

Připomínky Platformy veřejného zadávání (Česká republika)

I. Společné obecné připomínky

Cíl/účel nové právní úpravy

Základním cílem (účelem) nové právní úpravy musí být zajištění efektivního nákupu (rozumného vynakládání veřejných finančních prostředků v souladu se zásadami 3E). Stejně tak musí být tento cíl základním výkladovým vodítkem pro celý nový text. Férová a transparentní hospodářská soutěž je prostředkem k dosažení tohoto cíle, nikoli cílem samotným. Dnes je u nás na to bohužel nahlíženo opačně a pod praporem ochrany hospodářské soutěže jsou přijímány výklady, které efektivní nákup značně komplikují.

Cena za transparentnost aneb efektivita versus transparentnost

Je třeba se současně neustále ptát, kolik nás stojí domnělá transparentnost ve veřejných zakázkách. Jaké jsou její skutečné náklady ve vztahu k tomu, jakých výsledků a efektivit nákupu jsme schopni vysokou mírou transparentnosti vlastně dosáhnout. Jaká je tedy cena transparentnosti zadavatele, kdy je směrnice v tomto kontextu tak obecná, že mnohé výklady jednotlivých států zcela vylučují jakékoliv doplnění/vysvětlení/objasnění nabídky dodavatele, což vede k vylučování velkého množství dobrých dodavatelů často ryze z formálních důvodů. Směrnicová úprava by se v tomto ohledu měla zpřesnit, ale zejména rozvolnit a umožnit nabídky doplňovat/objasňovat/vysvětlovat a bude-li to nezbytné pro zachování účelu veřejné zakázky případně také částečně měnit.

Rozvolnění podmínek horizontální spolupráce

Mělo by dojít k rozvolnění podmínek pro horizontální spolupráci tak, aby spolupráce zadavatelů byla reálně možná všude tam, kde dává smysl a vede k efektivnímu nákupu, respektive efektivnímu zajištění naplnění potřeb zapojených zadavatelů. Za aktuální směrnice úpravy správně transponované do národních předpisů je téměř nemožné splnit podmínky pro efektivní horizontální spolupráci. Z praxe to můžeme ukázat na zadavateli, který si s druhým zadavatelem (dvě sousedící obce) dohodl, že jedna obec bude do druhé (na níž se nacházela skládka v jejím vlastnictví) vyvázet směsný komunální odpad za poplatek mimo svozovou společnost, a to z důvodu úspory (nemusí se platit svozové společnosti za svoz). Zadavatel byl stíhán ze strany národního orgánu dohledu za to, že nebyly naplněny podmínky pro horizontální spolupráci v tom smyslu, že zadavatel neposkytl obci se skládkou žádné protiplnění „ve veřejném zájmu“ a pouze hradil za poskytování služby (možnost uložit směsný komunální odpad na skládku). Kdyby jim však místo úplaty umožnil využívat například svou jednotku sboru dobrovolných hasičů, byla by taková horizontální dohoda patrně akceptovatelná pro orgán dohledu dle dikce „něco za něco“. Dle našeho názoru by stačilo, aby tím „něčím“ byly pouze peníze, pakliže tím nebude docházet ke zjevnému obcházení zákona, což je často na první pohled viditelné. Dalším případem je stíhání dvou zadavatelů, přičemž jeden ze zadavatelů poskytoval druhému služby tzv. centrální lékárny a centrálního nákupu léků a tyto mu s malou režijní přírážkou zajišťoval prostřednictvím svých veřejných zakázek. K žádnému obcházení zákona tedy nedocházelo, pouze se využily kapacity jednoho zadavatele k uspokojení potřeby druhého zadavatele, který tyto kapacity neměl.

Zakázky pravidelné povahy vs. funkční celky ve vztahu ke stanovené předpokládané hodnoty VZ

Ve vztahu ke stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek by mělo být vyjasněno, co jsou veřejné zakázky pravidelné povahy (čl. 5 odst. 11 stávající směrnice) a jaké veřejné zakázky spadají pod vymezení v čl. 5 odst. 8 a 9 stávající směrnice (funkční celek slovy ZZVZ).

To souvisí zejména s požadavky orgánu dohledu či poskytovatelů dotací na ortodoxní sčítání mnohdy rozdílných předmětů plnění, které mají pouze stejný základ (například právní služby, projekční práce apod.) a tlačení zadavatelů do zcela neefektivních nadlimitních dynamických nákupních systémů či rámcových dohod ještě rozdělených na velké množství kategorií (DNS) a částí. Stejná nebo podobná pravidla pak budou platit jak pro poptávky projekčních prací v hodnotě 1000 EUR, tak pro poptávky projekčních prací za 1 mil. EUR. V tomto kontextu je třeba vnímat rovněž transakční a režijní personální a administrativní náklady spojené s každou formalizovanou veřejnou zakázkou a netlačit nesouvisející plnění do nadlimitních (nejotevřenějších a nejtransparentnějších) řízení, která hypoteticky (ze stran orgánu dohledu není tato hypotéza nijak doložena) mají přinést lepší výsledky.

Stejný problém následně generuje problematika tzv. „funkčních celků“, kdy jsou tendence tvořit funkční celky z jednotlivých nákupů, jejichž jediným pojítkem je celkový záměr nebo cíl (strategie) zadavatele. Na tento přístup pak paradoxně doplácí zadavatelé s vizí, strategiemi a dlouhodobými cíli, ze kterých se následně dají zcela neefektivně dovodit funkční celky. Záměr zadavatele je například opravit areál fakulty univerzity, jehož součástí je např. 15 samostatných nebo více či méně propojených budov. Na tento záměr vybere jednoho nebo více projektantů, záměr hradí z jednoho nebo více zdrojů financování a tento záměr realizuje v období několika (5 a více let) po jednotlivých budovách a podle dostupných finančních prostředků. Je skutečně nutné každou budovu nahlížet jako na funkční celek optikou záměru, že zadavatel chce rekonstruovat celý areál?

Zadávací řízení s jednacím prvkem a možnost jednání v ostatních zadávacích řízeních

Měly by být odstraněny veškeré podmínky při využití zadávacích řízení s jednacím prvkem. Jednání by v určité míře mělo být připuštěno i u ostatních zadávacích řízení (typicky otevřeného). Zejména by mělo být umožněno jednání s vybraným dodavatelem o finální podobě smlouvy v situacích, kdy je předmětem nabídky dodavatele návrh způsobu realizace veřejné zakázky, případně možnost způsob plnění veřejné zakázky vylepšit či jinak upravit (např. při využití metody Best Value Approach). V takových situacích – kdy zadavatel předem neví, jak bude veřejná zakázka realizována nebo co všechno bude součástí plnění – je složité nastavit obchodní podmínky takovým způsobem, aby relevantně pokrývaly veškeré možné scénáře. Jinými slovy se domníváme, že by měla být směrnice umožněna kombinace jednotlivých druhů zadávacích řízení. Dle našeho názoru nic nebrání tomu, aby se bylo možné jednotlivé druhy zadávacích řízení kombinovat v průběhu výběru dodavatele.

Ve vícefázových zadávacích řízeních s jednacím prvkem (jednacím řízením s uveřejněním, soutěžní dialog) by mělo být umožněno na základě výsledků jednání upravit i hodnotící kritéria. Zejména v soutěžním dialogu, jehož předmětem je určit a vymežit řešení, která jsou nejvíce způsobilá ke splnění potřeb zadavatele, nedává příliš smysl stanovovat hodnotící kritéria předem a nemít možnost je upravit v situaci, kdy se na základě zvoleného řešení naplnění potřeb některé z nich ukáže nevhodné, neúčelné apod.

Změna nabídky

Mělo by být umožněno akceptování změny nabídky v obdobném rozsahu jako je akceptována změna závazku ze smlouvy dle čl. 72 odst. 4 stávající směrnice (§ 222 odst. 3 ZZVZ). Dnes jsou neřešitelné situace, kdy v průběhu zadávacího řízení dojde k tomu, že původně nabídnuté plnění již není možné dodat, ale dodavatel je ochoten za stejných (zejména cenových a termínových) podmínek nabídnout zboží lepší (typicky v případě IT techniky, ale i dalších předmětů plnění). Z hlediska efektivního nákupu není důvod takovou nabídku odmítat (stejně tak tím nedochází ani k narušení hospodářské soutěže). Obdobná situace může nastat v případě, kdy je třeba vyměnit člena realizačního týmu, který byl součástí hodnocení nabídek (např. při skončení pracovního poměru). Dnes je dodavatel, který by potřeboval provést takovou změnu diskvalifikován z další účasti v zadávacím řízení (z důvodu tzv. materiální změny nabídky). Tedy pokud je dodavatel férový a situaci se zadavatelem řeší – v praxi ho uvedený výklad spíše motivuje férově nepostupovat, změnu zadavateli neoznamovat a situaci řešit až po uzavření smlouvy, kdy je zpravidla řešitelná poměrně jednoduše.

Hodnocení kvalifikace dodavatele

Mělo by být umožněno zohlednit v rámci hodnocení nabídek kvalifikaci dodavatele jako takového (právnícké osoby) nikoli jen členů realizačního týmu. Je poněkud absurdní, když je dnes vykládáno, že osoba dodavatele (jeho kvalifikace) nemá souvislost s předmětem plnění veřejné zakázky – dodavatel (a jeho např. zkušenosti nebo jiné know-how) je naprosto klíčový pro to, jak bude veřejná zakázka plněna a souvislost s předmětem plnění (a způsobem – kvalitou, efektivitou - jeho naplnění) je tak naprosto zřejmá. Pakliže se má veřejný nákup přiblížit tomu soukromému, tak umožnění hodnotit kvalitu dodavatele „jako takového“ je zcela nezbytným krokem k tomuto přiblížování (viz například online hodnocení dodavatelů – eshopů, cestovních kanceláří apod.)

Ekonomická kvalifikace dodavatelů

Měla by být přepracována část týkající se kvalifikačních požadavků v oblasti ekonomické a finanční situace dodavatelů – kritérium obratu samo o sobě nemá příliš velký význam, přitom dnes existují nástroje (databáze), ze kterých je možné získat podstatně více informací o ekonomické situaci a finančním zdraví dodavatelů a které jsou pro výběr partnerů (dodavatelů) běžně využívány v soukromém sektoru.

Rámcové dohody a dynamické nákupní systémy

U rámcových dohod by mělo být připuštěno, aby mohl být rozšířen okruh zadavatelů, kteří budou účastníky rámcové dohody – pokud je dodržen celkový stanovený rámec (zejména maximální možná hodnota plnění), není důvod, aby k (otevřeně, férově, transparentně) vysoutěžené rámcové dohodě nemohli přistoupit další zadavatelé, je-li to pro ně výhodné. Současně by mělo být jednoznačně postaveno na jisto, co je to rámcová dohoda a co je již rámcová smlouva (smlouva s rámcovým prvkem). Většina smluv označovaných jako rámcové dohody (zejména těch uzavřených s jedním účastníkem) totiž jednoznačně stanovují objednávkový mechanismus v takovém detailu, že již nelze hovořit o rámcové dohodě, jejímž cílem je vymezení pouze určité rámce spolupráce, který se následně upřesňuje na základě jednotlivých minutendů. U rámcových smluv uzavíraných s jedním dodavatelem, které jsou většinou založeny na pouhém objednávání vysoutěženého zboží či služeb se o žádný obecný rámec nejedná.

Dynamický nákupní systém by neměl být omezen na běžné, obecně dostupné zboží, služby nebo stavebních práce. Mělo by být na zadavateli, aby si ve vztahu ke konkrétním předmětům plnění

vhodnost a efektivnost zavedení dynamického nákupního systému posoudil sám. To souvisí také s někde poněkud rigidní aplikací pravidel pro posouzení zakázek pravidelné povahy, o které se zmiňujeme výše, kdy platí výklad, že věcně podobné zakázky realizované opakovaně v průběhu roku lze vyřešit zavedením právě dynamického nákupního systému s případnými kategoriemi. Tato volba by měla být na zadavateli, nikoliv na rozhodnutí orgánů dohledu o tom, co je a co není zakázka pravidelné povahy. Uvedená definice navíc způsobuje výkladové problémy (nebo způsobovala – dnes už jsme se snad dopracovali k tomu, že zadavatel skutečně může zavést dynamický nákupní systém téměř na cokoli).

U obou typů výše uvedených řízení (RD a DNS) by současně mohla být omezena nebo zrušena uveřejňovací povinnost zejména ve vztahu k povinnosti zasílat tzv. ¼ letní hlášení o stavu čerpání do VVZ, potažmo TED. Pokud je například v DNS uzavírána smlouva s rámcovým prvkem (tzn. nejedná se o výzvu s jednorázovým nákupem, ale o výzvu definující rámec nákupů po určitou dobu), jsou údaje uveřejňované do VVZ/TED zcela nepřesné a zobrazují pouze odhady plnění takových nákupů stanovené zadavatelem na vysoutěžené období. Domníváme se, že daná problematika je vyřešena rozsudkem Soudního dvora EU, který stanovil zadavatelům povinnost omezit nákupy s rámcovým prvkem nějakým dopředu stanoveným maximem nebo předpokladem, který nelze překročit. Pakliže je tedy taková hodnota v zadávací dokumentaci nebo výzvě uvedena, nemusí mít veřejnost obavy, že by byla překročena a není tedy nutné na ¼letní bázi monitorovat, jak rychle se zadavatel k této hraniční částce blíží.

Větší volnost zadavatelů ve volbě postupu v zadávacím řízení

Zadavatelům by měly směrnice umožnit větší volnost v rozhodování, jaký postup v průběhu zadávacího řízení zvolit, pakliže bude tento postup řádně a transparentně zdokumentovaný, protože s větší rozhodovací volností, by měl mít zadavatel také větší odpovědnost v tom dokázat odůvodnit svůj postup. Spojení jako „zadavatel může (...) pakliže odůvodní“ apod. by mohlo být ve většině případů dostačující.

Povzdech nad kontrolami

Mělo by být stanoveno, že evropská úprava představuje maximální možnou míru regulace pro veřejné zakázky financované z EU fondů a členské státy nesmí vymáhat přísnější pravidla. Poskytovatelé dotací často vytváří dodatečná pravidla, případně ukládají finanční opravy i za postupy, které nejsou porušením směrnic, popř. zákona. Na místě je proto taková úprava, že pokud je zadávací řízení v souladu se směrnicí, resp. národním zákonem, není možné, aby jakýkoli jiný orgán (včetně poskytovatelů dotací) aplikoval přísnější výklad nebo ukládal finanční opravy za postupy, které nejsou porušením směrnice/zákona. V souvislosti s tím by mělo být stanoveno i to, že členské státy jsou povinny výslovně určit, které orgány (mimo soudů) jsou oprávněny provádět dohled nad dodržováním právní úpravy a učinit závazný závěr o jeho porušení.

II. Specifické připomínky některých členů

1. Výjimka ze zadávacích řízení pro nákup chemikálií a spotřebního materiálu pro výzkum

Návrh:

Doplnit Směrnici 2014/24/EU o výjimku, která umožní univerzitám a výzkumným institucím nakupovat **chemikálie, laboratorní reagentie, biologický materiál, kity a další specializovaný spotřební materiál** mimo standardní zadávací řízení, pokud jde o položky **nezbytné pro vědecký výzkum**, jejichž potřeby jsou **nepředvídatelné** a vlastnosti **nezastupitelné**.

Klíčové důvody:

a. Nepředvídatelnost výzkumu

Potřeba mnoha reagentů a chemikálií vzniká až v průběhu experimentů. Nelze je dopředu naplánovat ani nasmlouvat v soutěži, aniž by to ohrozilo realizaci projektů.

b. Nezastupitelnost materiálů

Mnoho položek nelze zaměnit produkty jiných výrobců (např. protilátky, enzymy, kity, reagentie s chráněnou formulací). Změna materiálu může znehodnotit výsledky a ohrozit reprodukovatelnost.

c. Technická nemožnost vytvořit férovou soutěž

U řady položek není možné transparentně definovat technické podmínky – výrobcem nejsou zveřejněny všechny parametry, část je obchodním tajemstvím, rozhodují i nedeklarované nečistoty.

d. Ztráta konkurenceschopnosti Evropy ve výzkumu

Nutnost běžných zadávacích řízení vede k prodlevám, ohrožení grantových projektů a brzdí inovace. Výzkumné týmy v USA či Asii takovou administrativní zátěž typicky nemají.

e. Existující precedent – výjimky pro služby výzkumu

Směrnice již umožňuje výjimky pro služby VaV. Logicky by se obdobná úleva měla vztahovat i na **vstupní materiál**, bez kterého výzkum nelze provést.

Dále např.

Doplnění zakázek na pravidelné opakující se plnění o zakázky na stavební práce

Doplnění možnosti u zakázek na pravidelné opakující se plnění vyčlenit malou samostatnou část a zadávat jí analogicky čl. 5(10) klasické směrnice.

Umožnit „referenční (příkladový) výrobek“ v zadávací dokumentaci / projektové dokumentaci, při zachování plné substituovatelnosti

U stavebních a technologicky složitých zakázek vzniká projektová dokumentace často jako funkční celek: projektant navrhne skladby, technologie a prvky tak, aby spolu fungovaly, byly ekonomicky provozně rozumné a ověřené (kompatibilita, servis, životnost, energetika, spotřeba, návaznosti profesí).

Ve veřejných zakázkách ale zadavatelé a dodavatelé narážejí na praxi, kdy se projekt „nesmí“ opírat o konkrétní typové řešení tak, jak je běžné v soukromém sektoru. Výsledkem je, že se z projektů následně dělají „slepé“ rozpočty a komplikované generické popisy, dodavatel musí složitě „překlápět“ projekt do technických specifikací a hledat odpovídající výrobky.

Část odpovědnosti za návrh kompatibility se tak fakticky přesouvá z projektu do nabídky dodavatele, často bez jednotných pravidel, jak rovnocennost posuzovat.

Dopady aktuálního znění:

- Zbytečné náklady a čas: další práce na straně zadavatele (přepisy, doplňování), ale hlavně na straně dodavatelů (vyhledávání a dokazování ekvivalentů, přepočty rozpočtů, dohledávání parametrů).
- Horší srozumitelnost zadání: místo jasné představy „co se má dodat“ vznikají dlouhé generické popisy, které paradoxně zvyšují riziko sporů.
- Riziko nekompatibilních náhrad: v průběhu realizace se může ukázat, že „papírově rovnocenné“ prvky nejsou systémově kompatibilní.
- Rozdíl oproti soukromému sektoru: soukromý investor běžně pracuje s referenčními prvky a dodavatel nabídne ekvivalent – veřejný sektor se tomu ale často vyhýbá i tam, kde by to bylo praktické a férové.

Navrhujeme, aby zadávací dokumentace mohla obsahovat referenční (příkladový) výrobek / typové řešení, které je uvedeno pro představu a srozumitelnost (tedy jako „benchmark“), není povinné a dodavatel může nabídnout substitut.

Jinými slovy: nejde o to „povolit značky“, ale povolit jasné referenční řešení, aby nabídky šly připravit efektivněji a aby se snížilo riziko chyb a nekompatibility.

2. Výjimka pro specifické dodávky – sportovce, umělce atp. působící ve veřejných institucích

Ve veřejném sektoru existují instituce, které zajišťují činnost vrcholových sportovců a umělců. Tito lidé se účastní vrcholových sportovních či hudebních akcí a výsledná kvalita výkonu je přímo závislá na konkrétním vybavení (nástroje, sportovní náčiní a další specializované prvky).

V těchto případech je standardní zadávací řízení často prakticky nefunkční. Každý vrcholový sportovec či muzikant je individuální a „správný“ výrobek není jen otázkou obecných parametrů, ale osobního vyzkoušení, ergonomie, kompatibility se stylem výkonu a dlouhodobých návyků. I když se zadavatel pokusí vybavení detailně popsat, v praxi často nedosáhne stejného výsledku, jako když konkrétní osoba vybere výrobek podle svého ověřeného standardu.

Aktuální dopady:

- Zhoršení výkonu a výsledků: u vrcholového sportu či hudebního výkonu může nevhodné vybavení znamenat podstatné zhoršení výsledku (a tím i znehodnocení veřejně financované přípravy).
- Zvýšené riziko zranění či zdravotních dopadů: nevhodná ergonomie (např. u sportovního náčiní) může zvyšovat riziko úrazu nebo přetížení.
- Neefektivní nákupy: formálně „soutěžené“ vybavení může skončit jako nepoužitelné nebo jen částečně využitelné, a následně je nutné pořizovat jiné.
- Zbytečná administrativní zátěž: příprava a dokazování technických parametrů u vysoce individuálních výrobků přináší náklady bez odpovídajícího přínosu pro hospodářskou soutěž.

Navrhujeme zavést výjimku pro dodávky specifické povahy určené pro vrcholové sportovce a umělce atp. působící ve veřejných institucích, pokud jde o vybavení, které:

- má přímý a prokazatelný dopad na kvalitu výkonu,
- je objektivně individuální (nelze jej smysluplně standardizovat bez ztráty užitné hodnoty),

- vyžaduje výběr konkrétní osobou (vyzkoušení, dlouhodobá kompatibilita) a nelze jej v praxi nahradit „rovnocennými“ alternativami bez rizika snížení výkonu.

3. Nákupy běžných operativních dodávek a služeb prostřednictvím e-shopů a komerčních platforem

V soukromé sféře je dnes běžné nakupovat řadu dodávek a služeb prostřednictvím e-shopů a komerčních platforem. Tyto platformy umožňují rychlé porovnání parametrů, dostupnosti, dopravních a servisních podmínek a často i hodnocení kvality a zkušeností uživatelů.

Takový nákup je velice rychlý a transparentní – ceny jsou utvářeny trhem, jsou veřejně dohledatelné a dodavatelé mezi sebou soutěží přímo v prostředí platformy. Pro operativní nákupy jsou zásadní také logistické služby (rychlé doručení, vratky, servis), které jsou v tomto prostředí často nadstandardní.

Směrnicová úprava však s touto formou komerčního řešení nepracuje a v praxi to vede k tomu, že i u menších a opakovaných nákupů jsou veřejné instituce tlačeny do formalizovaných postupů, které jsou pomalé a transakčně nákladné.

Aktuální dopady:

- Zpomalení operativních nákupů: instituce nemohou pružně reagovat na běžné potřeby (spotřební materiál, drobné vybavení, běžné služby apod.).
- Zbytečné transakční náklady: administrace nákupu (zadání, vyhodnocení, dokumentace) může stát více času a peněz než reálný rozdíl v ceně mezi nabídkami.
- Paradoxní efekt na transparentnost: místo jednoduchého a dohledatelného nákupu za tržní cenu vznikají procesy, které jsou formálně transparentní, ale ve výsledku méně efektivní a hůře použitelné.

Směrnice by měla výslovně umožnit (a metodicky popsat) využívání e-shopů a komerčních platforem jako standardního způsobu nákupu pro běžné operativní dodávky a služby, zejména u nízkých hodnot a opakovaných plnění, kde je klíčová rychlost a efektivita.

Cílem není obcházet hospodářskou soutěž, ale naopak využít soutěž, která už na trhu probíhá přímo na platformách, a umožnit veřejným institucím nakupovat obdobně jako soukromý sektor tam, kde to dává smysl.

4. Návrh na úpravu směrnice EU v oblasti strategických bezpečnostních veřejných zakázek

Úvod – problém z pohledu směrnice EU

Tento příspěvek vychází ze zkušeností Policie České republiky, problém je však obecný pro všechny členské státy EU.

- Zveřejňování technických specifikací a smluvních údajů (zejména jednotkových cen, množství a struktury plnění) u zakázek pro policii a jiné bezpečnostní složky může poskytovat taktické informace o vybavení, schopnostech a zranitelných místech těchto složek.

- Standardní postupy podle stávající směrnice o zadávání veřejných zakázek – zejména široká povinnost zveřejňovat zadávací dokumentaci, výsledky řízení a detaily smluv – nejsou pro tyto případy vždy vhodné, a to ani při využití obecných ustanovení o důvěrnosti a možnosti omezit rozsah zveřejněných informací.
- V praxi je zároveň potřeba rychle pořídit strategický materiál (např. osobní balistickou ochranu, spojovací prostředky, záložní zdroje energie) ještě před formálním vyhlášením krizového stavu nebo jiného mimořádného režimu podle vnitrostátních předpisů. Běžné zadávací lhůty a standardní postupy v takových situacích mohou fakticky znemožnit včasné pořízení.

Směrnice již dnes obsahuje například ustanovení o důvěrnosti, možnost omezit rozsah zveřejňovaných informací ve veřejných oznámeních a zprávách a výjimečné možnosti využít vyjednávací řízení bez předchozího zveřejnění v případech krajní naléhavosti. Tato ustanovení však nedostačují pro specifické potřeby zakázek pro vnitřní bezpečnost a policii, zejména:

- pro situace před formálním vyhlášením krizového stavu,
- pro ochranu taktických informací o vybavení a operačních postupech bezpečnostních složek,
- pro zavedení zvláštního režimu zveřejňování pro omezený okruh tzv. strategických bezpečnostních komodit.

Nutné úpravy směrnice EU

Cílem je doplnit do směrnice EU v oblasti zadávání veřejných zakázek nový rámec pro „strategické bezpečnostní veřejné zakázky“ pro potřeby vnitřní bezpečnosti (policie, celní správa, pohraniční a migrační služby, zpravodajské služby apod.), nad rámec stávající úpravy čistě obranných nebo vojenských zakázek.

Navrhované změny směřují k tomu, aby směrnice:

- Obsahovala novou definici zvláštní kategorie zakázek („strategické bezpečnostní veřejné zakázky“).
- Výslovně umožnila omezit rozsah zveřejňovaných technických a cenových informací u těchto zakázek, při zachování minimálního rozsahu transparentnosti.
- Umožnila pružnější zadávací postupy a kratší lhůty pro tento typ zakázek, pokud to vyžadují bezpečnostní zájmy a včasné zajištění plnění.
- Zakotvila rámcový seznam komodit na úrovni EU a umožnila členským státům vytvářet konkrétní (i neveřejné) seznamy komodit na vnitrostátní úrovni.

Návrh změn směrnice – obecný koncept

a) Nová definice „strategických bezpečnostních veřejných zakázek“

Do směrnice by se zapracovala nová definice, která by vymezila zejména následující:

„Strategické bezpečnostní veřejné zakázky jsou veřejné zakázky na dodávky, služby nebo stavební práce zadávané orgány odpovědnými za vnitřní bezpečnost, vymáhání práva, ochranu hranic, boj proti terorismu nebo zpravodajskou činnost, nebo pro jejich potřeby, u nichž by zveřejnění

podrobných technických specifikací, množství, struktury plnění nebo jednotkových cen mohlo poskytnout informace využitelné k narušení vnitřní bezpečnosti, veřejného pořádku nebo k ohrožení života a zdraví příslušníků těchto orgánů.“

Směrnice může uvést příklady takových orgánů v odůvodnění (policie, celní správa, pohraniční stráž apod.), konkrétní vymezení by pak provedly členské státy.

b) Zvláštní režim důvěrnosti a zveřejňování informací

Směrnice již upravuje povinnost zadavatelů zachovávat důvěrnost některých informací a možnost neuvést určité údaje v oznámeních o výsledku zadávacího řízení. U strategických bezpečnostních veřejných zakázek by měla směrnice konkrétně stanovit, že:

- podrobné technické specifikace, množství, struktura plnění a jednotkové ceny mohou být považovány za citlivé bezpečnostní informace,
- členské státy mohou u těchto zakázek nepožadovat zveřejnění těchto údajů ani v oznámeních o výsledcích, ani v jiných veřejných souhrnech,
- současně musí být zachován minimální povinný rozsah zveřejňovaných informací, zejména obecný (ne taktický) popis předmětu zakázky, celková hodnota zakázky a identifikace vybraného dodavatele.

Směrnice by rovněž měla výslovně uvést, že členské státy mohou upravit vztah mezi těmito pravidly a svými vnitrostátními předpisy o přístupu k informacím tak, aby byla chráněna bezpečnostní povaha těchto údajů.

c) Zvláštní pravidla pro postup a lhůty

Směrnice by měla umožnit, aby pro strategické bezpečnostní veřejné zakázky členské státy:

- stanovily kratší minimální lhůty pro podání žádostí o účast a nabídek, pokud je to nezbytné k včasnému zajištění plnění pro účely vnitřní bezpečnosti,
- rozšířily možnosti použití vyjednávacích nebo méně formálních řízení bez předchozího zveřejnění, pokud by standardní řízení vedlo k významnému bezpečnostnímu riziku (např. tím, že z veřejných dokumentů lze odvodit taktické parametry) nebo zásadně ohrozilo včasné pořízení plnění (například v období zhoršující se bezpečnostní situace, které ještě nebylo formálně deklarováno krizovým režimem).

Směrnice by zároveň měla trvat na tom, že tato výjimka musí být odůvodněná, přiměřená a přezkoumatelná a že musí být zachovány základní zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, v rámci možností daných bezpečnostním režimem.

d) Seznam komodit a dvouúrovňový přístup

Směrnice by mohla zavést dvouúrovňový přístup k vymezení strategických bezpečnostních komodit:

1. Na úrovni EU – v odůvodnění nebo v příloze definovat rámcové okruhy komodit, pro něž je tento zvláštní režim typicky relevantní.
2. Na úrovni členských států – umožnit, aby každý členský stát přijal vnitrostátní předpis (vládní nařízení, metodiku, interní předpis), ve kterém podrobně vymezení konkrétní komodity spadající

do těchto okruhů, aby tento předpis nebo jeho část mohl být veden v neveřejném režimu a aby byly nastaveny mechanismy pro pravidelnou aktualizaci a návaznost na vnitrostátní zadávací režimy.

Rámcový seznam komodit (okruhů) pro směrnici a vnitrostátní předpisy

Stejně jako v národním návrhu dává smysl pracovat se strategickými komoditami po okruzích, nikoli formou detailního evropského „skladového seznamu“. Následující přehled představuje rámcový návrh okruhů, které mohou být do směrnice začleněny.

a) Rámcové okruhy komodit – pro úroveň EU

Osobní ochranné prostředky a výstroj

- balistická ochrana (vesty, přilby, štíty),
- speciální ochranné prostředky pro zásahové jednotky,
- prostředky pro ochranu před chemickými, biologickými, radiologickými a jadernými hrozbami.

Spojovací a informační prostředky

- radiokomunikační systémy pro operační řízení a koordinaci zásahů
- šifrované komunikační prostředky,
- vybrané prvky informačních a kyberbezpečnostních systémů,
- záložní hardware pro kritické informační systémy (například servery, datová centra).

Záložní energetické a technické zabezpečení

- záložní zdroje elektrické energie pro operační střediska a kritické objekty,
- mobilní energetická zařízení a osvětlovací soupravy.

Speciální mobilita a zásahová technika

- speciální vozidla pro pořádkové a zásahové jednotky,
- technika pro překonávání překážek, evakuaci a záchranu osob,
- prostředky pro zabezpečení a ochranu kritické infrastruktury.

Zdravotnický materiál pro hromadné události

- ochranné prostředky,
- vybavení pro taktickou medicínu (např. trauma sety, individuální lékárníčky pro policisty),
- prostředky pro zřízení improvizovaných ošetřovacích míst.

Evakuační a logistická technika

- prostředky pro zřizování evakuačních středisek,
- vybavení pro zajištění základních životních potřeb evakuovaných osob,
- logistická technika pro skladování a distribuci strategického materiálu.

b) Konkrétní seznam komodit na úrovni členských států

Každý členský stát by na základě směrnice mohl přijmout interní seznam komodit v rámci výše uvedených okruhů. Pro každý okruh by bylo možné vymezit konkrétní typy komodit (například třídy

balistické ochrany, typy spojovací techniky), parametry, které se nesmějí zveřejňovat (např. přesná balistická odolnost, dosah, konfigurace systému, přesné počty), vazbu na příslušné zadávací režimy podle významu a naléhavosti a lhůty pro pravidelnou aktualizaci a odpovědné schvalovatele.

5. Návrh na úpravu centrálního zadávání

Vzhledem ke skutečnosti, že směrnice popisují dva typy centrálního nakupování a vnitrostátní úprava výslovně vyňala možnost zadavatele nakoupit svým jménem stavební práce a "přeprodat" je následně jinému zadavateli, je velmi ztížena možnost malých zadavatelů (obcí) využít možnost nechat si od velkého zadavatele zajistit drobné stavební práce, které jsou často nevýznamnou částí stavební zakázky tohoto většího dodavatele, a na tuto opravu pouze finančně přispět, aniž by malý zadavatel musel buď vystupovat ve sdružení zadavatelů, anebo si nechat svou stavební část od velkého zadavatele vysoutěžít na své jméno, tzn. aniž by musel mít svůj smluvní vztah se zhotovitelem stavebních prací napřímo. Menší zadavatel tak musí disponovat odbornou kapacitou osob, které se budou podílet na zadávacím řízení a na vlastní realizaci stavby. Pokud bude výslovně připuštěna možnost nakoupit svým jménem pro jiného zadavatele i stavební práce, významně se ulehčí administrativní zátěž malých obcí a povede to k efektivnějšímu a propojenému zadávání staveb zejména infrastruktury.

6. Forma a přijímání evropské úpravy zadávání veřejných zakázek

Současná forma přijímání evropské úpravy zadávání veřejných zakázek spočívající v několikaleté přípravě směrnic, následné transpozici do vnitrostátní úpravy a dlouhodobé platnosti směrnic bez zásadní úpravy neodpovídá současné situaci, která je založená na dynamickém vývoji technologií a rychlých změnách na trhu, které často nastávají nezávisle na vůli zadavatele např. v důsledku bezpečnostních hrozeb a mezinárodní politické nestability. Taková úprava může být zastaralá již v okamžiku jejího přijetí a neumožňuje rychlou reakci na nové situace. Úprava by tedy měla procházet pravidelnou revizí, včetně zapracování připomínek členských států. Jako výrazně vhodnější se proto jeví forma nařízení, kde není třeba stanovit další lhůty pro transpozici členských států. Nařízení také lépe zohledňuje potřebu jednotného trhu EU. Pro některé oblasti by bylo vhodné využít formu rámcových a prováděcích nařízení (např. pro úpravu zadávání veřejných zakázek za mimořádných situací jako jsou války, pandemie).

7. Dynamické nákupní systémy, e-katalogy, rámcové dohody, digitalizace, uveřejňování a další připomínky

Dynamické nákupní systémy

Nutnost ověřovat kvalifikaci v zavedeném DNS pouze prostřednictvím jednotného evropského osvědčení pro veřejné zakázky (dále jen „JEO“), má-li zadavatel pochybnosti o splnění kvalifikace JEO, které je obdobou čestného prohlášení, tyto pochybnosti nevyvrátí, navíc v praxi není dodavateli vůbec využíváno, z důvodu jeho složitosti. Z naší zkušenosti plyne, že ve výjimečných případech, kdy dodavatel ve veřejné zakázce předložil k prokázání kvalifikace JEO, bylo vyplněno nesprávně.

Dodavatele ze zavedeného DNS nelze trvale vyřadit, a to ani jeho na vlastní žádost, v každém DNS je část dodavatelů, kteří se VZ vůbec neúčastní. Dodavatel opakovaně dostává výzvy k účasti ve veřejných zakázkách, o které nestojí. Obvykle také nereaguje na žádné zprávy zadavatele např. k prokázání kvalifikace prostřednictvím JEO, žádosti o zkrácení lhůty pro podání nabídek apod. Neaktivní dodavatelé ve vztahu k zadavateli generují zbytečné administrativní úkony, přičemž v některých DNS tvoří dokonce většinu zavedených dodavatelů.

Minimální lhůta pro podání nabídek v délce 10 dnů v DNS, je pro některé veřejné zakázky nepřiměřeně dlouhá a pro jiné velmi krátká, možnost stanovit přiměřenou lhůtu dle uvážení zadavatele, by umožnilo flexibilnější nákupy. V soukromém sektoru jsou v současné době běžné nákupy spotřebního zboží v řádu minut, a není důvod toto neumožnit rovněž veřejným zadavatelům, u některého typu zboží jako jsou (léky, transfúzní přípravky je to naprostá nutnost). Situaci neřeší ani možnost některých zadavatelů zkrátit lhůtu s předchozím souhlasem všech dodavatelů zařazených do DNS, to je u DNS s desítkami dodavatelů nereálné a v praxi to není příliš využíváno.

Není zřejmé, jak má zadavatel stanovit předpokládanou hodnotu u DNS na dobu neurčitou a zda je možné takové DNS zavést, ačkoliv je to ideální postup jak pro zadavatele, tak pro dodavatele, opakované zavádění DNS je administrativně náročné pro obě strany.

Definice DNS jako plně elektronického systému znemožňuje zadavateli požadovat předkládání vzorků, což nedůvodně limituje jeho využití pro některé jinak vhodné typy zboží, které nelze nakupovat prostřednictvím otevřeného řízení, např. spotřební zdravotnický materiál (jedná se o několik tisíc položek a využívat otevřená řízení není možné s ohledem na vysokou administrativní náročnost tohoto typu řízení).

Elektronické katalogy

Současná úprava elektronických katalogů obsažená v čl. 36 Směrnice rozlišuje mezi dvěma způsoby předložení elektronického katalogu, přičemž dodavatel buď předkládá nový katalog dle čl. 36 odst. 4 písm. a) Směrnice nebo dodavatel katalog již nepředkládá, neboť byl již předložen spolu s žádostí o účast čl. 36 odst. 4 písm. b) Směrnice, a v tomto případě, je možné dodavateli v přiměřeném předstihu sdělit datum a čas výběru z elektronického katalogu.

Právě způsob uvedený v písm. b) Směrnice by měl umožňovat rychlé a flexibilní nákupy potravin, léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, nicméně zamýšlený účel znemožňuje podmínka předkládání katalogů spolu s žádostí o účast a dále nutnost zasílat katalogy ke kontrole dodavatelům před uzavřením smlouvy. Obě tyto podmínky jsou však již zastaralé a neodpovídající současným možnostem elektronických nákupů. Nadto není zřejmé, co má být předmětem kontroly za situace, kdy katalog je součástí samotné smlouvy. Kontrola správnosti údajů, nebo možnost dodavatele odmítnout součinnost s podpisem smlouvy, jak se v praxi běžně stává?

Nákupy mimo veřejný sektor probíhají u běžného zboží často v řádu několika sekund pouhou elektronickou objednávkou a není žádný důvod, proč takový postup neumožnit rovněž veřejným zadavatelům. V současné době již není nezbytné elektronické katalogy „předkládat“ např. formou tabulek připravených v programu MS Excel. Na trhu běžně existují elektronické nástroje široce dostupné všem zadavatelům, které umožňují dodavatelům neomezený přístup do elektronického katalogu okamžitě po zařazení dodavatele do DNS. Není tedy žádný důvod požadovat předložení

katalogu spolu s žádostí o účast, naopak tento systém blokuje flexibilní úpravy katalogu, když takový katalog zadavatel musí učinit součástí zadávací dokumentace. Situaci komplikuje také národní úprava České republiky, která zadavatele nutí veškeré změny zadávací dokumentace DNS uveřejnit v TED. Takový postup je administrativně zatěžující a zcela neúměrný situaci, kdy zadavatel dílčím způsobem upravuje např. pouze jednu z mnoha tisíců položek elektronického katalogu.

V současné době, kdy SW nástroje umožňují, aby každý zařazený dodavatel měl přístup ke katalogu již od zavedení DNS, není účelné rozlišovat mezi předložením katalogu spolu s žádostí o účast a později při zadávání veřejné zakázky, s ohledem na rychle měnící se trh, bude takto předložený katalog během krátké doby neaktuální. Tato úprava nereflektuje situaci, že již dnes je možné (např. u soutěžení konkrétních léčivých přípravků) napojení skladových zásob dodavatelů přímo na elektronické katalogy v elektronickém nástroji zadavatele, a tedy úpravu cen katalogů online v návaznosti na přecenění skladových zásob dodavatele. Tyto možnosti se budou jistě rozšiřovat s nástupem umělé inteligence, která je již dnes schopná párovat obecně stanovené požadavky zadavatele na konkrétní výrobek. Současná úprava elektronických katalogů obsažená ve Směrnici je tedy vhodná spíše pro předkládání excelových tabulek, které však nejsou vhodné pro nákupy většího množství položek a v současné době se v praxi příliš nevyužívají. Poskytovatelé zdravotní péče přitom běžně nakupují řádově tisíce položek zdravotnických prostředků, léčiv a potravin.

Cílem úpravy by měla být flexibilita zadavatele omezená pouze povinností nastavit přiměřené lhůty k ocenění případných změn katalogu. V případě nákupu léčivých přípravků a zdravotnických prostředků se katalog neustále mění v důsledku změn na trhu, tj. nezávisle na vůli zadavatele, to platí rovněž pro další komodity, v praxi není možné udržovat katalog bez průběžných změn, neboť vývoj na trhu je velmi rychlý. Zadavatel by proto měl mít možnost položky flexibilně upravovat v krátkých časových lhůtách. U léčivých přípravků je nadto často potřeba zajištění těchto přípravků okamžitě. Pokud jsou dodavatelé schopni v řádu několika minut reagovat na poptávku v rámci objednávek lékáren v soukromém sektoru není důvod, proč takto krátká lhůta nebyla přiměřená také v rámci nákupu ve veřejném sektoru. Pokud má tedy dodavatel neomezený přístup k elektronickému katalogu po celou dobu trvání DNS a zároveň zadavatel vybírá z elektronických katalogů bez nutné součinnosti dodavatele postupem dle čl. 36 odst. 4 písm. b) Směrnice, není nutné elektronický katalog přikládat jako součást žádosti o účast a zároveň časový prostor mezi oznámením a skutečným výběrem informací může být velmi krátký a bez formalizovaného provádění změn původní zadávací dokumentace na zavedení DNS, zůstává-li předmět plnění stále v mezích předmětu plnění tak, jak byl vymezen v původní zadávací dokumentaci.

Úprava, která požaduje přikládání katalogu k žádosti o účast (z čehož plyne, že katalog musí být součástí zadávací dokumentace) a zároveň požaduje uveřejnění každé změny zadávací dokumentace ve Věstníku veřejných zakázek, prakticky blokuje rychlé nákupy prostřednictvím katalogu.

S ohledem na skutečnost, že specifikace položky a její cena, tj. údaje z elektronického katalogu jsou vždy součástí uzavírané smlouvy, není také důvod předkládat dodavateli elektronický katalog ke kontrole před podpisem smlouvy k věcné kontrole, jak je to vyžadováno v odst. 5 čl. 36 Směrnice. Tato povinnost pouze zbytečně prodlužuje kontrakční proces a zvyšuje administrativní náklady zadavatele. Je třeba zohlednit skutečnost, že za dobu platnosti Směrnice

došlo v oblasti nákupů v soukromém sektoru k rozšíření automatizace a s tím spojenému zrychlení a zjednodušení nákupů, které však současná úprava obsažená ve Směrnici prakticky pro veřejný sektor blokuje. Dodavatel má možnost kontrolu provést v elektronickém nástroji případně přímo ve smlouvě před jejím podpisem, jakýkoli další úkon zadavatele je tedy nadbytečný.

Nutnost uvádět do zadávací dokumentace k DNS zda je DNS zavedeno s katalogem, způsob výběru a zda bude VZ zadána výběrem z jednoho či více katalogů (v praxi jsou často vhodné kombinace postupů pro různé typy plnění, například soutěžit část zboží mimo katalog, neboť z důvodu složité specifikace se do katalogu nehodí, povinnost uvádět toto do zadávací dokumentace k zavedení DNS je nadbytečná, tyto informace jsou relevantní až pro konkrétní výzvu v DNS a nutnost uvádět informace předem je pro zadavatele omezující a dodavateli nic nepřináší, informaci o zavedení DNS s elektronickým katalogem ve VVZ navíc nelze následně měnit a připuštění obou možností není možné.

Kumulace velkého množství podmínek fakticky u některých předmětů plnění znemožňuje rychlý nákup v souladu se ZZVZ, který je např. u léčivých přípravků nezbytný. Byť se jednotlivé připomínky vztahují k institutu DNS, ideální by bylo mezi jednotlivými typy řízení a zvláštními postupy nerozlišovat a pravidla (jako např. délky lhůt, možnosti jednání apod. stanovit s ohledem na zásadu přiměřenosti; tam kde je v soukromém sektoru obvyklý nákup v řádu hodin od objednání není důvod v tom bránit také zadavateli.

Uveřejňování plnění z rámcových dohod

Navrhujeme zrušit povinnost zasílat oznámení o výsledcích zadávacího řízení pro veřejné zakázky založené na rámcové dohodě (viz čl. 50 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU). I při uvážení čtvrtletního sdružování se stále jedná o zbytečnou administrativu, jež není nijak ospravedlněna podepřením zásad volného pohybu zboží a služeb na vnitřním trhu Evropské unie.

Veřejný zadavatel se totiž může zavazovat na svůj účet a na účet možných veřejných zadavatelů, jež jsou označeni v rámcové dohodě, pouze v rozsahu nejvyššího množství nebo nejvyšší hodnoty a jakmile bude této hranice dosaženo, je uvedená dohoda neúčinná (viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, bod 61), přičemž nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnoty výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody, musí být uvedeny buď v oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo ve specifikacích, jelikož veřejní zadavatelé jsou v souvislosti s rámcovou dohodou povinni poskytnout podle čl. 53 odst. 1 směrnice 2014/24/EU bezplatný neomezený a plný přímý přístup elektronickými prostředky k zadávací dokumentaci ode dne uveřejnění oznámení v souladu s článkem 51 této směrnice.

Současně se jedná o nepřiměřenou administrativní zátěž pro zadavatele většího množství rámcových dohod, ze kterých je objednáváno na denní bázi, což se běžně týká např. léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, které jsou lékárnou objednávány dvakrát denně. Pro velké zadavatele objedávající tisíce různých položek je uvedená povinnost nerealizovatelná, neboť formuláře neumožňují žádnou automatizaci tohoto procesu.

Automatizace uveřejňovacích povinností

Velcí zadavatelé zadávají několik set či dokonce tisíc veřejných zakázek ročně, přičemž kumulace uveřejňovacích povinností generuje neúměrnou administrativní zátěž. Pokud centrální orgány či další subjekty potřebují pracovat s daty, které již byly jednou uveřejněny, mělo by toto být řešeno automatickým stahováním dat z profilu zadavatele prostřednictvím elektronických nástrojů, což současný stav v oblasti elektronických nástrojů umožňuje. Nelze po zadavateli požadovat opakované ruční vkládání velkého množství dat do různých registrů, takový postup je neefektivní, drahý a zbytečně odčerpává kvalifikovanou pracovní sílu, které není na trhu dostatek.

Pořízení dodávek určených pro další prodej zadavatelem

Dle čl. 42 odst. 4 Směrnice nesmí v technické specifikaci odkazovat na určitý výrobek nebo obchodní značky, není-li to odůvodněno předmětem zakázky. Tento zákaz je však nedůvodný a omezující, pokud jde o výrobky, které zadavatel pořizuje za účelem dalšího prodeje. Byť zadavatel není oprávněn preferovat určitý výrobek, spotřebitelé vlastní preference nepochybně mají. Zadavatel, který není oprávněn požadovat pro prodej zboží v obchodě konkrétní značku, není schopen provozovat konkurenci schopnou vlastní prodejny (např. lékárnu, bufet apod.), přičemž zisk z prodeje dalšího zboží může být významným zdrojem příjmu zadavatele.

8. Revize směrnice VZ

Zjednodušení postupů zadávání veřejných zakázek. Navrhujeme jednotný proces pro zadání veřejné zakázky složený z několika „modulových postupů“ (1. konzultace s trhem, 2. kvalifikace dodavatele, 3. podání nabídek, 4. jednání s dodavateli, 5. vyhodnocení nabídek, 6. jednání o smluvních podmínkách před podpisem smlouvy, 7. jednání o smluvních podmínkách po podpisu smlouvy, případně další moduly). Tyto moduly by potom zadavatel mohl poskládat dle svého uvážení (např. vynechat konzultaci s trhem opakovat jednání s dodavateli apod.). Zadavatel by tak nemusel dodržovat jednotlivě formalizovaný postup, jak je uveden (např. otevřené řízení, soutěžní dialog...) ale poskládal by si jednání s dodavatelem sám dle vlastních potřeb s ohledem na zásadu transparentnosti.

Princip 3E. Dohled orgánů EU vykládá princip 3E spíše jako princip nejnižší ceny s ohledem na jeho zakotvení ve finančních předpisech jednotlivých států. Orgány EU a vnitrostátní orgány neumějí kontrolovat veřejné zakázky s ohledem na hodnocení kvality, chybí jim potřebné odborné znalosti a právní základ. Navrhujeme zahrnout princip 3E do směrnice o veřejných zakázkách, aby bylo zřejmé, že se nejedná pouze o kritérium nejnižší ceny, ale také kritérium kvality.

Jednotná evropská kvalifikace dodavatelů jako primární a jediná kvalifikace pro účast ve veřejných zakázkách je klíčovým předpokladem pro podporu přeshraniční účasti a skutečné fungování jednotného trhu. Navrhujeme vytvoření jednotného, digitálního a opakovaně použitelného systému pro posuzování základní a profesní způsobilosti (případně technické kvalifikace), který by byl uznáván ve všech členských státech a výrazně snížil administrativní zátěž jak dodavatelů, tak zadavatelů. Tento systém by měl být jednoduchý a přístupný ve všech jazycích EU. Jednoduchost by měla spočívat, jak v zápisu a splnění podmínek pro dodavatele, tak ve využívání zadavatelem. Systém by měl být plně digitální a napojen na další informační systémy pro správu veřejných zakázek. Současný systém je nutné revidovat.

Digitalizace veřejného zadávání vyžaduje jasnější a jednotnější evropský rámec. Současná roztržitost komerčních i státních systémů na národních úrovních komplikuje přístup k informacím a omezuje možnost efektivního využití dat. Revize by měla směřovat k jednotným digitálním normám, interoperabilním systémům a principu „once-only“, aby byly informace poskytovány pouze jednou a dále sdíleny napříč systémy. Systémy by měly fungovat pouze v plné datové formě (v systému minimálně obíhají formáty typu PDF, doc., apod.). Systémy by měly využívat jednotnou evropskou identitu a měly by být plně kompatibilní s nařízením eIDAS a směrnicí NIS 2, resp. usnadňovat v praxi jejich plnou integraci ke zjednodušení ověření dodavatelů a „podpisů“ smluv.

Ověřování pravidel stanovených EU předpisy (status SME, dodavatelské řetězce, střet zájmů) klade na zadavatele povinnosti, které bez centralizovaných digitálních evropských nástrojů nelze efektivně naplnit. Navrhujeme vytvoření evropských ověřovacích databází a mechanismů, které zajistí jednotnou aplikaci práva a sníží právní rizika zadavatelů. Tyto systémy by byly plně integrovány na systém pro uveřejňování a správu veřejných zakázek. Systém by tedy uměl bezplatně vyhodnotit důvěryhodnost dodavatele a riziko spojené se zadáním veřejné zakázky na úrovni EU (obdobně jako je tomu u ověření poskytování veřejné podpory – Arachne).

Posun **důrazu od úzce vymezeného sociálního a environmentálního zadávání k širšímu pojetí inovativního veřejného zadávání**, které tyto aspekty přirozeně integruje a lépe reflektuje současné výzvy EU. Namísto environmentální, sociální a inovativní zadávání doporučujeme používat inovativní, environmentální a sociálně odpovědné zadávání s důrazem na inovace jako prioritu, prostřednictvím které je možné dosáhnout i dvou dalších cílů. S inovativním zadáváním úzce souvisí posuzování principů 3E ze strany dohledových orgánů. Je nutné zdůraznit, že je možné při využití některých postupů nedosáhnout výsledku obdobně jako je tomu u veřejných soutěží ve vědě a výzkumu, kde je výslovně stanovena možnost za určitých okolností nedosáhnout komplexního výsledku (např. v inovačním partnerství by bylo možné dosáhnout pouze části prototypu). To by mohlo vést k větší ochotě zadavatelů využívat inovativních procesů zadávání. Pro rozvoj inovativních veřejných zakázek by bylo možné také zřídit databázi s osvědčenými zadavateli a dodavateli, kteří se inovacemi zabývají.

Sociální a environmentální odpovědné zadávání by mělo být podpořeno zavedením jednotně uznávaných evropských značení nebo databází. Současná fragmentace národních a sektorových označení vede k neporovnatelnosti a odlišným výkladům, což snižuje právní jistotu a praktickou využitelnost těchto nástrojů.

Pravidelně se opakující a trvalé veřejné zakázky lze posoudit jako veřejné zakázky věcně, funkčně, místně a zejména časově související, jedná se o totéž vyjádřené odlišně. Navrhujeme jednoduché pravidlo, podle kterého bude moci zadavatel jednoznačně stanovit předpokládanou hodnotu.

Nedostatečná finanční a metodická podpora nejen inovativního veřejného zadávání a vzdělávání představuje systémový problém, zejména pro menší zadavatele jako jsou obce, školy či občasní příjemci dotací. Spolu s revizí směrnice by mělo dojít k vytvoření regionálních center a podpoření jejich stabilního financování. Tato centra by poskytovala odbornou pomoc v oblasti nejen samotného veřejného zadávání, ale i SGI zadávání. Existuje platforma sítě inovativních center (P2I), která je hrazena z fondu Horizon, tato platforma je nedostatečně

financována. Je nutné zajistit jednotu v rámci financování, aby bylo zřejmé, že jsou finance použity na rozvoj veřejných zakázek, rozšířitelnost financování je nepřehledná a nevede k jednotnému výkladu nebo zajištění kontinuity ve veřejném zadávání. Pro veřejné zadávání jsou tak použity různé zdroje např. z podpory digitalizace, nebo podpory inovací a různé možnosti příjemců (např. pouze regiony). Veřejné zadávání si zaslouží jednotnější financování z fondů EU.

9. Připomínky k revizi směrnic

Naprosto souhlasíme s vložením další zásady 3E, která by mohla být zejména pro kontrolní orgány výkladovým vodítkem pro možnost nákupu dle kvality, a nikoliv nejnížší ceny tam, kde to je důvodné. Tato zásada by také mohla pomoci při výkladu přímého nákupu dodávek a služeb, u nichž kvalita převažuje ve veřejném zájmu nad cenou, např. skalpel, na který je doktor zvyklý, nebo opravdový IT odborník. Zadavatelé by tak mohli být jistější při stanovení přísnějších zadávacích podmínek či více využívat hodnocení na kvalitu. V této souvislosti bychom rádi navrhli, aby ve směrnici po vzoru veřejných soutěží zazněla výslovně možnost v případě nákupu inovativního řešení, podle které nemusí být dosaženo výsledku (tedy jakási výjimka z 3E ve prospěch inovace).

Navrhujeme sjednocení výkladu k určení předpokládaného hodnoty. Trvalé a pravidelné zakázky jsou jen časově, místně, věcně a funkčně související. Není potřeba je rozdělovat.

Navrhujeme nerozdělovat na jednotlivé druhy řízení, ale rozdělit typově na moduly, které si zadavatel poskládá sám. Jednotlivá zadávací řízení jsou v podstatě jen moduly – určitá jednání vůči trhu po sobě následující s jedním nebo více dodavateli (jednání před zadávacím řízením (předběžná tržní konzultace), jednání při zadávacím řízení (soutěžní dialog, jednací řízení s uveřejněním, inovační partnerství), jednání po zadávacím řízení.

Dále navrhujeme stanovit některá zásadní ustanovení kogentně (tedy od kterých se zadavatel ani dodavatel nemůže odchýlit) a zbytek dispozitivně (které by si zadavatel musel umět odůvodnit), jako je tomu v soukromém právu. V podstatě se pořád jedná o vztah nakupující a prodávající, ale ve veřejné správě, takže by některé instituty měly být chráněny, jiné by měly být volnější.