu, jako bude stanovena k uveřejňování smluv po jejich uzavření.

*Dobrá praxe*

Striktní regulace má pravděpodobně úzkou souvislost s vysokou mírou chybovosti shledanou kontrolními orgány. Následky přísné regulace mají negativní dopady i do oblasti čerpání podpory z evropských fondů.

Především změny smlouvy bez zkoumání důvodů až do výše 10 % resp. 15 % hodnoty představují problematickou oblast. Obavy, že zadavatelé nebudou dbát na řádné stanovení zadávacích podmínek a dodavatelé budou automaticky nabízet nižší částky v nabídkové ceně, s vidinou zhojení těchto nedostatků prostřednictvím změny smlouvy, považujeme za důvodné. Korupční příležitost zde představuje otevření možnosti, že zadavatel a dodavatel budou společně koordinovat své postupy.

Nezbytné je zvolit z navrhovaných variant takovou, která umožní změny smluv tak, aby bylo možné legální cestou zabezpečit činnost veřejných institucí a poskytování služeb občanům v situacích, kdy je pro změnu důvod, a zároveň začlenit nástroje pro prevenci nadužívání institutu změny smlouvy na dodatečné stavební práce, služby a dodávky.

**J. Rušení při jedné nabídce**

*Přiměřenost*

Předkládá se návrh dvou variant. Jedna z variant předpokládá zachování současného stavu. Zavedení povinnosti zrušit zadávací řízení při jedné nabídce mělo přispět k hospodárnějšímu využívání veřejných prostředků. Vycházelo se z úvahy, že v případě podání jedné nabídky fakticky neproběhla soutěž. Avšak i takováto regulace může mít za následek vznik nových korupčních příležitostí, spočívající v tom, že zúčastněné subjekty budou preventivně koordinovaně zajišťovat konkurenční nabídku (tzv. bid rigging). Varianta spočívající ve vypuštění povinnosti rušení zadávacího řízení by měla za následek hladší průběh cesty k uzavření smlouvy.

*Efektivita*

Obdobně jako v současném ZVZ se předpokládá, že porušování povinností při zrušení zadávacího řízení bude podřízeno správnímu trestání.

*Odpovědnost*

Osobou, která ruší zadávací řízení, je zejména zadavatel. ÚOHS je ve stávající právní úpravě svěřeno oprávnění zrušit zadávací řízení v rámci jemu svěřeného dohledu nad dodržováním tohoto zákona.

*Opravné prostředky*

Úkon zrušení zadávacího řízení je jednáním zadavatele, kterému se dodavatelé mohou bránit podáním námitek, pokud tyto úkony shledávají rozpornými s právní úpravou. Na tyto postupy je dále navázán soudní přezkum.

*Kontrolní mechanizmy*

V právním řádu jsou inkorporovány nástroje zajišťující dodržování povinností včetně oprávnění zrušit zadávací řízení.

*Transparentnost*

Dle současné právní úpravy se po zrušení zadávacího řízení uveřejňuje ve Věstníku veřejných zakázek oznámení o této skutečnosti, zároveň se přímo informují zájemci a uchazeči. Nelze opomenout, že v písemné zprávě zadavatele uveřejňované na profilu zadavatele se musí uvést důvody zrušení.

*Dobrá praxe*

Po dvou letech aplikace povinnosti rušit zadávací řízení při jedné nabídce již lze zvážit, nakolik povinnost rušit zadávací řízení při jedné nabídce korupční riziko eliminuje a nakolik podporuje. Nedávno přijatá změna představuje střední cestu mezi dvěma extrémy. Obsahuje jak výhody preventivní hrozby zadavateli povinností zrušit zadávací řízení, pokud připraví zadávací podmínky způsobem nepřiměřeně a nedůvodně omezujícím soutěž, a zároveň i cestu ven z hrozby neustálého opakování zadávacích řízení, které mohou neúčelně ohrožovat jeho činnost.

**K. Dohled nad dodržováním zákona**

*Přiměřenost*

Dohled nad dodržováním NZVZ bude svěřen ÚOHS. Tento úřad je zahlcován velkým množstvím podání, mezi kterými se vyskytují i podněty či návrhy šikanózního charakteru. Proto i v této souvislosti vyvstávají příležitosti pro korupční jednání.

Předkládané varianty představují možnosti zjednodušení procesu, které se však mohou negativně projevit v omezení ochrany poskytované prostřednictvím dohledu tohoto úřadu. Každá z variant přepokládá rozvolnění pouze u podlimitních zakázek, což lze považovat za přiměřenou regulaci, neboť umožní zaměření činnosti úřadu na objemově větší zakázky.

*Efektivita*

Zjednodušení procesních postupů může vést k větší efektivitě dohledu nad dodržováním předpisů z oblasti zadávání veřejných zakázek. Přestože dojde k omezení současného standardu, bude dohledová působnost úřadu zachována.

*Odpovědnost*

Odpovědnost za dodržování právních předpisů při výkonu dohledu nad dodržováním NZVZ, ponese ÚOHS.

*Opravné prostředky*

Předmětem jedné z variant je omezení opravných prostředků svěřených účastníkům řízení. Avšak vzhledem k tomu, že zákonnost rozhodnutí ÚOHS podléhá přezkumu ve správním soudnictví, není důvod spatřovat v takovéto regulaci nepřiměřený zásah do možnosti účinné obrany.

*Kontrolní mechanizmy*

Navrhované změny jsou vedeny cílem zjednodušení kontrolního mechanizmu dohledu nad dodržováním postupů stanovených v NZVZ.

*Transparentnost*

Rozhodnutí ÚOHS jsou uveřejňována na internetových stránkách úřadu, čehož by se nemělo zjednodušení dotknout.

*Dobrá praxe*

Navrhované změny jsou reakcí na současnou praxi, ve které je ÚOHS adresováno velké množství podání, která způsobují nadbytečné a nedůvodné zdržování jeho dohledové činnosti. Mezi náročným a komplexním přezkumem u nadlimitních veřejných zakázek a chybějící působností ÚOHS nad veřejnými zakázkami malého rozsahu, je vhodný prostor pro zjednodušení postupů úřadu pro podlimitní veřejné zakázky.

**L. Transparentní vlastnická struktura**

*Přiměřenost*

V oblasti zadávání veřejných zakázek vyvstává velký zájem na umožnění dohledání osoby, ke které veřejné prostředky (prostřednictvím plateb za poskytnuté dodávky, služby a stavební práce) směřovaly, neboť tato osoba může být iniciátorem korupčního jednání. Jelikož již v právním řádu ČR byla zavedena některá opatření anonymitu akciových společností odstraňující, nebude mít zavedení takovéto regulace nepřiměřený dopad na relevantní subjekty.

*Efektivita*

Vzhledem k tomu, že sídlo obchodních společností i formu jejich akcií lze zjistit z veřejně vedených rejstříků, předpokládá se, že bude možné efektivně danou regulaci implementovat.

Je-li cílem sběr informací o tzv. konečných vlastnících, může se jednat o vhodný nástroj, avšak především u čestných prohlášení nelze vyloučit, že budou využíváni tzv. bílí koně.

*Odpovědnost*

Odpovědnost za vyloučení dodavatele, který nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro přístup k veřejné zakázce, má zadavatel.

*Opravné prostředky*

Do NZVZ budou zavedeny opravné prostředky proti nesprávné aplikaci právní úpravy. Postupům zadavatele se bude moci dodavatel, který byl nedůvodně ze zadávacího řízení vyloučen, bránit. Obdobně budou moci i ostatní uchazeči namítat zadavateli, že jim konkurující uchazeč nesplňuje zákonné podmínky a jeho nabídka má být vyřazena.

*Kontrolní mechanizmy*

Vzhledem, k tomu, že navrhovaná úprava neponechává zadavateli prostor pro uvážení, lze předpokládat hladkou implementaci regulace a nekomplikované uplatňování kontrolních nástrojů.

*Transparentnost*

Stěžejním účelem této úpravy je zajištění transparentnosti pozadí veřejných zakázek.

*Dobrá praxe*

Plošný zákaz přístupu k veřejným zakázkám pro netransparentní akciové společnosti nebyl dosud v předpisech regulujících zadávání veřejných zakázek stanoven. Jelikož již došlo k účinnosti předpisů, podle kterých se ruší akcie na majitele, nebude mít regulace šokový efekt na trh veřejných zakázek a pozitivní efekt se projeví zejména v souvislosti s přijetím regulace pro zahraniční osoby.

**Závěr zhodnocení korupčních rizik**

Některé varianty řešení, které jsou předmětem věcného záměru, by mohly přinášet korupční příležitosti, avšak riziko korupčního jednání nebylo zhodnoceno jako významné. Konkrétně se jedná o následující oblasti:

* Neformalizované postupy při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu
* Volnější postupy ve zjednodušeném podlimitním řízení využitelné u více zakázek
* Neobjektivní a netransparentní provedení omezování počtu zájemců
* Netransparentní a nedůvodné změny smluv

Korupční rizika navrhovaných variant byla posouzena. U problematických oblastí byla provedena důsledná analýza rizika s ohledem na možné dopady výskytu korupčního jednání a na pravděpodobnosti jejich výskytu. Dospělo se k závěru, že v připravované právní úpravě budou využita osvědčená preventivní opatření a celkově, že v oblasti veřejných zakázek jsou nastaveny mechanizmy pro rozkrývání korupčního jednání. Cíl věcného záměru byl stanoven s ohledem na zhodnocení korupčních rizik.