



V Praze 1. listopadu 2024

Čj.: OVA 777/24

Stanovisko

k

návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony

I. Úvod

Cílem předkládané novely zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen ZZVZ) a souvisejících zákonů je zajištění účinného a zejména co nejrychlejšího přezkumu zadávání veřejných zakázek tak, aby byl současně uspokojen veřejný zájem na tom, aby veřejné zakázky mohly být zadávány bez nepřiměřených průtahů.

Uvedeného cíle chce předkladatel dosáhnout zejména změnami právní úpravy pravidel přezkumu zadávání veřejných zakázek. Konkrétně se jedná o:

1. Změnu řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad) zahajovaného na návrh na řízení jednoinstanční
2. Zavedení kolektivního rozhodování v řízeních před Úřadem zahajovaných na návrh. Navrhuje se, aby Úřad nově rozhodoval v komisích.
3. Posílení procesní odpovědnosti účastníků řízení oslabením zásady vyšetřovací a posílením zásady dispoziční.
4. Zkrácení lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí Úřadu ve věcech, kde zůstává dvouinstanční řízení. Ve věcech, kde soud vydal předběžné opatření, stanovení lhůty pro rozhodnutí soudu ve věci samé v trvání 60 dnů.
5. Zrušení automatického zákazu podpisu smlouvy po dobu 60 dnů ve věcech zahájených ex offo s možností rozhodnutí o tomto zákazu ve výjimečných případech.

Současně se navrhuje novelizace zákona o působnosti Úřadu, ve kterém je nově upravena organizace komisí. A konečně je navrhována novela zákona o veřejných službách v přepravě cestujících, a to tak, aby tento zákon reflektoval relevantní změny v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Související změny jsou navrhovány také v zákoně o soudních poplatcích a zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Návrh zákona prošel mezirezortním připomínkovým řízením, ve kterém bylo vzneseno 588 připomínek. Některé z nich se nepodařilo vypořádat a návrh zákona je tak předkládán vládě se 110 rozpory.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné

Struktura závěrečné zprávy RIA je většinou v souladu se strukturou předepsanou v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) (dále jen Obecné zásady). Některé kapitoly a podkapitoly chybí. Ze závěrečné zprávy RIA je patrná snaha o vystavění odpovídající logické struktury a vyčerpávající argumentace pro definovaný problém a navrhované způsoby řešení. V dokumentu je také nashromážděna velká řada informací a dat k podložení jednotlivých tvrzení, některé z nich jsou však pro hodnocení navrhované právní úpravy zcela irelevantní. Bohužel, celkově je text v některých pasážích extrémně obsáhlý, nepřehledný a zbytečně zdlouhavý. Řada podkladů (např. detailní popisy zahraničních systémů) by bylo možné vložit do příloh a v textu ponechat jen základní informaci, která je pro logiku návrhu důležitá. Některé části ZZ RIA jsou příliš dlouhé s nízkou přidanou hodnotou – Definice problému a některé části, kde je potřeba popsat navrhované varianty, jejich vyhodnocení, náklady a přínosy jsou strohé a nejdou do hlubší argumentace a popisu. Text obsahuje občasné gramatické chyby/překlepy.

Není uveden kontakt na zpracovatele závěrečné zprávy RIA.

Kapitola 1 Důvod předložení a cíle

V podkapitole **1.1. Název** je nadbytečně uvedena informace o průběhu přípravy návrhu zákona a o důvodech předkládání.

Z kapitoly **1.2 Definice problému** není zcela jasné, zda řešeným problémem je zdlouhavost procesu nákupů veřejného sektoru jako celku nebo zdlouhavost přezkumného řízení. Věta „Cílem předkládaného materiálu je urychlení veřejných investic a zvýšení předvídatelnosti ve fázi jejich přezkumu na návrh dodavatelů před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže“ může vyvolat dojem, že předkládaná legislativní změna cílí i na zrychlení procesu nákupů veřejného sektoru jako takového. Problém je tak třeba lépe definovat, zasadit do kontextu celého průběhu (a trvání) veřejných zakázek a jednoznačně vyznačit, na kterou část procesu navrhovaná legislativa cílí. V kapitole 1.2 a následujících podkapitolách chybí vyjádření četnosti výskytu problému a vyjádření pravděpodobnosti výskytu problémové situace tak, jak požadují obecné zásady. Je sice uvedeno, že Úřad ročně rozhoduje cca o 200 návrzích a že 45 % bylo v roce 2022 napadeno rozkladem, že v 16 % případů předseda zruší, vrátí nebo změní rozhodnutí první instance a další data, ale všechna se týkají pouze zakázek, které se dostanou do fáze řízení před Úřadem. Bylo by vhodné v definici problému uvést, jaký podíl ze všech veřejných investic nebo veřejných zakázek prochází řízením před úřadem a jaký podíl ze všech veřejných zakázek prochází procesem rozkladu.

Podkapitola 1.2.1 Popis současného stavu by měla obsahovat informace k současnému nastavení českého systému. Příklady dobré praxe, přehled zahraniční praxe a podobně je dobré prezentovat až u návrhů variant řešení jako možnou inspiraci, nebo přehled využívaných nástrojů. Zároveň je vhodné tyto informace syntetizovat, vypíchnout z nich sdělení, které chce předkladatel sdělit a detailní plný popis případně vložit do příloh.

V podkapitole 1.2.1.4 v tabulce č. 17 Srovnání řízení o přezkumu úkonů zadavatele v EU na straně 35 jsou ve sloupcích „Průměrné délky pro rozhodnutí první instance“ a „Celková doba do konečného rozhodnutí“ uváděny pro jednotlivé sloupce data v jiných jednotkách (dny, týdny, měsíce). Snižuje to vypovídací hodnotu tabulky, stejně jako mnoho volných polí bez vyplněných dat. Zejména chybějící údaje o průměrné délce rozhodnutí první instance u zemí jako Německo, Rakousko a Polsko, jsou velmi zásadním nedostatkem tabulky a jejího využití pro srovnání. Otázkou je také správnost některých údajů. Např. v případě Polska, je v tabulce ve sloupci celkové doby konečného rozhodnutí uvedena hodnota 1-2 měsíce. V textu na straně 53 je však uvedeno, že polská Komora rozhodovala v roce 2021 v průměru po 30 dnech. Poté je dle textu možno ve lhůtě 14 dnů ode dne doručení rozhodnutí Komory podat žalobu k soudu. Za kolik dní od podání žaloby průměrně rozhoduje soud, se v textu neuvádí. Z uvedeného nicméně plyne, že v tabulce uvedený měsíc je hodnota zcela nereálná a měsíce dva, jsou na samé hranici reálnosti. Konečně i

údaj o délce přezkumného řízení v ČR v délce 50 dnů je vzhledem ke statistikám uvedeným v materiálu pravděpodobně chybný. Dle slov předkladatele se sice jedná o podpůrnou tabulku z externího zdroje, ale pokud tabulka neodpovídá povaze řešeného problému (ČR dle ní má v mezinárodním srovnání jednu z nejkratších průměrných délek pro rozhodnutí první instance), je potřeba se s jejím obsahem ve vztahu k definici problému vypořádat.

Celkově doporučujeme kapitolu 1.2 zkrátit, vypustit zbytné tabulky, objemné popisy zahraničních právních úprav a více soustředit na vyseparování relevantních údajů z nich. Doporučujeme také se více soustředit na specifické problémy, které mají objasnit důvody navrhované regulace.

V podkapitole 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti chybí pasáž dle písmena a) podkapitoly 1.3 Obecných zásad, a to zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující. Zdůvodnění lez vyčíst v jiných pasážích materiálu, ale v pasáži, která je k uvedenému určená toto zdůvodnění chybí.

V podkapitole 1.4 Identifikace dotčených subjektů nejsou dotčené subjekty rozpracovány dle navržených variant. Nejsou rozlišeny dopady přímé a nepřímé. Mezi dotčenými subjekty chybí kontrolní orgány, zejména Ministerstvo financí a Nejvyšší kontrolní úřad, poskytovatelé dotací (v rámci kontrol příslušné dotační orgány dovozují porušení zákona právě podle hledisek „materiální pravdy“, tedy její oslabení ještě více oddálí již tak existující výkladové rozpory v rámci kontrol uvedených orgánů a ÚOHS), dále pak Ministerstvo spravedlnosti a další. Pro identifikaci dotčených skupin mohly být využity výsledky připomínkového řízení.

V podkapitole 1.5 Popis cílového stavu chybí nastavení kvantifikovatelných indikátorů, kterými je charakterizován cílový stav, jak vyžadují Obecné zásady, což omezuje možnost přezkumu dopadů regulace. Cíle uvedené v podkapitole jsou stanoveny velmi abstraktně a neumožňují nastavení kvantifikovatelných indikátorů např. „Vyšší kvalita procesu zadávání“ nebo Motivace pro dodavatele“. Jediným cílem, který umožňuje nastavení kvantifikovatelného indikátoru je zkrácení délky přezkumného řízení. Zde však chybí bližší konkrétní časový údaj nebo rozpětí, kterého se chce dosáhnout. Např. zkrácení přezkumného řízení v průměru o 1 den je určitě přínosné, otázkou je, zda je lze označit za očekávané splnění cíle. Navíc zkrácení přezkumného řízení nemusí v budoucnu nastat jen v důsledku zrušení možnosti podat rozklad. Bylo by vhodné stanovit, jaké zrychlení (celkovou délku přezkumu, nebo distribuci délky přezkumu u různých typů řízení) předkladatel očekává, nebo považuje za cílovou.

Podkapitola 1.6 Zhodnocení rizik je zpracována pouze povrchně. Například riziko vymezené formulací „Spory mezi dodavateli a zadavateli mohou trvat roky“ je jednak velmi neuchopitelné, ale zároveň je jeho existence sporná, neboť z tabulky č. 6 na straně 22 předkládaného materiálu vyplývá, že průměrná délka řízení před Úřadem i v případě podaného rozkladu činila např. v letech 2020 - 2023 v průměru 137 – 181 dní (u návrhových řízení 150 – 235), v mediánu 126 – 154 dní (u návrhových řízení 149 – 160). Zcela opominuto bylo vyhodnocení rizik právních vyplývajících z případného rozporu s vyššími právními předpisy, nálezy Ústavního soudu a normami evropského a mezinárodního práva.

Kapitola 2 – 3 Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů – hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů

Kapitola 2 – 3 v celém svém obsahu od strany 64 až 95 obsahuje návrh variant, ke kterým jsou uvedeny i náklady a přínosy, bohužel u nich není uvedeno vyjádření peněžní nebo číselné, jak je uvedeno v Obecných zásadách. U některých variant je ohledně vyčíslení odkazováno na kapitolu 4, kde ovšem většina opatření není z hlediska nákladů a přínosů dostatečně a k jednotlivým variantám řešena. Obecně jsou přínosy a náklady stanoveny neurčitě a nedostatečně. Například v podkapitolách A.1.2 a A.1.3 jsou jako přínosy uváděny spíše popisy stávajícího nebo budoucího

stavu, než exaktně popsané přínosy. Konstatování, že ČR je se svými 4 instancemi přezkumu raritou nebo že prvoinstanční rozhodnutí by mělo být přezkoumatelné až správním soudem, nelze považovat za definování přínosů. Dále např. na straně 69 ve variantě A.1.3 je jako náklad uvedeno pod odrážkou 3/ uvedeno „K tomu, aby se předešlo zvýšení počtu méně kvalitních, věcně správných, nedostatečně posouzených či odůvodněných rozhodnutí, která mohou být častěji napadána ve správním soudnictví, a aby se eliminovalo případné přetížení soudů, jsou navrhována další opatření (viz varianty dále)“, což nelze považovat za označení nákladů varianty, ale rovnou marginalizování jednoho z možných nákladů tím, že je obratem označeno řešení s odkazem na další varianty. Ve variantě B.1 jsou přínosy vyřešeny strohým heslem „Úspory v případě předejití významným škodám“, což je zcela nedostatečné. V kapitole se nadbytečně opakuje stanovení cílů, ke kterému je určena podkapitola 1.5.

Kapitola 4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Z hodnotící tabulky na straně 96 je zřejmé, že při stanovení pořadí variant nebyla hodnocena varianta 0, tedy skutečný stav a je využita pouze jako referenční stav. Není zřejmé, jak vznikalo ohodnocení jednotlivých variant, protože například u varianty „A.3 Řízení o žalobách“, je tato změnová varianta označena jako nákladově efektivnější, než zachování současného stavu, ačkoli rozhodování soudu v senátu je nákladnější, než rozhodování správního úřadu. Také je otázkou, proč je např. varianta A.1.2 Jednoinstančnost v současném systému hodnocena 1 bodem jako výrazně méně účelná (směřující k vytčenému cíli), než varianta A.1.3 Jednoinstančnost v systému kolektivního rozhodování, které byly přiděleny v kritériu účelnost body 3.

Tabulku doporučujeme znovu vyhodnotit, protože některá hodnocení se nezdají být provedena správně.

V kapitole 4.2 na straně 107 je uvedeno „Tj. pokud by v prvoinstančních řízeních stálo ročně 80 mld. Kč, při 3procentním výnosu činí ztráta cca 6,5 mil. Kč za den. Ty získáme, pokud se přezkumné řízení podaří urychlit a zakázku realizovat dříve.“ K výpočtu byla využita data z roku 2022. K tomuto výpočtu je nutno poznamenat, že pokud se podaří přezkumné řízení urychlit, nebude to mít na prvoinstanční řízení vliv a tedy ani na „ztrátu“ plynoucí ze zdržení veřejné zakázky v první instanci. Uvedenou logikou urychlení přezkumného řízení může ovlivnit maximálně ty věci, ve kterých byl podán rozklad a těch bylo v roce 2022 v objemu cca 15 mld. Kč, tudíž by bylo zabráněno ztrátě (způsobené jedním dnem řízení) ve výši 1,2 mil. Kč, nikoliv výše uvedených 6,5 mil. Kč. Celkově se uvedený výpočet nejeví jako šťastně zvolený. Pro přesnější stanovení ztráty plynoucí z průtahů se jeví vhodnější postup takový, kdy by byla označena všechna návrhová řízení, která ve zkoumaném roce byla napadena rozkladem a u těch se zjistila délka rozkladového řízení a hodnota zakázky. Přepočtem na dny by pak došlo k přesnému vyjádření ztráty. Počet řízení, ve kterých byl podán rozklad, dosahuje ročně několik desítek. Získání dat a následně výpočet by tedy nemusel být tak náročný.

Dále je k výpočtu nutno dodat, že existence přezkumného řízení je bezesporu věc žádoucí, nebude ani v nejdokonalejším systému trvat 0 dní a nelze se tedy dívat na každý den trvání řízení jako na ztrátu. Zde je opět třeba porovnávat současný stav s cílovým stavem, vyjádřeným ve dnech trvání přezkumu dnes a v navrhovaném systému.

Kapitola 5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Kapitola není zpracována v rozsahu, jaký požadují Obecné zásady. Chybí zejména identifikace rizik spojených s implementací, návrh harmonogramu implementace a vyčíslení nákladů implementace.

Kapitola 6 Přezkum účinnosti regulace

Protože v kapitole 1.5 nebyl přesněji stanoven kvantifikovatelný indikátor, je obtížné přezkoumávat splnění cíle. V kapitole 6 jsou uvedeny celkem 4 cíle, z nichž pouze dva se zdají býti objektivně přezkoumatelné, a to zkrácení délky řízení a míra akceptace rozhodnutí s využitím počtu zpětvětí

návrhů po vyjevení předběžného právního názoru. Zcela nevyhodnotitelný je 4. Indikátor, který je nazván „Bezplatný, mezinárodně standardizovaný a uživatelský přívětivý přístup k rozhodovací praxi o veřejných zakázkách pro účely uživatelů a pro analýzy pomocí nástrojů s využitím umělé inteligence,“ přičemž ke splnění tohoto indikátoru není ve zprávě RIA uvedeno žádné konkrétní opatření. Zcela chybí přezkoumání výskytu neočekávaných dopadů, jako např. nárůst počtu správních žalob v důsledku neexistence možnosti uplatnění rozkladu.

Kapitola 7 Konzultace a zdroje dat

Kapitola uvádí mnoho situací, které za konzultace nelze považovat. Jedná se např. o vydání tiskové zprávy, programové prohlášení vlády nebo zveřejnění přehledu informací o reformě na webu MMR. Mnoho z uvedených událostí je spíše politickými jednáními, než konzultacemi s odborníky nebo dotčenými subjekty.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Doporučujeme zprávu z hodnocení dopadů regulace významně přepracovat:

- Dopracovat definice problému tak, aby bylo zjevné, v čem je současný stav suboptimální a jak jsou problémy veliké. Z této definice necht' vychází konkrétní popis cílového stavu a indikátory účinnosti regulace.
- Opravit a doplnit některá důležitá data, která specifikují problém (např. tabulka na str. 35)
- Ujasnit a přesně popsat cíl, tedy stav, který má být dosažen
- Pokusit se uvést kvantifikované indikátory, které charakterizují cílový stav
- Řádně identifikovat a vyhodnotit rizika
- K variantám řešení řádně uvést náklady a přínosy a pokusit se tyto vyjádřit kvantifikovaně
- Ve stanovení pořadí variant a výběru nejvhodnějšího řešení a pro účely srovnání využít i nulovou variantu
- Doplnit materiál i dle dalších požadavků Obecných zásad (kontakt na zpracovatele RIA, identifikace dotčených subjektů)
- Odstranit z materiálu nadbytečné pasáže (popisy právního stavu v jiných zemích, grafy a tabulky nesouvisející s obsahem a cíli materiálu)
- Naopak vyzdvihnout relevantních údajů z mezinárodních srovnání a ze statistik Úřadu a jejich využití pro definici problému a stanovení cílů.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených připomínek.**

Vypracoval:

Ing. Zbyněk Spousta

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise