Příloha č. 1 k věcnému záměru zákona o veřejných zakázkách

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

1. **Důvod předložení a cíle**
   1. **Název**

Věcný záměr zákona o veřejných zakázkách

**1.2 Definice problému**

V souvislosti s přijetím tří evropských směrnic regulujících oblast veřejného zadávání (Směrnice o zadávání veřejných zakázek 2014/24/EU, Směrnice o zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb 2014/25/EU a Směrnice o udělování koncesí 2014/23/EU) bude nezbytné jejich obsah během následujících dvou let transponovat do vnitrostátního právního řádu.

Nové směrnice obsahují množství zásadních změn, jejichž transpozice do vnitrostátního právního řádu si vyžádá vznik zcela nového zákona o veřejných zakázkách (dále jen „NZVZ“), neboť zakotvení nových pravidel do stávajícího zákona by si vyžádalo zásadní zásahy do textu i systematiky zákona a i za vynaložení maximální snahy o vytvoření kvalitního předpisu by pravděpodobně vedlo k velké nepřehlednosti a nesrozumitelnosti právní úpravy.

Prostřednictvím zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), který je nyní účinný a má být nahrazen novou právní úpravou, jsou však regulovány i oblasti, na které směrnice nedopadají, a jejich úprava je tedy plně v kompetenci členských států. Mezi tyto oblasti patří především regulace procesu zadávání podlimitních veřejných zakázek. Dále pak je členským státům umožněno, nedojde-li k přímému konfliktu s pravidly stanovenými ve směrnicích, stanovit oproti směrnicím přísnější postupy.

Současná právní úprava stanoví přísná a podrobná pravidla pro postup ve zjednodušeném podlimitním řízení, ve kterém je možné zadávat všechny podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby, a podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, v případě, že jejich předpokládaná hodnota nedosahuje limitu 10 mil. Kč bez DPH. V tomto druhu řízení bylo v loňském roce, dle údajů vyplývajících z Věstníku veřejných zakázek, zadáváno přes 40 % z celkového počtu veřejných zakázek, jejichž hodnota představovala téměř 8 % hodnoty všech veřejných zakázek evidovaných ve Věstníku veřejných zakázek. Zadavateli je v případě podlimitních veřejných zakázek také ponechána možnost postupovat v přísnějším režimu, tedy v otevřeném řízení. Zjednodušené podlimitní řízení (dále jen „ZPŘ“) prošlo od přijetí ZVZ řadou podstatných změn, které navzdory názvu řízení činí toto řízení téměř stejně administrativně náročným jako je tomu u otevřeného řízení. Přijetí nového zákona je tedy příležitostí k revizi ZPŘ tak, aby se stalo skutečně jednoduchým, administrativně a časově nenáročným řízením, které bude zároveň dostatečně transparentní a bude tak zaručovat hospodářskou soutěž. Podrobné návrhy k úpravě ZPŘ uvádíme níže.

Další oblastí, jejíž budoucí regulaci se předkládaný záměr věnuje, je oblast výjimek z působnosti zákona, kdy směrnice dávají přesný výčet výjimek pro nadlimitní veřejné zakázky, úprava výjimek pro podlimitní oblast je však plně v kompetenci členských států. Je tedy otázkou, zda na vnitrostátní úrovni katalog výjimek pro podlimitní zakázky rozšířit, či naopak některou ze současných výjimek již v novém zákoně nezavádět. ČR má také možnost nepřijetí kompletního katalogu výjimek vyplývajícího ze směrnic, být tedy v tomto ohledu přísnější než evropská legislativa, předkladatel však tento postup nedoporučuje a zastává názor, že by měl být převzat kompletní katalog výjimek předpokládaný směrnicemi a zachován současný katalog podlimitních výjimek.

Zásadní otázkou je také určení limitu mezi veřejnými zakázkami malého rozsahu, které na základě generální výjimky (která bude zachována) nepodléhají režimu zákona a podlimitními veřejnými zakázkami, na které již zákon dopadá. Limity pro nadlimitní veřejné zakázky jsou určovány Evropskou unií. Je nutné také vyřešit otázku limitů pro možný postup v ZPŘ v případě zadávání podlimitních zakázek na stavební práce - z pohledu předkladatele je nezbytné tento limit zvýšit.

Současná právní úprava na rozdíl od úpravy evropské neumožňuje omezování počtu zájemců a vyžadování prokázání splnění ekonomické kvalifikace dodavatele, je tedy otázkou, zda být v tomto ohledu v rámci vnitrostátní úpravy nadále přísnější, či umožnit alespoň určitou formu omezování počtu zájemců a vyžadování splnění ekonomické kvalifikace.

V posledních letech je pak také vedena široká diskuse vztahující se k institutu mimořádně nízké nabídkové ceny, kdy tento institut je pro mnohé zadavatele neuchopitelný a obtížně aplikovatelný. Naskýtá se tedy otázka, zda by nebylo vhodné do zákona zakotvit určité vzorce, které by umožnily mimořádně nízkou nabídkovou cenu identifikovat.

Věcí čistě vnitrostátní úpravy je pak také rušení zadávacích řízení při jedné nabídce – institut, který je nyní obsažen v právní úpravě, byl však z důvodu přílišné přísnosti novelou provedenou zákonným opatřením Senátu modifikován. Předmětem odborné diskuse však nadále zůstává, zda je tento institut efektivní a je nezbytné ho zachovat a v případě, že ano zda je vhodné jej modifikovat oproti současné úpravě.

Zásadním bodem tohoto věcného záměru jsou pak způsob a podmínky zadávání dodatečných stavebních prací, dodávek a služeb, kdy řešení této problematiky naskýtá velké množství variant a jejich kombinací. Je zde nutné rozhodnout, zda na vnitrostátní úrovni bude zvolena ve vztahu k zadávání dodatečných stavebních prací, dodávek a služeb tak volný přístup, jako je nastaven ve směrnicích.

Často diskutovaným problémem, přestože ve vztahu k dohledovým směrnicím nedošlo ke změně, je také oblast dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, kdy zadavatelé i dodavatele volají po urychlení přezkumu zadávání vedeném u ÚOHS.

Poslední zásadní otázkou, která je řešena tímto věcným záměrem, je pak problematika rozkrývání vlastnické struktury dodavatelů veřejných zakázek.

Právě výše uvedené skutečnosti, tedy regulace oblastí neregulovaných směrnicemi, či oblastí, ve kterých směrnice umožňují přísnější postup členských států, vedly předkladatele k rozhodnutí předložit vládě ke schválení věcný záměr zákona, ve kterém se předkladatel zaměřuje pouze na zásadní oblasti a otázky a předkládá tímto návrh, který by měl stanovit mantinely pro budoucí regulaci daných oblastí.

**1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje komplexní úpravu zadávání veřejných zakázek v ČR. Tento zákon provádí transpozici evropských zadávacích směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek a 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

Oblast zadávání koncesí je pak regulována zákonem [č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.](http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&fulltext=&nr=139~2F2006&part=&name=&rpp=15#seznam)

Rada EU v únoru 2014 schválila tři nové směrnice: 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2014/18/EU, 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/EU, a 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí. Tyto směrnice regulují oblast zadávání veřejných zakázek v EU.

Dne 28. března 2014 byly v Úředním věstníku Evropské unie tyto směrnice publikovány.

S ohledem na skutečnost, že směrnice vstupují v platnost dvacátým dnem po jejich vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy dne 18. dubna 2014, je Česká republika povinna, jakož i ostatní členské státy, do 18. dubna 2016 převzít nová pravidla do vnitrostátního právního řádu.

Ohledně stávající právní úpravy ve vazbě na rozbor skutečného stavu odkazujeme na bod 2 této Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, který obsahuje u jednotlivých oblastí předpokládaných změn tzv. nulovou variantu popisující skutečný stav.

Současná vnitrostátní úprava je ve vztahu k zákazu diskriminace v souladu s legislativou Evropské unie.

**1.4. Identifikace dotčených subjektů**

Dotčené subjekty představují zadavatelé veřejných zakázek, soukromé subjekty (dodavatelé veřejných zakázek, poradenské organizace), orgány dohledu a ostatní.

A) Zadavateli veřejných zakázek jsou zadavatelé veřejní, dotovaní a sektoroví.

Veřejnými zadavateli jsou zejména

* Organizační složky státu
* Státní účelové mimorozpočtové fondy
* Příspěvkové organizace centrálně řízené
* Veřejné vysoké školy
* Kraje, obce a dobrovolná sdružení obcí
* Příspěvkové organizace místně řízené
* Fondy sociálního zabezpečení
* Zdravotní pojišťovny

Dle odhadu předkladatele se věcný záměr přímo dotkne 18 000 fyzických osob na straně zadavatelů – převážně zaměstnanců zadavatele. Odhad je postaven na faktu, že oblastí veřejného investování se v různých organizacích zabývá rozdílný počet osob. Např. na jednotlivých ministerstvech to mohou být řádově desítky osob, naopak v malých obcích pouze jeden pracovník.

Dotovaní zadavatelé

Mezi dotované zadavatele lze zařadit kterýkoliv subjekt splňující zdola uvedené podmínky. Vzhledem k tomu, že okruh dotovaných zadavatelů je široký, můžeme jako příklad dotovaných zadavatelů uvést církev, korporace, fyzické osoby, a to jak podnikatele, tak nepodnikatele.

Dotovaný zadavatel je dle textu ZVZ subjekt zadávající veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč.

Sektoroví zadavatelé

Za sektorové zadavatele lze považovat subjekty, které splňují podmínky § 2 odst. 5 ZVZ. Důležitým faktorem je v případě sektorových zadavatelů vymezení relevantních činností. Relevantní činnosti jsou zakotveny v současné úpravě, přičemž nový zákon o veřejných zakázkách bude tyto činnosti definovat tak, aby byly v souladu se směrnicemi. Směrnicemi také došlo ke konkretizaci výhradních a zvláštních práv čímž se zúží okruh soukromých subjektů, které budou naplňovat definici sektorového zadavatele.

Obecně lze k zadavatelům dále říci, že z  analýzy statistických dat z Informačního systému o veřejných zakázkách vyplývá, že v roce 2013 zadalo přibližně 3 500 zadavatelů zhruba 16 000 veřejných zakázek. Vývoj těchto údajů za poslední roky je rostoucí, avšak samotný rok 2013 je poměrně výjimečný, neboť se plně projevily důsledky tzv. transparentní novely ZVZ (zákon č. 55/2012 Sb.). Projevilo se zejména rozšíření okruhu osob zadavatelů (např. dotovaní zadavatelé) a rozšíření počtu zakázek, které musí být zadávány v zadávacím řízení (změna limitů). Pro srovnání uvádíme, že v roce 2012 přibližně 2 000 zadavatelů zadalo kolem 11 000 veřejných zakázek. I přesto jsou níže uvedená procentuální vyjádření stabilního charakteru.

Více než 70 % z celkového počtu zadavatelů zadalo v roce 2013 pouze 1 nebo 2 veřejné zakázky. Takto zadané zakázky představují pouze 15% podíl na souhrnu všech vysoutěžených cen veřejných zakázek evidovaných ve Věstníku veřejných zakázek. Z uvedeného vyplývá, že velká skupina zadavatelů zadává zakázku pouze ojediněle. Provedení zadávacího řízení je spojeno se značnou administrativní zátěží a vyžaduje odborné znalosti zúčastněných osob. Tuto skupinu zadavatelů lze označit jako méně zkušenou a dovodit, že nese zvýšené riziko chybovosti. S ohledem na tuto skutečnost byl stanoven cíl této regulace (viz níže) v duchu zjednodušení zadávání veřejných zakázek a zároveň zachování nástrojů, které zajistí dostatečnou transparentnost tohoto procesu.

Přibližně 400 zadavatelů lze označit za zkušené zadavatele, protože provádí větší počet zadávacích řízení ročně a pokrývají kolem 80 % finančního objemu zadaných veřejných zakázek. Předpokládané hodnoty těchto zakázek zpravidla dosahují prahových hodnot stanovených ve směrnicích, v důsledku čehož na ně plně dopadne transpozice evropských předpisů, a proto nejsou stěžejním předmětem věcného záměru zákona.

B) Soukromé subjekty

* Dodavatelé
* Poradenské organizace

C) Orgány dohledu

* Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
* Nejvyšší kontrolní úřad
* Finanční úřady
* Soudy

D) Ostatní

* Veřejnost – široká veřejnost nepatří do subjektů přímo dotčených věcným záměrem. Případné úspory veřejných zdrojů však mohou přinést nepřímý pozitivní dopad na veřejnost – uspořené finanční prostředky lze využít v oblastech sociální, zdravotní či vzdělávací politiky státních i samosprávných orgánů.
* Nevládní neziskové organizace – pouze v případě, že jsou příjemci dotací z veřejných rozpočtů či strukturálních fondů EU.

**1.5. Popis cílového stavu**

Cílovým stavem je stanovení rámce, ve kterém se bude předkladatel dále pohybovat v rámci přípravy budoucí právní úpravy zadávání veřejných zakázek, a to především v oblastech které nejsou přímo regulovány evropskou legislativou. Záměrem předkladatele je nastolit takový rámec, který povede ke zjednodušení zadávání veřejných zakázek a větší flexibilitě zadavatele při výběru dodavatele a zároveň zachování nástrojů, které zajistí dostatečnou transparentnost procesu.

**1.6. Zhodnocení rizika**

Rizika způsobená nečinností spočívají především v zachování nadměrné přísnosti stávajícího zákona o veřejných zakázkách a neimplementaci pravidel z nových směrnic.

Zadávací řízení je poměrně časově náročné. Cesta zadavatele k uzavření smlouvy mnohdy zabírá několik měsíců. Vzhledem k tomu, že nákupy zadavatelů sledují zajištění funkčnosti veřejné správy a jiné veřejné zájmy, mohou být dopady prodlužování procesu uzavírání smlouvy velice negativní. Váha časového rizika je stanovena jako vysoká. Zjednodušením celého procesu zadávání bude snížena časová náročnost, která v současné době vzniká kvůli složitosti zadávacího řízení.

Administrativní náročnost zákona o veřejných zakázkách přináší i riziko finanční, a to na základě provedených administrativních úkonů, které se dají v některých zadávacích procesech zjednodušit. Stejně tak zbytečně opakovaná zadávací řízení představují určité finanční ztráty.

V souvislosti s neimplementací směrnic je nutné také upozornit na riziko, že Evropský soudní dvůr (Soudní dvůr EU) svou judikaturou stanovil zásadu přímého účinku. To pro členský stát znamená, že neimplementovaná směrnice bude závazná v podobě, která byla Radou EU schválena. Současně by hrozila žaloba Komise proti České republice.

1. **Návrh variant řešení**

Níže uvedené okruhy jsou z hlediska rekodifikace v oblasti veřejných zakázek považovány za diskutabilní, a proto jsou uváděny ve variantách.

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

V Informačním systému o veřejných zakázkách jsou shromažďovány údaje o veřejných zakázkách, které jsou zadávány v zadávacím řízení a jsou oznamovány ve Věstníku veřejných zakázek. Tyto veřejné zakázky tvoří co do objemu finančních prostředků přes 60 % trhu veřejných zakázek. Zbývajících 40 % finančních prostředků je alokováno prostřednictvím veřejných zakázek malého rozsahu nebo na základě výjimek definovaných ZVZ. Tato skutečnost však neznamená, že by bylo 40 % finančních prostředků alokováno bez jakékoli kontroly či evidence. Tyto prostředky jsou evidovány v účetních systémech jednotlivých zadavatelů. Veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají žádné centrální evidenci, avšak nelze opominout, že transparentnost postupů při jejich zadávání je vůči veřejnosti zajišťována povinností uveřejňovat uzavřenou smlouvu, jejíž cena přesáhne 500 000 Kč, na profilu zadavatele.

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Pro prahové hodnoty veřejných zakázek malého rozsahu navrhuje MMR zachování současného stavu v zákoně o veřejných zakázkách, tedy 2 mil. pro dodávky a služby a 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.

Rizika:

Obecně lze říci, že hlavním rizikem je nepřiměřené nastavení limitů. Nastavení příliš nízkých limitů by vedlo k nepřiměřené administrativní náročnosti zadávacího procesu v případě veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota je zanedbatelná. Opačný případ, tedy stanovení příliš vysokých limitů by naopak vedlo k situaci, kdy by mimo režim zákona byly zadávány veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota dosahuje významnějších částek.

**Varianta 2 – snížení stávajících limitů**

Popis:

Jako prahové hodnoty veřejných zakázek malého rozsahu lze stanovit nižší limit než uvedený ve variantě 1.

Rizika a přínosy:

V rámci stanovení nižšího limitu lze předpokládat, že dojde ke zvýšení administrativní zátěže a zpomalení procesu zadávání méně nákladných veřejných zakázek. Snížením limitů by byla zvýšena transparentnost při zadávání „menších“ zakázek, dle názoru předkladatele by tento krok byl však neefektivní a nepřiměřený.

**Varianta 3 – zvýšení stávajících limitů**

Popis:

Jako prahové hodnoty veřejných zakázek malého rozsahu lze stanovit vyšší limit než uvedený ve variantě 1. S ohledem na záměr zadavatele zjednodušit postupy ve zjednodušeném podlimitním řízení lze předpokládat, že zadávání podlimitních zakázek nebude pro zadavatele nadměrně zatěžující a komplikující proces výběru dodavatele, není zde tedy dán důvod pro zvyšování limitů.

Rizika a přínosy:

V rámci stanovení vyššího limitu lze předpokládat, že dojde ke snížení transparentnosti. Přínosem této varianty by pak bezesporu bylo urychlení zadání veřejných zakázek nedosahujících nově stanoveného limitu.

Závěr:

Předkladatel doporučuje přijetí varianty 1, neboť tato výše se v závislosti na zkušenostech jeví jako adekvátní.

**B. Zjednodušené podlimitní řízení – limity**

Ze statistických údajů Informačního systému o veřejných zakázkách vyplývá, že z hlediska počtu bylo zjednodušené podlimitní řízení nejvyužívanějším druhem zadávacího řízení v roce 2013. Ve zjednodušeném podlimitním řízení bylo zadáno přibližně 7 000 veřejných zakázek, což tvoří 43% podíl na všech použitých zadávacích řízeních. V roce 2013 došlo k meziročnímu nárůstu o cca 12 procentních bodů. I přes vysokou míru využívání zjednodušeného podlimitního řízení bylo prostřednictvím tohoto druhu řízení alokováno pouze cca 8 % z celkového objemu finančních prostředků evidovaných v Informačním systému o veřejných zakázkách a v této souvislosti se jedná o meziroční nárůst o necelá 3 %. Příčinou tohoto nárůstu je plné projevení se důsledků tzv. transparentní novely zákona o veřejných zakázkách. Předpokládá se, že v důsledku snížení limitů došlo k tomu, že velká část veřejných zakázek se přesunula z okruhu veřejných zakázek zadávaných bez realizace zadávacího řízení do pásma podlimitních veřejných zakázek.

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Současné rozmezí finančních limitů pro použití zjednodušeného podlimitního řízení u dodávek a služeb je 2 mil. Kč – 3,2 mil. Kč u České republiky a 2 mil. Kč – 5 mil. Kč u samospráv, u stavebních prací je horním limitem 10 mil. Kč pro všechny veřejné zadavatele.

Rizika:

Toto rozpětí je ve vztahu k veřejným zakázkám na stavební práce nepřiměřené, kdy rozpětí předpokládaných hodnot pro použití tohoto řízení je velice úzké. Zjednodušené podlimitní řízení zaručuje zachování transparentnosti a umožňuje následnou kontrolu postupu zadavatele, proto není důvodné omezovat jeho použití tak přísně jako je tomu nyní.

**Varianta 2 – snížení stávajících limitů**

Popis:

Je možné také snížit horní hranici pro možnost použití zjednodušeného podlimitního řízení oproti současné úpravě uvedené ve variantě 1.

Lze podotknout, že v minulosti se již osvědčilo umožnit použití ZPŘ u všech podlimitních zakázek na dodávky a na služby a pro snížení tohoto limitu nebyl předkladateli sdělen žádný racionální důvod.

Rizika:

V rámci stanovení nižšího limitu pro použití zjednodušeného podlimitního řízení lze předpokládat, že dojde k nepřiměřenému zvýšení administrativní zátěže v rámci procesu zadávání. S ohledem na lhůty stanovené pro otevřené řízení pak také k nepřiměřenému prodloužení lhůty nezbytné pro zadání veřejné zakázky.

**Varianta 3 – zvýšení stávajících limitů**

Popis:

Horní hranice u dodávek a služeb odpovídá hranici pro nadlimitní veřejné zakázky a vyplývá z nařízení Evropské komise. Hranice 10 mil. Kč pro stavební práce je stanovena současným zákonem, její maximální potenciální výše odpovídá limitům pro nadlimitní veřejné zakázky, která dle nařízení Evropské komise tvoří 131 mil. Kč. Jako vhodné se jeví v novém zákoně o veřejných zakázkách limit pro použitelnost zjednodušeného podlimitního řízení zvýšit. Za adekvátní výši limitu lze považovat 50 mil. Kč.

Rizika a přínosy:

V rámci stanovení vyššího limitu lze předpokládat, že dojde ke snížení administrativní zátěže, urychlení výběru dodavatele stavebních zakázek a tím i umožnění rychleji reagovat na aktuální potřeby zadavatelů. Vzhledem ke skutečnosti, že i ZPŘ je zákonem regulovaný proces, nelze předpokládat zásadní snížení transparentnosti či zvýšení korupčních rizik.

Závěr:

Varianta 3 se doporučuje přijmout, za předpokladu, že bude zachováno zjednodušené podlimitní řízení.

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

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy.ZVZ rozlišuje výjimky obecné (vycházejí z evropského práva), výjimky pro veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti (vycházejí také z evropského práva), výjimky pouze pro podlimitní veřejné zakázky a obecnou výjimku pro veřejné zakázky malého rozsahu.

Rizika:

Nebude-li některá ze stávajících výjimek v zákoně zakotvena, ačkoliv zadávací směrnice tuto výjimku umožňují, lze předpokládat navýšení administrativní zátěže.

**Varianta 2 – rozšíření výjimek v oblasti podlimitních veřejných zakázek a zachování výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu**

Popis:

Podlimitní oblast není regulována směrnicemi, lze tedy v rámci národní úpravy stanovit výjimky dle potřeb členského státu.

Rizika:

Rozšířením okruhu výjimek v oblasti podlimitních veřejných zakázek dojde ke snížení transparentnosti.

**Varianta 3 – zúžení výjimek v oblasti nadlimitních, podlimitních veřejných zakázek nebo veřejných zakázek malého rozsahu**

Popis:

Podlimitní oblast není regulována směrnicemi, lze tedy v rámci národní úpravy stanovit výjimky dle potřeb členského státu. Dále lze také postupovat přísněji než stanoví směrnice a některé povolené výjimky nepromítnout do vnitrostátní úpravy.

Rizika:

Zúžením okruhu výjimek v oblasti nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek a zakázek malého rozsahu dojde ke zvýšení administrativní zátěže. Mohlo by tím také dojít k blokaci zadávání specifických veřejných zakázek, jejichž vlastnosti právě stanovení výjimky odůvodňují. Výhodou, která však nepřevyšuje rizika, by pak byla vyšší transparentnost zadávání veřejných zakázek, které by nově musely být zadávány v režimu zákona.

Závěr:

Varianta 2 se nedoporučuje přijmout. Dosud není znám žádný objektivní důvod, který by podporoval rozšíření katalogu podlimitních výjimek. Dle názoru předkladatele je katalog výjimek pro tuto chvíli zcela vyhovující. Navrhuje se převzít celý katalog výjimek ze směrnic a zároveň neměnit podlimitní výjimky, výjimky pro veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti a obecnou výjimku pro veřejné zakázky malého rozsahu, tedy přijetí varianty 1.

**D. Podlimitní veřejné zakázky**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy, tedy zachování možnosti zadat podlimitní veřejnou zakázku jak v otevřeném zadávacím řízení, tak ve zjednodušeném podlimitním řízení. Zjednodušené podlimitní řízení, tak jak je nyní regulováno, se (až na délku lhůt a způsob prokazování splnění kvalifikace) svou náročností v zásadě neliší od otevřeného řízení a důvody pro vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče, případně možnosti odstranění chyby v nabídce, jsou stanoveny stejně přísně jako v řízení otevřeném. Zjednodušené podlimitní řízení je tedy navzdory svému označení pro zadavatele administrativně a časově poměrně náročné – tato náročnost není dle názoru předkladatele přiměřená předpokládané hodnotě podlimitních veřejných zakázek.

Rizika a přínosy:

Pokračující administrativní náročnost spojená se zachováním vysokých transakčních nákladů. Výhodou, která ale nijak nepřevyšuje nevýhody, je pak vysoká transparentnost řízení, kterou je však možno zachovat i za předpokladu přijetí navrhované varianty, viz níže.

**Varianta 2 – Zjednodušení podlimitního režimu umožněním prvku jednání ve všech řízeních**

Popis:

Zadavatelé budou mít při zadávání podlimitních zakázek možnost jednat o nabídkách ve všech druzích zadávacích řízení, tedy zejména v otevřeném a užším řízení.

Rizika a přínosy:

Postup by zavedl rozdílná principiální procesní pravidla pro nadlimitní zakázky a podlimitní zakázky, kdy by mohlo dojít ke zmatení zadavatelů a dodavatelů, zároveň by tím ztratilo opodstatnění zjednodušené podlimitní řízení, které je z povahy jednoduché a zadavatelé jej běžně používají.

Výhodou, která je však zachována i v navrhované variantě, by pak bylo umožnění jednání, čili umožnění odstranění chyb v nabídkách a zároveň jednáním o nabídkách možnost získání ekonomicky výhodnější nabídky pro zadavatele.

**Varianta 3 – zachování zjednodušeného podlimitního řízení a u ostatních řízení zjednodušit procesní pravidla, zejména lhůty a systém prokazování kvalifikace a zároveň umožnit podlimitní zakázky zadávat v jednacím řízení s uveřejnění bez splnění dalším podmínek**

Popis:

U standardních řízení – u otevřeného a užšího řízení dojde ke zkrácení lhůt pro podání nabídek, kvalifikace by prokazoval pouze dodavatel s nejvýhodnější nabídkou, zároveň by o řízení vznikla jedna zpráva obsahově obdobná rozsahu nyní povinně vyhotovovaných dokumentů (nevyhotovoval by se tedy protokol o posouzení kvalifikace, zpráva o posouzení a hodnocení nabídek a písemná zpráva zadavatele) a zadavatel by tak nemusel vytvářet celou řadu protokolů. Dále by pak bylo umožněno zadat podlimitní veřejnou zakázku v jednacím řízení s uveřejněním, a to vždy, bez požadavku splnění dalších podmínek. Možnost zadat podlimitní veřejnou zakázkou ve zbývajících druzích řízení, za splnění podmínek vymezených pro aplikaci těchto řízení v zákoně, by zůstala zachována.

Rizika a přínosy:

Zadavatelé by mohli být znejistěni režimem a zaměňovat pravidla, jde ovšem jen o úpravu obecných pravidel, nejedná se o principiální změny. Přijetím této varianty by však došlo k zásadnímu zjednodušení zadávání podlimitních veřejných zakázek, snížení administrativní zátěže, a to jak na straně dodavatelů, tak na straně zadavatelů. Dále by došlo ke kumulaci okamžiku pro podání námitek – jelikož by vznikala jen jedna zpráva, možnost podat námitky by tedy vznikala až okamžikem doručení této zprávy uchazečům a tím by se vyloučilo podávání námitek v jiných okamžicích procesu zadávání, čímž by bylo dosaženo snížení administrativní náročnosti celého řízení.

Umožnění použití jednacího řízení s uveřejněním, tedy prvek jednání, by dále vedl k flexibilnímu a hospodárnému jednání zadavatele, jelikož by v rámci jednání bylo možno odstranit řadu chyb v nabídkách, které by za situace, kdy by jednání nebylo umožněno, vedly k vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče. Zároveň je jednání o nabídkách nástrojem, který umožňuje získání ekonomicky výhodnější nabídky pro zadavatele.

Je velice obtížné odhadovat finanční úsporu, kterou by přineslo přijetí této varianty. Dle odhadů předkladatele by se jednalo asi o čtvrtinu nákladů spojených s administrací podlimitní veřejné zakázky, a to právě z důvodů, že by nebylo nutné vypracovávat velké množství protokolů a možnost podávat námitky a tím i jejich vypořádání by se kumulovalo do jednoho okamžiku.

**Varianta 4 – zachovat zjednodušené podlimitní řízení a umožnit jednání ve zjednodušeném podlimitním řízení**

Popis:

Zjednodušené podlimitní řízení by bylo zachováno a zadavatelé by si v něm mohli v zadávací dokumentaci vyhradit, že budou o nabídkách jednat, nešlo by tedy o automatickou možnost, zadavatel by měl volbu dopředu oznámit, zda hodlá o nabídkách po jejich otevření jednat, či nikoli.

Rizika a přínosy:

S ohledem na možnost volby zadavatele minimální, v případě jednání musí být zadavatel dostatečně odborně vybavený.

Prvek jednání by dále vedl k flexibilnímu a hospodárnému jednání zadavatele, jelikož by v rámci jednání bylo možno odstranit řadu chyb v nabídkách, které by za situace, kdy by jednání nebylo umožněno, vedly k vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče. Zároveň je jednání o nabídkách nástrojem, který umožňuje získání ekonomicky výhodnější nabídky pro zadavatele.

Bylo by nutné nastavit pravidla jednání v ZPŘ – vzhledem ke skutečnosti, že zákon již obsahuje, a do budoucna bude obsahovat, pravidla pro postup v jednacím řízení s uveřejněním, které jednání o nabídkách umožňuje, mohlo by zavedení prvku jednání v ZPŘ vést k nepřehlednosti právní úpravy.

Závěr:

Doporučuje se přijetí Varianty 3, tedy zachování zjednodušeného podlimitního řízení v současné podobě a u ostatních řízení zjednodušit procesní pravidla, zejména lhůty a systém prokazování kvalifikace a zároveň umožnit zadat podlimitní veřejnou zakázku v jednacím řízení s uveřejněním, bez splnění dalších podmínek. Dle předkladatele tak bude dosaženo stavu, kdy bude zjednodušené podlimitní řízení skutečně jednoduchým a flexibilním řízením, které bude zachovávat zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace, bude přiměřené předpokládané hodnotě veřejné zakázky a zároveň bude zadavateli umožněno vybrat si pro zadání podlimitní zakázky řízení, které umožňuje jednání a tím může být nástrojem pro získání ekonomicky výhodné nabídky.

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

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy, tedy ponechat zákaz omezování. Zákaz možnosti omezovat počty zájemců byl zaveden do ZVZ novelou č. 55/2012 Sb., tzv. transparentní novelou.

Rizika a přínosy:

Účelem omezování počtu zájemců je umožnit zadavateli flexibilnější a rychlejší výběr v situacích, kdy je zájemců velké množství a posuzování a hodnocení všech nabídek by bylo administrativně náročné. Také je nutno podotknout, že vypracování nabídky na straně dodavatele je často nákladné a v případě omezení počtu zájemců tak náklady na přípravu nabídky ponese menší množství dodavatelů. Bude-li tedy zachována současná úprava, nebude využito výše zmíněných výhod omezování počtu zájemců. Přínosem je pak prevence korupčního jednání spočívajícího v ovlivňování výběru zájemců, kteří budou vyzváni k podání nabídky.

**Varianta 2 – povolení omezování zájemců v užším řízení a jednacím řízení bez uveřejnění**

Podvarianta a) – kritérium vyšší kvalifikace

Popis:

Omezování pouze na základě kritéria vyšší kvalifikace. Zavedení této možnosti omezování umožní zadavateli již předem vybrat dodavatele s lepší kvalifikací a vybírat tedy vítěznou nabídku mezi nabídkami nejlepších dodavatelů.

Rizika a přínosy:

Tento způsob omezování může částečně zabránit v získání veřejné zakázky méně kvalifikovaným dodavatelům. Směrnice však tento způsob omezovaní nezakazují, nelze tedy hovořit o nepřiměřeném postupu, který by byl v rozporu se zásadami. Umožní zadavateli vybírat mezi nabídkami těch nejlepších dodavatelů.

Podvarianta b) – losování se státní garancí

Popis:

Omezování losováním se státní garancí, kdy by regulérnost losování zaručovala státní instituce, která by disponovala vhodným technickým vybavením a prováděla losování na žádost zadavatele.

Rizika a přínosy:

Tato varianta umožňuje spravedlivý a transparentní výběr dodavatelů, kteří budou vyzváni k podání nabídky. Rizikem této varianty je pak skutečnost, že na základě losu může dojít k tomu, že v soutěži zůstanou méně kvalitní dodavatelé, případně dodavatelé s ekonomicky méně výhodnými nabídkami, zatímco kvalitní dodavatelé, či dodavatelé s ekonomicky výhodnými nabídkami budou ze soutěže na základě losu vyloučeni.

Podvarianta c) – na základě kritéria vyšší kvalifikace a losování se státní garancí

Popis:

Omezování na základě kritéria vyšší kvalifikace a losování se státní garancí. Dáno k úvaze zadavatele, které kritérium zvolí.

Rizika a přínosy:

Rizika shodná s předchozími body.

Závěr: Předkladatel doporučuje přijetí Varianty 2, v případě užšího řízení navrhuje neumožnit zadavatelům omezení počtu uchazečů, v jednacím řízení s uveřejněním pak doporučuje umožnit omezování pouze na základě vyšší kvalifikace.

**F. Ekonomická kvalifikace**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Zachovat úplný zákaz používat ekonomickou kvalifikaci tak, jak bylo do ZVZ zavedeno novelou č. 55/1012 Sb., a prokazovat ekonomickou kvalifikaci pouze čestným prohlášením dodavatele o jeho ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku.

Rizika a přínosy:

Zadavateli nebude umožněno požadovat prokázání konkrétních skutečností potvrzujících ekonomickou sílu a stabilitu dodavatele. Rizika jsou obdobná jako u varianty 2. Výhodou této varianty je pak především prevence před stanovením nepřiměřených ekonomických kvalifikačních požadavků vedoucích k diskriminaci – právě z tohoto důvodu byla ekonomická kvalifikace ze ZVZ vypuštěna.

**Varianta 2 – rozšíření o zákaz požadavku předložit čestné prohlášení**

Popis:

Zadavateli nebude, oproti předchozí variantě, umožněno požadovat předložení čestného prohlášení o ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku. Ekonomická kvalifikace tedy nebude prokazována vůbec.

Rizika a přínosy:

Nebude v žádné míře prokazována ekonomická způsobilost dodavatele. Je zde, z pohledu předkladatele, zanedbatelné riziko, že zakázku získá dodavatel ekonomicky nezpůsobilý. Ekonomická způsobilost je však „prokazována“ také nepřímo splněním jiných kvalifikačních požadavků (např. požadavky na referenční zakázky, technické kapacity atp.).

Přínos této varianty spočívá v prevenci před zneužíváním ekonomické kvalifikace.

**Varianta 3 – ekonomickou kvalifikaci umožnit, ale omezit výčet možností pro kvalifikaci**

Popis:

Za doklady, které mohou být zákonem požadovány k prokázání ekonomické kvalifikace, lze považovat zejména pojistnou smlouvu, nebo doklady prokazující výši obratu.

Rizika a přínosy:

Existuje možnost zneužívání i omezeného výčtu požadavků na kvalifikaci, problematické je vymezení konkrétního výčtu s ohledem na rozsáhlou šíři předmětů veřejných zakázek. Omezením výčtu bude dosaženo také určité prevence proti zneužívání či špatné aplikaci jiných ekonomických ukazatelů.

**Varianta 4 – ekonomickou kvalifikaci umožnit, a to s neomezeným výčtem možností pro kvalifikaci**

Popis:

Ponechat na uvážení zadavatele, jaké doklady bude požadovat k prokázání ekonomické kvalifikace. Umožnit tedy výběr a kombinaci ekonomických ukazatelů v závislosti na předmětu a složitosti konkrétní veřejné zakázky.

Rizika a přínosy:

Z této varianty plyne riziko nadužívání ekonomické kvalifikace a riziko, že budou zadavatelé požadovat také prokázání skutečností, které nemají žádný vliv na plnění zakázky. Je zde tedy riziko, že požadavky zadavatelů budou v rozporu se zásadami. Dále také tato varianta klade vyšší nároky na odbornost zadavatele a je zde riziko, že ekonomická kritéria a způsob jejich prokazování budou, z důvodu neznalosti problematiky související s jednotlivými ekonomickými instituty, nastavena nevhodně. Varianta umožní nastavit kvalifikaci tak, aby veřejnou zakázku získali pouze ekonomicky silní a stabilní dodavatelé.

Závěr:

Předkladatel doporučuje přijetí varianty 3, výběr konkrétních požadavků nechává zatím otevřený a bude stanoven v závislosti na výsledcích připomínkového řízení, případně konkretizován při přípravě NZVZ. Předkladatel zvolil tuto variantu, neboť považuje za účelné umožnit zadavateli ověření ekonomické a finanční způsobilosti budoucího dodavatele plnění, a to i přes výše uvedená rizika.

**G. Mimořádně nízká nabídková cena**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Zachování povinnosti hodnotící komise posoudit výši nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky a v případě, že nabídka mimořádně nízkou nabídku obsahuje, zachování povinnosti vyzvat uchazeče k jejímu zdůvodnění.

Rizika a přínosy:

Je zde riziko, že zadavatelé nebudou schopni správně identifikovat mimořádně nízkou nabídkovou cenu a aplikovat tento institut. Posouzení nabídkových cen a odhalení mimořádně nízké nabídkové ceny vyžaduje nejen podrobnou znalost předmětu, ale také hlubokou znalost trhu s požadovaným plněním. Na druhou stranu, nebude-li předem stanoven vzorec, bude moci zadavatel flexibilněji reagovat ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce.

**Varianta 2 – vzorec**

Popis:

Zakotvení vzorce pro stanovení mimořádně nízké nabídkové ceny a zároveň ponechání možnosti individuálního posouzení. Zadavatel se tedy před zahájením zadávacího řízení rozhodne, zda bude aplikovat vzorce, které však bude povinen uvést v zadávací dokumentaci, či zda bude nabídky posuzovat individuálně ve vztahu k předmětu veřejné zakázky.

Rizika:

Umožňuje flexibilní aplikaci předmětného institutu a zároveň dává zadavatelům možnost využít stanovení vzorců, stejně tak jako jejich nevyužití tak, jak tomu bylo v současné právní úpravě.

Závěr:

Předkladatel doporučuje variantu 1, tedy zachování současného stavu, který umožňuje flexibilní reakci zadavatele ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce a okolnostem, za kterých je zadávána.

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

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy – dle ustanovení § 23 odst. 7 ZVZ je možné dodatečné stavební práce, služby či dodávky zadat pouze za splnění velmi přísných podmínek, a dodatečně zadané stavebné práce, dodávky či služby nesmí svojí hodnotou přesáhnout 20 % hodnoty původní veřejné zakázky.

Rizika a přínosy:

Zachování nepružnosti a rigidnosti výkladu pravidel spojených s nízkou flexibilitou u stavebních zakázek. Předkladatel neshledává žádné přínosy této varianty.

**Varianta 2 – limit 50 % bez možnosti opakování**

Popis:

Zákon umožní využít celý limit, který stanovuje směrnice, tedy 50 %, a zároveň je omezeno několikeré opakování, které by znamenalo neomezenou možnost zadavatele soustavně zadávat další vícepráce. Důvody pro zadávání dodatečných stavebních prací a služeb odpovídají výčtu ve směrnici.

Rizika a přínosy:

Rozšíření limitu z 20 % na 50 % hypoteticky znamená, že dodavatelé budou úmyslně snižovat cenu v nabídce s tím, že mají možnost ji pak navýšit prostřednictvím víceprací. Zadavatel, který má znalost předmětu veřejné zakázky, by však měl být schopen odhalit takto sníženou cenu a případně pak během plnění nepřipustit její navyšování. Nadále jsou dány poměrně přísné podmínky, které je nutné naplnit, bude-li chtít zadavatel dodatečné plnění požadovat. Přínosem této varianty je pak větší flexibilita zadavatelů.

**Varianta 3 – limit 50 % s možností opakování**

Popis:

Možnost zadávat opakovaně s tím, že každá jednotlivá změna by nesměla přesáhnout 50 % a počet takových změn není omezen.

Rizika:

Nadměrná benevolence pro zadavatele přináší široký korupční prostor a možnost spekulací dodavatele s nabídkovou cenou.

**Varianta 4 – snížení limitu pod 50 % a následný postup dle variant 2 a 3**

Popis: Směrnice umožňuje stanovit jakýkoliv limit pod 50 %. I v takovém případě jsou umožněny varianty 2 a 3.

Rizika:

Přílišná rigidnost a snížení flexibility pro zadavatele.

Závěr:

Předkladatel doporučuje přijetí varianty 2, tedy umožnit změnu až do výše 50 %, avšak tato hranice by nemohla být v součtu všech dodatečných stavebních prací, dodávek či služeb překročena. Přijetím předmětné varianty bude dle předkladatele dosaženo dostatečné flexibility na straně zadavatelů a zároveň bude částečně předcházeno nepřiměřenému navyšování ceny veřejné zakázky.

**I. Změna smlouvy**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy ustanovení § 82 odst. 7 ZVZ, který v zásadě neumožňuje měnit smlouvu na plnění veřejné zakázky, resp. dovoluje pouze změny nepodstatné.

Rizika a přínosy:

Nadměrná rigidita omezuje flexibilitu zadavatele a dodavatele, často vede k situaci, kdy je zadavatel nucen do nehospodárného jednání, případně k situaci, kdy zadavatel čelí rozhodnutí, zda poruší ZVZ či poruší jiný právní předpis. Výhodou tohoto řešení pak je, že nedovoluje rozšíření předmětu veřejné zakázky a navýšení ceny a tím neumožňuje korupční jednání spočívající v dohodě mezi zadavatelem a dodavatelem vedoucí k neodůvodněnému navýšení ceny.

**Varianta 2 – limit 10 % a 15 % směrnice**

Podvarianta a) umožnit změnu bez zkoumání důvodů

Popis:

Nově umožňuje směrnice provedení změny smlouvy bez nutnosti zahájení zadávacího řízení až do výše 10 % ceny veřejné zakázky v případě služeb a dodávek a 15 % ceny původní veřejné zakázky v případě stavebních prací. Důvody změny se nezkoumají, nesmí však dojít ke změně povahy veřejné zakázky.

Rizika a přínosy: Umožní větší flexibilitu zadavatelů při změně smluv a rychlejší reakci na změnu okolností či potřeb, zároveň však hrozí, že změny budou neodůvodněné a nehospodárné.

Podvarianta b) umožnit změnu za konkrétních podmínek

Popis:

Zákon vymezí seznam situací, za kterých je možné smlouvu realizovat bez zkoumání důvodů změny. Tyto změny by odpovídaly standardním obchodním podmínkám v oboru, např. FIDIC.

Rizika a přínosy:

Nejistota ve vymezení a správnosti situací umožňujících změnu smlouvy. Přínosem je pak ochrana před nehospodárným vynakládáním veřejných prostředků.

**Varianta 3 – snížení limitu (tedy omezení rozsahu změny pod 10 %, resp. 15 %)**

Popis:

Nově umožňuje směrnice provedení změny smlouvy, bez nutnosti zahájení zadávacího řízení, až do výše 10 % ceny veřejné zakázky v případě služeb a dodávek a 15 % ceny původní veřejné zakázky v případě stavebních prací. Důvody změny se nezkoumají, nesmí však dojít ke změně povahy veřejné zakázky. Členské státy však mohou být, co se týká výše limitu, přísnější a stanovit pro změny smluv limity nižší než jsou určeny směrnicí.

Rizika:

Není zřejmé vodítko, podle kterého by se měla určit výše přípustné změny.

Závěr:

Doporučuje se přijetí Varianty 2, podvariantu b) – tedy umožnit změnu v celém rozsahu umožněném směrnicemi, avšak pouze za splnění definovaných podmínek, aby bylo zabráněno zneužívání takového ustanovení.

**J. Rušení při jedné nabídce**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy – povinnost zrušit zadávací řízení za situace, kdy je podána, nebo k hodnocení zbyde pouze jedna nabídka. Toto pravidlo bylo modifikováno zákonným opatřením Senátu č. 341/2013 Sb., kterým byly vymezeny podmínky, za jejichž splnění je možné v zadávacím řízení pokračovat i za situace, kdy je doručena, nebo k hodnocení zbyde jen jedna nabídka.

Rizika a přínosy:

Prodloužení lhůty pro zadání veřejných zakázek v případě, kdy existuje pouze úzký okruh možných dodavatelů v případě, že je doručena pouze jedná nabídka, je nutné zadávací řízení opakovat. Na druhou stranu tato varianta eliminuje riziko, že by podmínky veřejné zakázky byly stanoveny záměrně tak, aby se mohl účastnit pouze jeden, předem vybraný, dodavatel. Je však nutné doplnit, že i v případě, že bude přijata tato varianta, stále hrozí riziko, že dodavatele budou svá jednání koordinovat a předkládat zdánlivě konkurenční nabídky, aby byla aplikace tohoto pravidla vyloučena, na vítězi zakázky se však předem dohodnou.

**Varianta 2 – vypuštění povinnosti rušit zadávací řízení při jedné nabídce**

Popis:

Směrnice nezakotvuje povinnost rušit zadávací řízení v případě obdržení jediné nabídky, v případě jediné nabídky by tedy již nebylo nutné zadávací řízení rušit. Pro doplnění dále uvádíme, že možnost, nikoli však povinnost zrušit zadávací řízení v případě obdržení jedné nabídky, bude zachována.

Rizika a přínosy: Je zde riziko, že zadávací podmínky budou stanoveny tak, aby se mohl soutěže účastnit jen předem vybraný dodavatel. Na druhou stranu se zavedení pravidla povinnosti rušit při jedné nabídce ukázalo jako pravidlo příliš přísné, blokující možnost zadání některých veřejných zakázek a dle předkladatele není nutné v tomto trendu zpřísňování v NZVZ pokračovat.

Závěr: Předkladatel doporučuje přijetí varianty 2.

**K. Dohled nad dodržováním zákona**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Tedy umožnění využití opravného prostředku proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – rozkladu.

Rizika a přínosy:

Zachování nepřiměřeného administrativního zatížení ÚOHS a z toho vyplývající neúměrná délka přezkumného řízení. Širší možnost ochrany dodavatelů proti protiprávnímu rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

**Varianta 2 – jednostupňové řízení v případě přezkumu podlimitních veřejných zakázek**

Popis:

Přezkumné řízení by bylo jednostupňové bez možnosti podat rozklad proti rozhodnutí, tento systém by zahrnoval podlimitní veřejné zakázky. U nadlimitních by zůstalo řízení dvoustupňové. Možnost přezkumu rozhodnutí ÚOHS ve správním soudnictví by zůstala zachována pro podlimitní i nadlimitní veřejné zakázky.

Rizika a přínosy:

Ztížená náprava případných nesprávných rozhodnutí ÚOHS, postižený dodavatel by se ovšem mohl bránit následně soudní cestou, Nespornou výhodou této varianty je pak snížení zátěže Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a tím zefektivnění jeho činnosti a zkrácení celkové délky zadávacích řízení, která jsou předmětem přezkumu.

Závěr:

Doporučuje se přijmout varianta 2, a to i s vědomím rizik.

**L. Transparentní vlastnická struktura**

**Varianta 1 – nulová varianta**

Popis:

Zachování současného stavu upraveného dle stávající právní úpravy. Dodavatelé jsou v současné době v souladu s § 68 odst. 3 ZVZ povinni, mají-li formu akciové společnosti, v nabídce předkládat seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu.

Rizika a přínosy:

Nebude znám konečný příjemce veřejných prostředků. Zadávacího řízení se bude moci účastnit větší množství dodavatelů.

**Varianta 2 – úprava vlastnické struktury**

Popis:

U akciových společností, u nichž není zjistitelná vlastnická struktura a které sídlí v České republice, stanovit zákaz účasti v zadávacích řízeních, u zahraničních osob by se vlastníci prokazovali prostřednictvím čestných prohlášení.

Rizika a přínosy:

Riziko nerovnosti přístupu k vnitrostátním a zahraničním právnickým osobám. Kdy právnickým osobám, které splňují pro svoji existenci všechny podmínky stanovené právním řádem, ale není jasná jejich vlastnická struktura, nebude umožněna účast v zadávacích řízeních vůbec, zatímco zahraničním osobám postačí toliko čestné prohlášení k tomu, aby se zadávacího řízení, i přes svou nejasnou vlastnickou strukturu, mohly účastnit. Bude zřejmé, kdo je vlastníkem dodavatele veřejné zakázky, a v důsledku toho i to, kdo je příjemce veřejných prostředků – tyto informace mohou mít také silný protikorupční charakter.

**Varianta 3 – speciální zákon**

Popis:

Upravit tuto problematiku ve speciálním zákoně je považováno za ideální řešení problému. Přípravu speciálního zákona má v gesci ministerstvo spravedlnosti a spolugesce tohoto zákona je pak stanovena MMR. Jelikož vlastnická struktura akciových společností je samostatnou problematikou, která zasahuje do více oblastí právní úpravy a s procesem zadávání veřejných zakázek souvisí pouze vzdáleně, neměla by být primárně řešena v ZVZ.

Rizika a přínosy:

Nejsou spatřována žádná rizika tohoto řešení. Samostatný zákon by umožnil komplexní řešení problému, které je z pohledu předkladatele žádoucí.

Závěr:

Předkladatel primárně doporučuje přijetí varianty 3, v případě že tato nebude přijata, jeví se pak jako přijatelné, z pohledu předkladatele však nesystematické, řešení ve variantě 2.

1. **Návrh řešení**

3.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. Limity
   1. Veřejné zakázky malého rozsahu

Pro prahové hodnoty veřejných zakázek malého rozsahu navrhuje MMR zachování současného stavu v ZVZ, tedy 2 mil. pro dodávky a služby, 6 mil. Kč pro stavební práce.

* 1. Zjednodušené podlimitní řízení

Současné rozmezí finančních limitů pro použití zjednodušeného podlimitního řízení u dodávek a služeb je 2 mil. Kč – 3,2 mil. Kč u České republiky a 2 mil. Kč – 5 mil. Kč u samospráv, u stavebních prací je horním limitem 10 mil. Kč pro všechny veřejné zadavatele. Horní hranice u dodávek a služeb odpovídá hranici pro nadlimitní veřejné zakázky a vyplývá z nařízení Evropské komise. Hranice 10 mil. Kč pro stavební práce je stanovena současným zákonem, její maximální potenciální výše odpovídá limitům pro nadlimitní veřejné zakázky, která podle Evropské komise tvoří 131 mil. Kč.

MMR navrhuje v NZVZ limit pro použitelnost zjednodušeného řízení zvýšit na 50 mil. Kč.

1. Výjimky z postupu

ZVZ rozlišuje výjimky obecné (vycházejí z evropského práva), výjimky pro veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti (vycházejí také z evropského práva) a výjimky pouze pro podlimitní veřejné zakázky (podlimitní oblast není regulována směrnicemi, lze tedy v rámci národní úpravy stanovit podle vůle členského státu) a výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu.

MMR navrhuje převzít celý katalog nadlimitních výjimek ze směrnic.

U podlimitních veřejných zakázek navrhuje MMR zachovat také současný stav, nové výjimky lze do NZVZ navrhnout pouze v případě, že by pro to byl dán zásadní důvod, a stanovení nové výjimky bylo předem projednáno a schváleno vládou v rámci projednání tohoto věcného záměru.

1. Podlimitní režim

V podlimitním režimu může členský stát nastavit pravidla v zásadě nezávisle na evropském právu. Pro zjednodušení podlimitního režimu přicházejí v úvahu následující varianty:

* 1. umožnit prvek jednání ve všech řízeních podle volby zadavatele
     1. bez stanovení podmínek
     2. po naplnění předchozích podmínek
  2. zachování zjednodušeného podlimitního řízení v současné podobě a u ostatních řízení zjednodušit procesní pravidla, zejména lhůty a systém prokazování kvalifikace a umožnit zadat podlimitní veřejnou zakázku v jednacím řízení s uveřejněním, bez nutnosti splnění dalších podmínek
  3. umožnit jednání ve zjednodušeném podlimitním řízení

MMR navrhuje zjednodušit všechna řízení a umožnit zadání podlimitní veřejné zakázky v jednacím řízení s uveřejněním, a to bez nutnosti naplnit předchozí podmínky.

1. Omezování počtu zájemců

Novelizace č. 55/2012 Sb. znemožnila veřejným zadavatelům v užším řízení a jednacím řízení bez uveřejnění omezovat počty zájemců. Směrnice omezování počtu zájemců reguluje.

V užším řízení přicházejí v úvahu následující varianty:

* 1. omezování počtu zájemců i nadále zakázat
  2. omezování počtu zájemců povolit
     1. pouze na základě kritéria vyšší kvalifikace
     2. losováním se státní garancí
     3. na základě kritéria vyšší kvalifikace a losování se státní garancí

V jednacím řízení s uveřejněním lze s ohledem na povahu řízení jakožto vyjednávacího procesu omezování umožnit. V tomto případě přicházejí v úvahu varianty z předchozího písmene b.

MMR navrhuje v užším řízení omezování nepovolovat a v jednacím řízení s uveřejněním omezování povolit, avšak předkladatel doporučuje povolit omezování pouze na základě vyšší kvalifikace.

1. Ekonomická kvalifikace

Novelizace č. 55/2012 Sb. fakticky zrušila možnost zadavatele požadovat ekonomickou kvalifikaci, ta se nyní prokazuje čestným prohlášením. Pro ekonomickou kvalifikaci přicházejí v úvahu následující varianty:

* 1. zachování zákazu používat ekonomickou kvalifikaci včetně zrušení čestného prohlášení
  2. omezený výčet možností pro kvalifikaci (obrat, pojistná smlouva)
  3. neuzavřený výčet možností pro kvalifikaci

MMR navrhuje požadavky na ekonomickou kvalifikaci umožnit prostřednictvím uzavřeného výčtu možností.

1. Mimořádně nízká nabídková cena

ZVZ ukládá zadavateli v případě mimořádně nízké nabídkové ceny povinnost vyzvat uchazeče k objasnění. ZVZ nestanovuje žádný vzorec pro stanovení mimořádně nízké ceny. V úvahu přicházejí následující varianty:

1. zachování současného stavu
2. uzákonit vzorec pro stanovení a zároveň ponechání možnosti individuálního posouzení

MMR navrhuje ponechání možnosti individuálního posouzení.

1. Dodatečné stavební práce, služby a dodávky

Nová směrnice rozvolňuje režim pro možnost změny smlouvy v případě dodatečných dodávek, služeb či stavebních prací. ZVZ dovoluje zadat veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby v případě, že jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídatelných okolností a jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací nebo poskytnutí služeb a dodatečné stavební zakázky a služby jsou neoddělitelné od těch původních. Rozsah dodatečných stavebních prací či služeb nesmí překročit 20 % ceny původní veřejné zakázky, přičemž současná směrnice stanoví limit 50 %.

Nově umožňuje směrnice provedení změny smlouvy, bez nutnosti zahájení zadávacího řízení, až do výše 10 % ceny veřejné zakázky v případě služeb a dodávek a 15 % ceny původní veřejné zakázky v případě stavebních prací. Důvody změny se nezkoumají, nesmí však dojít ke změně povahy veřejné zakázky. Pokud je provedeno více změn, jejich hodnoty se sčítají.

Nadále směrnice umožňují zadání dodatečných stavebních prací, dodávek a služeb v jednacím řízení bez uveřejnění v případě, že jsou neoddělitelné od původní veřejné zakázky a jsou nepředvídatelné, avšak zde dochází ke zmírnění, neboť není nezbytné, aby tato nepředvídatelnost byla objektivní, ale postačí, pokud potřeba dodatečných prací služeb či dodávek nemohla být předvídána s náležitou péčí. Limit 50 % ceny původní zakázky zůstal zachován, je však umožněno měnit rozsah zakázky opakovaně s tím, že hodnota jednotlivých změn se nesčítá.

Pro změnu smlouvy u dodatečných stavebních prací a služeb lze tedy zpracovat následující varianty:

* 1. limit 50 % bez možnosti opakování
  2. limit 50 % s možnosti opakování
  3. zachování limitu 20 %

Pro změnu smlouvy, kterou lze provést bez zkoumání důvodů. jsou tyto varianty:

1. limit 10 % a 15 % podle směrnice
2. snížení limitu
3. umožnit změnu bez zkoumání důvodů
4. umožnit změnu za konkrétních podmínek
5. nepřipustit tuto změnu smlouvy

MMR navrhuje u dodatečných stavebních prací a služeb zavést limit 50 % bez možnosti opakování se zachováním důvodů pouze ze směrnice. U změn smluv, kdy se nezkoumá důvod pro změnu, připustit limit ze směrnice (10 a 15 %), popř. stanovit katalog změn přípustných u stavebních prací, který by odpovídal přípustným změnám podle konkrétních standardů (např. FIDIC).

1. Rušení při jedné nabídce

Novelizace č. 55/2012 Sb. uložila zadavatelům povinnost rušit zadávací řízení v případě, že zadavatel obdržel jednu nabídku či jedna nabídka zbyla k hodnocení. Tato povinnost byla posléze modifikována zákonným opatřením Senátu č. 341/2013 Sb. Možnostmi jsou:

1. zachování současného stavu
2. vypuštění povinnosti rušit zadávací řízení při jedné nabídce

MMR navrhuje vypuštění povinnosti rušit zadávací řízení při jedné nabídce.

1. Dohled nad dodržováním zákona

Dohled vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ve věci změny jsou možnosti následující:

1. jednostupňové řízení
   * 1. u podlimitních veřejných zakázek
2. dílčí zjednodušení přezkumného procesu

MMR navrhuje zavést jednostupňové přezkumné řízení v podlimitním režimu.

1. Transparentní vlastnická struktura

Navrhuje se přijetí samostatného zákona, který by řešil problematiku komplexně, případně u anonymních akciových společností, které sídlí v České republice, stanovit zákaz účasti v zadávacích řízeních, u zahraničních osob by se vlastníci prokazovali prostřednictvím četných prohlášení.

1. **Implementace doporučené varianty a vynucování**

Za implementaci zákona je odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj.

V souvislosti s navrhovanými variantami nebude nutné, aby byly dotčené subjekty nuceny provádět v důsledku implementace takové regulace, které nejsou dosud upraveny.

Dále je třeba uvést, že za orgány veřejné správy hrající úlohu při implementaci lze považovat všechna připomínková místa uvedená v čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády. Vynucování regulace bude v působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Připomínkovým místům budou všechny potřebné informace sděleny v průběhu standardního legislativního procesu.

Gestor zákona, tedy Ministerstvo pro místní rozvoj, se již v současné době zabývá metodickou činností, dále realizuje odborné semináře, které se zaměřují na oblast veřejných zakázek. V této činnosti hodlá pokračovat i po účinnosti nového zákona. Současně je jak dotčeným subjektům, tak i veřejnosti, umožněno vznášet dotazy k oblasti veřejných zakázek prostřednictví Portálu o veřejných zakázkách.

V souvislosti s implementací nejsou spojena žádná výrazná rizika.

Předpokládá se, že navrhovaná úprava vstoupí v účinnost 1. ledna 2016. Vzhledem k povinnosti transponovat směrnice do právního řádu České republiky, lze za nejzazší termín považovat 17. duben 2016.

1. **Přezkum účinnosti regulace**

Přezkum účinnosti navrhovaných opatření bude učiněn po několika letech poznatků fungování navrhované úpravy v praxi.

1. **Konzultace**

V rámci zpracování RIA byl návrh věcného záměru podrobně projednáván na následujících pracovních skupinách:

Kolegium ministryně pro místní rozvoj pro oblast veřejného investování, které jako poradní orgán sdružující zástupce odborné veřejnosti řeší budoucí směřování zadávání veřejných zakázek v ČR.

Expertní skupiny, jejichž členy jsou zástupci z řad zadavatelů, dodavatelů, dohledových orgánů, odborných organizací a neziskových organizací, které poskytují první zpětnou vazbu k navrhovaným opatřením v oblasti veřejných zakázek a slouží jako místo pro předávání podnětů mezi gestorem zákona a odbornou veřejností.

V rámci výše uvedených pracovních skupin je tedy spolupracováno se zástupci těchto subjektů:

Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo vnitra

Ministerstvo financí

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvo dopravy

Legislativní rada vlády

Svaz měst a obcí

Asociace krajů

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Krajský soud Brno

Energetický regulační úřad

Asociace pro rozvoj infrastruktury

Asociace pro veřejné zakázky

Komora administrátorů veřejných zakázek

Platforma pro transparentní veřejné zakázky

Svaz podnikatelů ve stavebnictví

Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Rekonstrukce státu

Oživení

Transparency International

Veřejnost proti korupci

Vraťte nám stát

Výsledky konzultací byly zohledněny při zpracování tohoto věcného záměru.

**Kontakt na zpracovatele RIA**

Mgr. Markéta Adámková, Odbor práva veřejných zakázek a koncesí

Email: marketa.adamkova@mmr.cz

Tel: +420 234 154 025