



**KOMPARACE  
INSTITUCIÁLNÍHO  
ZABEZPEČENÍ  
A FUNGOVÁNÍ  
REGULACE  
VEŘEJNÝCH  
ZAKÁZEK  
NA SLOVENSKU  
A V ČESKU**



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENSKO



## KOMPARACE INSTITUCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ A FUNGOVÁNÍ REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK NA SLOVENSKU A V ČESKU

### Autoři:

Emília Sičáková-Beblavá  
Daniela Zemanovičová

### Recenzenti:

Doc. Ing. Jan Pavel, PhD.  
Mgr. Martin Kameník  
Gabriel Šípoš, Mphil.

Grafická úprava a obálka: Cellula s. r. o.  
Překlad a jazyková korektura: Zuzana Miškufová

TransparencyInternational Slovensko, 2013  
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212  
tel./fax: 02/ 5341 7207  
e-mail: [tis@transparency.sk](mailto:tis@transparency.sk)  
[www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)

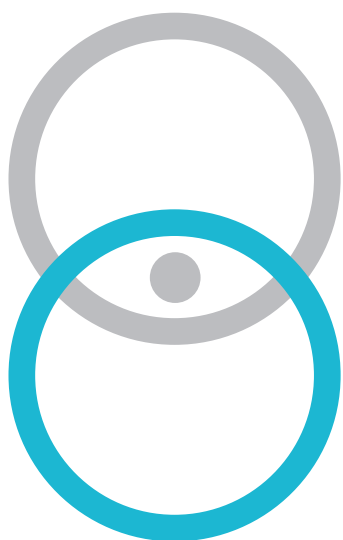
Všechna práva vyhrazena

Vydáno s podporou Siemens Integrity Initiative v rámci společného projektu Oživení o. s. a Transparency Int. Slovensko: „Zlepšování systémů veřejných zakázek v ČR a SR“. Donoři nenesou odpovědnost za obsah publikace.

ISBN 978-80-971326-2-0

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nevládní organizace se sídlem v Bratislavě. Je národní pobočkou celosvětové nevládní organizace Transparency International, a na Slovensku působí od roku 1998. TIS se věnuje především otázkám spojených s korupcí ve veřejném sektoru, jak na centrální, tak i decentralizované úrovni správy věcí veřejných. Mezi hlavní cíle TIS patří podpora a prosazování takových hodnot ve slovenském veřejném sektoru, jakými jsou transparentnost, odpovědnost, důvěra a integrita, které významným způsobem pomáhají snižovat korupci. Aktuální informace jsou dostupné na [www.transparency.sk](http://www.transparency.sk).

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ  
DANIELA ZEMANOVIČOVÁ



**KOMPARACE  
INSTITUCIÁLNIHO  
ZABEZPEČENÍ  
A FUNGOVÁNÍ  
REGULACE  
VEŘEJNÝCH  
ZAKÁZEK  
NA SLOVENSKU  
A V ČESKU**

## TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA K PODÁVÁNÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ PROTI POSTUPU ZADAVATELE V ČR A SR

ČR	SR
Námitka proti úkonům zadavatele podávaná zadavateli (§ 110 ZVZ)	Žádost o nápravu podávaná zadavateli (§136 ZVO)
Návrh na přezkum podávaný k ÚOHS (§ 114 ZVZ)	Námitka podávaná k ÚVO (§ 138 ZVO)
Rozklad proti rozhodnutí o návrhu podávané ÚOHS (§ 81 a násl. SŘ)	Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podávané ÚVO (§ 142 ZVO)

V zájmu jednoznačnosti a stylistické čistoty textu je ve studii použita terminologie z české právní úpravy. Obzvláště je nutné správně rozlišovat shodný termín „námitka“, který má v obou zemích rozdílné pořadí pro používání opravných prostředků. Jejich princip a funkce jsou v ostatních ohledech shodné a porovnatelné.

### SEZNAM ZKRATEK

MMR ČR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

SŘ – správní řád

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ÚVO – Úrad pre verejné obstarávanie

ZVO – zákon o verejnom obstarávaní

ZVZ – zákon o veřejných zakázkách

# OBSAH

<b>ÚVOD</b>	<b>6</b>
<b>1 INSTITUCIONÁLNÍ PRAVIDLA REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V SR A ČR A JEJICH FUNGOVÁNÍ</b>	<b>7</b>
1.1 Nezávislost	7
1.2 Odpovědnostní mechanismy	8
<b>2 PŘEDMĚT REGULACE V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK</b>	<b>9</b>
2.1 Dohled nad veřejnými zakázkami – návrh na přezkum	9
2.2 Dohled nad veřejnými zakázkami – kontrola	10
2.3 Poradenská a metodická činnost	10
2.4 Vzdělávání zadavatelů	11
2.5 Monitoring veřejných zakázek a vyhodnocení jeho efektivity	11
<b>3 VSTUPY DO REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK</b>	<b>12</b>
3.1 Rozpočet	12
3.2 Zaměstnanci	13
<b>4 VÝSTUPY REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK</b>	<b>16</b>
4.1 Kvantitativní ukazatele výkonů spojených s regulací veřejných zakázek	16
4.2 Kvalitativní ukazatele výkonů spojených s regulací veřejných zakázek	17
<b>5 ZÁVĚR</b>	<b>19</b>
<b>POUŽITÉ ZDROJE</b>	<b>20</b>
<b>O AUTORECH</b>	<b>21</b>

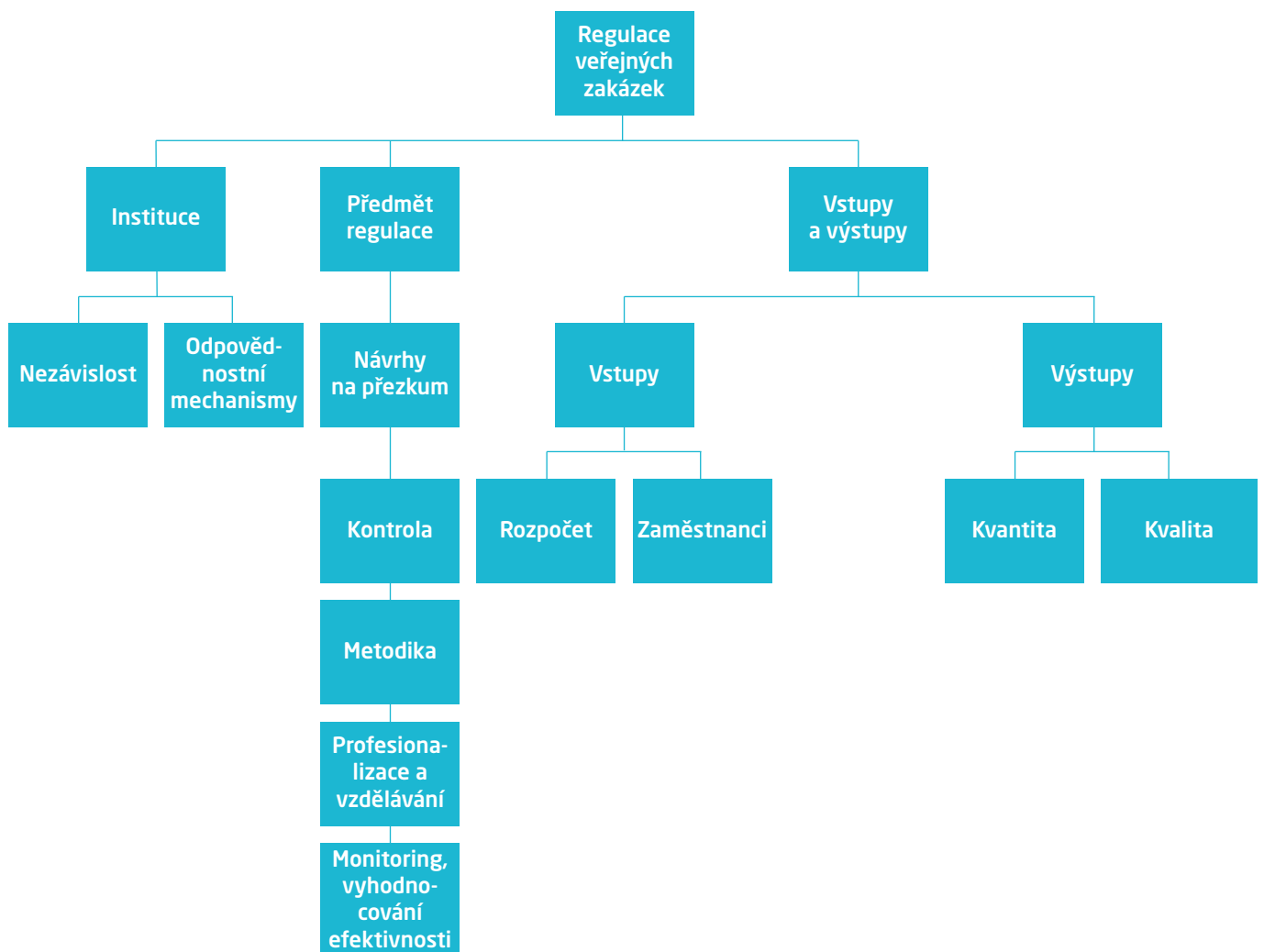
# ÚVOD

V rámci společného projektu občanského sdružení *Oživení* z Prahy a občanského sdružení *Transparency International Slovensko* z Bratislavy, podpořeného programem *Siemens Integrity Initiative* jsme se poslední rok věnovali zkoumání regulace veřejných zakázek na Slovensku a v Česku. Prvním výstupem byly dvě samostatné studie<sup>1</sup> o organizačním a procesním zabezpečení veřejných zakázek v těchto zemích. Druhým konkrétním výstupem, který právě držíte v rukách, je porovnávací studie regulace veřejných zakázek a její fungování v uvedených zemích. I přesto, že regulace v oblasti veřejných zakázek jsou v obou zkoumaných zemích dost podobné, zjištěné rozdíly mohou být vzhledem na podobný společensko-historický kontext pro obě strany inspirující.

Při porovnávání institucionálního zabezpečení a fungování regulace veřejných zakázek na Slovensku a v Česku se budeme věnovat institucionálnímu rámci, zabezpečení klíčových funkcí a porovnání vstupů a výstupů. Následující schéma poukazuje na strukturu této studie, která je ukončena závěrem. Co se týče časového rámce předkládané komparace, v principu pracujeme s obdobím let 2010 - 2012. Avšak vzhledem k legislativnímu dynamismu v této oblasti v místech, kde je to relevantní, poukazujeme i na legislativní změny, které se udály roku 2013. Při nich, pochopitelně, nelze poskytnout data poukazující na jejich fungování, protože mnohé nové instituty se v roce 2013 postupně zavádějí do praxe.

## Schéma 1

Indikátory regulace veřejných zakázek



Zdroj: autoři

<sup>1</sup> SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2013): *Organizačné a procesné zabezpečenie verejného obstarávania na Slovensku: komparatívna analýza*. TIS, Bratislava, 2013. KAMENÍK, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2013): *Organizační a procesní zajištění veřejných zakázek v ČR: komparativní analýza*. Oživení, o.s.; Praha, 2013.

# 1 INSTITUCIONÁLNÍ PRAVIDLA REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V SR A ČR A JEJICH FUNKOVÁNÍ

Kvalitu institucí dozorujících veřejné zakázky v ČR a SR budeme analyzovat z hlediska jejich nezávislosti a nastavení odpovědnostních mechanismů. Opíráme se o základní zákonná pravidla platná pro definování institucí regulujících veřejné zakázky v obou zemích, konkrétně na Slovensku vycházíme ze zákona o verejnóm obstarávaní (dále „ZVO“) a v Česku ze zákona o veřejných zakázkách (dále „ZVZ“).

## 1.1 NEZÁVISLOST

Nezávislost jsme posuzovali na základě následujících ukazatelů: postavení instituce v rámci státní správy, způsob jmenování a odvolávání předsedy, délka mandátu, kolektivní/monokratický způsob rozhodování a způsob ověření/změny rozhodnutí.

Pokud jde o hodnocení nezávislosti, lze shrnout:

Stejně jako v ČR<sup>3</sup> i v SR jsou v oblasti veřejných zakázek vytvořeny samostatné instituce, které nejsou součástí hierarchicky organizované státní správy, ani součástí žádného ministerstva. Přesto vlády mají na tyto instituce relativně silný vliv – instituce jsou kontrolovány vládou, vláda navrhuje předsedy úřadu a v SR jmenuje a odvolává členy Rady. Proto můžeme hovořit o limitované míře nezávislosti.

Legislativní rámec tak v ČR i SR naznačuje snahu o vnímání regulátorů v oblasti veřejných zakázek jako nezávislých institucí, i když úpravy nelze považovat za plně vyhovující požadavkům na nezávislé instituce. Posílení prvků nezávislosti vidíme více v SR, kde se po novele posiluje zveřejňování informací, zavádí veřejné slyšení kandidátů, zákaz členství v politické straně a zákaz řízení ve prospěch stran. Přesto zákon nestanovuje postup výběru. Implementaci pravidel po novele z roku 2013 bude možné hodnotit až s jistým časovým odstupem. Praxe ukazuje, že někteří z předsedů a místopředsedů byli před nástupem do funkce i stranicky aktivní. Dokonce v SR i v roce 2013, navzdory doporučení EK posílit nezávislost úřadu pro veřejné zakázky, byl za místopředsedu ÚVO v SR jmenován člen politické strany, což vyvolává pochybnosti i o tom, jak budou nová pravidla aplikována.

Z hlediska délky mandátu vyhovuje požadavku, aby přesahovala období, úprava v ČR i SR. Problematická je možnost vykonávat funkci dvě období, což je považováno za parametr jdoucí proti nezávislosti instituce. Realita výkonu funkce však naznačuje nestandardní prvky ohledně předsedů, resp. místopředsedů úřadů.

Po novele zákona z roku 2013 lze utváření kolektivního rozhodovacího orgánu v SR považovat za vhodnější řešení než monokratický systém rozhodování v ČR. Přesto způsob jmenování členů Rady nepovažujeme v SR za zcela odpovídající požadavkům na nezávislé instituce. Důležitá proto bude implementace pravidel.

Tabulka 1.1

### Nezávislost instituce

Parametry nezávislosti	SR	ČR
<b>1. Postavení v rámci státní správy:</b>		
Legislativa		
Samostatná instituce	Ano	Ano <sup>2</sup>
Implementace	Možný vliv vlády	Možný vliv vlády
<b>2. Způsob jmenování a odvolání předsedy</b>		
Legislativa:		
otevřené, transparentní, výběrové řízení	Částečně	Ne
Jasně zákonné důvody odvolání	Částečně	Ano
Implementace	Náznačky výběrových řízení	Bez výběrových řízení
<b>3. Délka mandátu</b>		
Přesahuje volební období	Ano	Ano
Možnost opakovaného mandátu	Ano	Ano
<b>4. Kolektivní/monokratický rozhodovací systém</b>		
	Kolektivní	Monokratický
<b>5. Přezkum/změna rozhodnutí</b>		
Vliv vlády	Ne, pouze soudní přezkum	Ne, pouze soudní přezkum

Zdroj: autorky

<sup>2</sup> ÚOHS.

<sup>3</sup> ÚOHS.

Legislativní rámec v ČR, a po novele v SR ještě výrazněji, naznačuje záměr, aby instituce dohlížející na veřejné zakázky měly nezávislý status. Legislativní úprava by se však dala ještě posílit. Praxe naznačuje problém reálného naplňování nezávislosti i akceptace nezávislých institucí jak v ČR, tak i v SR.

## 1.2 ODPOVĚDNOSTNÍ MECHANISMY

Nezávislost by měla být vyvažována odpovědnostními mechanismy, proto je budeme dále analyzovat. Mechanismy odpovědnosti jsou zejména:<sup>4</sup>

- procesní pravidla, přístup k informacím, důvěryhodnost, předvídatelnost a transparentnost zkoumaných institucí.
- kvalitní přezkoumání rozhodnutí nezávislých regulátorů.
- hodnocení ex post výkonnosti.

**Tabulka 1.2**

### Typologie zveřejňovaných informací při regulaci VZ

Typ aktivně zveřejňovaných informací ÚVO/ÚHOHS a MMR SR na příslušných internetových stránkách	SR	ČR
Rozhodnutí o výsledku kontroly	Ano – registr výpisů rozhodnutí o kontrole	Částečně – v rámci online sbírky rozhodnutí ÚOHS – je možné najít výsledky kontrol konané v rámci správního řízení
Rozhodnutí o zrušení předběžného opatření v kontrole před uzavřením smlouvy	Ne	Částečně – v rámci online sbírky rozhodnutí ÚOHS
Rozhodnutí o pokutě a výška pokut	Ano	Ano
Rozhodnutí o členech komisí	Ne	Ne
CV členů komisí	Ne	Ne
Rozhodnutí o návrhu stěžovatele	Ano	Ano (nesystémově)
Plán kontroly	Ne	Ne
Plán vzdělávání	Ne	Ne
Soudní přezkum rozhodnutí úřadů	Částečně	Ano <sup>5</sup>
Výkladová stanoviska a metodiky	Ano	Ano <sup>6</sup>

Zdroj: [www.uvod.gov.sk](http://www.uvod.gov.sk), <http://www.uohs.cz/cs/uvodni-stranka.html> a vlastní výzkum

**Tabulka 1.3**

### Shrnutí závěrů - Odpovědnostní mechanismy

Parametry	SR	ČR
1. Procesní pravidla	Existují částečně	Existují částečně
2. Soudní přezkum rozhodnutí	Ano	Ano
3. Podávání zpráv vládě Hodnocení činnosti úřadu	Ano Ne, zprávy pouze vzaty na vědomí	Ano Ne, zprávy pouze vzaty na vědomí
Rozsah poskytovaných informací v Zprávách	Chybějí některé relevantní informace	Poskytují víc relevantních informací
4. Poskytování relevantních informací	Částečně	Částečně
5. Důvěryhodnost, předvídatelnost instituce	Částečně	Částečně
6. Integrita	Částečně	Částečně
7. Hodnocení ex post výkonnosti	Ne	Ne

Zdroj: autorky

<sup>4</sup> OECD (2005).

<sup>5</sup> <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/soudni-prezkum-rozhodnuti.html>

<sup>6</sup> <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/vykladova-stanoviska-a-metodiky.html>



Odpovědnostní mechanismy by měly být nastaveny ve vztahu k vládě, parlamentu, jakož i k soukromému sektoru a veřejnosti. V následující tabulce je uvedeno srovnání zveřejňování relevantních informací úřadů v SR a ČR. Údaje naznačují, že v obou zemích existují rezervy, pokud jde o zveřejňování informací spojených s regulací VZ.

V tabulce 1.3 uvádíme shrnutí závěrů k hodnocení odpovědnostních mechanismů zkoumaných úřadů.

Ve vztahu k odpovědnostním mechanismům vyplývají z komparace následující závěry:

V obou zemích jsou procesní pravidla zveřejněná především pro oblast rozhodování o návrzích na přezkum, mnohem méně jsou však zveřejňovány informace z oblasti kontroly.

Pokud jde o soudní přezkum, vhodnější je systém v ČR, kde pravomocná rozhodnutí druhého stupně přezkoumává specializovaný správní soud. Více informací o soudním přezkumu a úspěšnosti úřadu je zveřejňováno v ČR.

Co se týče mechanismů skládání účtů, tak v ČR i v SR instituce předkládají vládě zprávy o činnosti a o stavu veřejných zakázek, ale tyto jsou pouze vzaty na vědomí bez diskuse i bez návrhů na zkvalitnění činnosti institucí, jakož i systému zakázek.

Více informací se zveřejňuje v ČR, kde existují i portály veřejného sektoru, na kterých se nacházejí komplexní informace o veřejných zakázkách. Informace, které poskytují instituce zabývající se veřejnými zakázkami v ČR, jsou ve srovnání se SR analytičtější.

Podobně jako v SR, tak i v ČR se neprovádí hodnocení ex post výkonnosti. Oblast veřejných zakázek je více analyzována ze strany nevládních organizací.

## 2 PŘEDMĚT REGULACE V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Regulaci veřejných zakázek na Slovensku v letech 2010 – 2012 vykonávala jedna instituce, a to ÚVO. V Česku se této agendě věnovaly dvě organizace – ÚOHS a MMR ČR. Základní porovnání institucionálního zabezpečení funkcí spojených s regulací veřejných zakázek v SR a v ČR poskytuje následující tabulka.

Podrobnějšímu porovnání jednotlivých funkcí spojených s regulací veřejných zakázek se věnujeme v následujícím textu, a to v případech, kdy jsou dostupná data na vykonání daného porovnání. Při některých funkcích budeme rozlišovat legislativní rámec a implementaci.

### 2.1 DOHLED NAD VEŘEJNÝMI ZAKÁZKAMI – NÁVRH NA PŘEZKUM

Institucionálním modelům, které se uplatňují v rámci EÚ při řešení dohledu – návrhu na přezkum u veřejných zakázek, jsme se věnovali v SIČAKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013).

Na Slovensku i v Česku se ve sledovaném období používal **model vícestupňového přezkoumávání rozhodnutí veřejných zadavatelů** – přes námitky zadavatele, předložení návrh na přezkum na ÚVO/ÚOHS (správní řízení) a soudní řízení.

Možnosti uplatnění daných institutů se v čase měnily a závisí od typu veřejné zakázky (typ zadavatele, předmět a cena zakázky). Administrativní rozhodování o návrzích se však na daných úřadech lišilo. Na Slovensku se používalo **jednostupňové rozhodování** – proti rozhodnutí ÚVO, o kterém rozhodovala komise, se nebylo možné odvolat. V České republice se uplatňovalo dvojstupňové řízení, kdy bylo možno podat rozklad k předsedovi ÚOHS, který mohl rozhodnutí prvního stupně zrušit, změnit nebo rozklad zamítnout.

**Tabulka 2.1**

#### Přehled institucionálního řešení regulace veřejných zakázek

Funkce veřejných zakázek	ČR Instituce	SR Instituce
Legislativní činnost	MMR	ÚVO
Revizní činnost a řešení návrhů na přezkum	ÚOHS	ÚVO
Metodická činnost	MMR	ÚVO
Kontrolní činnost	ÚOHS	ÚVO
Vzdělávací činnost	MMR	ÚVO
Monitoring, výzkum a vyhodnocování efektivnosti veřejných zakázek	MMR	Částečně ÚVO

Zdroj: ZVO, ZVZ.

Rozdíl byl i ve **složení komisí**, které o návrzích rozhodovaly – zatímco v ČR musí být komise minimálně 5-členná a většinu jejích členů by měli tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ÚOHS, na Slovensku se složení lišilo podle toho, zda šlo o podlimitní či nadlimitní zakázku. V případě podlimitní zakázky stačili 3 členové, při nadlimitních 5, přičemž většina byla tvořena zaměstnanci ÚVO. Regulace složení komisí však nebyla explicitně řešena v příslušných zákonech, ale interními předpisy, a podléhala změnám.

Posoudit odbornost jednotlivých komisí, které rozhodovaly o návrzích, je z dostupných dat nemožné, jelikož na internetových stránkách příslušných úřadů se nenacházejí jména členů komisí a jejich profesní životopisy. Z uvedeného hlediska je proto tato část procesu rozhodování o návrzích **nedostatečně transparentní**.

Co se týká porovnání kvalifikace a nestrannosti pracovníků jednotlivých Úřadů při rozhodování o návrzích, tak dotazníkové průzkumy v ČR poukázali na vyšší míru vnímané kvalifikovanosti a nestrannosti v porovnání se Slovenskem.

## 2.2 DOHLED NAD VEŘEJNÝMI ZAKÁZKAMI - KONTROLA

Institucionálním modelům, které se uplatňují v rámci EÚ při řešení dohledu – kontroly u veřejných zakázek, jsme se věnovali v SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013).

Systém kontroly veřejných zakázek ve sledovaném období v SR a v ČR odpovídal organizačnímu modelu kontroly veřejných zakázek, kdy jsou kontrolní pravomoci primárně svěřené ÚVO/ÚOHS, přičemž kontrolní pravomoc v oblasti veřejných zakázek vykonává i NKÚ SR/NKÚ ČR jako státní auditní instituce, která má zákonné právo kontrolovat hospodaření s prostředky státu a EÚ. Rovněž v obou zemích působí finanční kontrola v systému resortu Ministerstva financí SR i ČR.

Zákony ani podzákoné normy Úřadů regulujících veřejné zakázky v ČR a v SR explicitně neřeší způsob sestavování kontrolního vzorku v případě kontrol, prováděných podle vlastního rozhodnutí danými Úřady a na jejich internetových stránkách se nenacházejí ani plány kontrol. Zároveň naše zjištění ukazují, že v ČR není vykonávána kontrola z vlastní iniciativy ÚOHS, ale jen na základě obdržených podnětů nebo návrhů na přezkum.

Legislativní změny v ZVO na Slovensku v roce 2013 se dotkly také oblasti kontroly, přičemž v praxi mohou přinést omezení této pravomoci.

## 2.3 PORADENSKÁ A METODICKÁ ČINNOST

Institucionálním modelům, které se uplatňují v rámci EÚ při řešení metodického vedení veřejných zakázek, jsme se věnovali v SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013).

V zásadě jsou možná dvě řešení – metodické řízení je svěřeno centrální instituci nebo je svěřeno více aktérům.

V SR zákon o veřejných zakázkách jako jednu z kompetencí ÚVO uvádí metodické vedení účastníků procesu veřejných zakázek, zveřejňování metodických pokynů a všech rozhodnutí o návrzích, včetně odůvodnění. Protože ÚVO je svěřena i kompetence rozhodování o návrzích, vzniká problém konfliktu zájmů.<sup>7</sup> Vhodnější řešení je prováděno v ČR, kde jsou kompetence rozdělené – metodická činnost je svěřena MMR ČR a rozhodování o návrzích na přezkum ÚOHS.

Metodická činnost příslušných institucí by měla zajistit účinnou aplikaci pravidel pro veřejné zakázky.

V SR byl na ÚVO vytvořen odbor metodiky, který zabezpečuje metodickou činnost. Počet metodických pokynů Úřadu stoupá, v roce 2010 to bylo 367 a roku 2011 545 pokynů, v roce 2012 ještě mírně vzrostl na 585. Metodické pokyny byly kromě písemné formy poskytovány i ve formě osobních konzultací – 140 a telefonických konzultací – 4 240.<sup>8</sup> V některých oblastech Úřad vydal a zveřejnil i **výkladová stanoviska**.

Metodické pokyny byly **zaměřené** především na výklad zákona, zpravidla jsou velmi stručné a odpovídají na zadané otázky předkladatele.

V oblasti metodiky chybí komplexní pohled na veřejné zakázky a jeho zkvalitňování. V porovnání s ČR chybí např. online poradna i informační portál.

<sup>7</sup> Blíže SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013).

<sup>8</sup> ÚVO (2012).

V posledním období MMR ČR vydalo 20 výkladů a pokynů. Výklady a pokyny se týkaly všeobecného výkladu zákona o veřejných zakázkách a vysvětlují jednotlivé instituty a postupy zakázek. Autorský text „*Jak zohlednit principy ŽE*“ (hospodárnost, efektivnost a účelnost), který je zveřejněn na webové stránce Ministerstva, je pokusem otevřít diskusi na téma, jak při veřejných zakázkách implementovat ekonomické principy.<sup>9</sup> Zveřejněné jsou i vzorové dokumentace pro stavební práce, dodávky a služby, které jsou však všeobecné a neodpovídají požadavku, aby byly návodem na kvalitní dokumentaci k zakázkám. Ministerstvo zahájilo online poradenskou službu „Info-forum“, kde je možné položit otázky, přičemž jsou zveřejňovány položené otázky a odpovědi. Informační portál<sup>10</sup> poskytuje na jednom místě relevantní informace o veřejných zakázkách.

V oblasti metodiky jisté funkce plní i ÚOHS, který se orientuje na vydávání výkladových stanovisek obecného charakteru.

Z hlediska předcházení internímu střetu zájmů při regulaci veřejných zakázek je vhodnější institucionální rámec zvolený v ČR, kde je oddělena metodická a rozhodovací činnost. Úspěšnost českého modelu si však vyžaduje kvalitní koordinaci mezi jednotlivými oddělenými organizacemi regulujícími veřejné zakázky, čemuž jsme se v této studii nevěnovali. Slovenský ÚVO se problém interního střetu zájmů rozhodl řešit přes institut jednotného právního názoru (jednotná výkladová stanoviska). Zdali je tento institut účinný, jsme ve studii nezkoumali.

Co však naznačil dotazníkový průzkum, je vyšší spokojenost zadavatelů a dodavatelů v ČR se systémem poradenství a metodiky, a to z hlediska délky a využitelnosti informací. Zároveň je možné konstatovat, že v Česku i na Slovensku je metodická činnost zaměřená úzce. Chybí zveřejňování *best practises*, postupů efektivních zakázek, standardů, rozvoje nákupních dovedností zadavatelů i poznání trhů.

## 2.4 VZDĚLÁVÁNÍ ZADAVATELŮ

Na Slovensku i v Česku platily odlišné přístupy ke vzdělávání zadavatelů, přičemž na Slovensku se vyžadovala povinná certifikace zadavatelů přes institut tzv. odborně způsobilých osob. Uvedený institut byl uveden přímo v ZVO. V Česku nebylo vzdělávání dlouho legislativně řešené a vzdělávací činnost ve formě konferencí a seminářů vykonávalo MMR ČR. Podobně organizoval ad hoc vzdělávací aktivity ÚOHS. Změnou v této oblasti je novela ZVZ<sup>11</sup>, kterou je od dubna 2012 vzdělávací funkce svěřena do kompetence MMR ČR. Danou novelou se v ČR zavedl institut tzv. osob se zvláštní způsobilostí<sup>12</sup>, a to s účinností od 1. 1. 2014. Uvedené osoby by měly:

- a) vyjadřovat se k požizovacím podmínkám na nadlimitní veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem ještě před začátkem zakázek,<sup>13</sup>
- b) být členem hodnotících komisí při nadlimitních veřejných zakázkách.<sup>14</sup>

Zatím však MMR ČR nevyvinulo žádné kroky ke spuštění systému vzdělávání a vyskytly se i pokusy změnit daný právní stav: naposledy byla vládou ČR na návrh MMR ČR schválena tzv. technická novela ZVZ, ve které se navrhuje uvedené instituty bez náhrady zrušit. Vzhledem k současné komplikované politické situaci v ČR je osud novely ZVZ nejistý.

Na internetových stránkách obou Úřadů (ÚVO / ÚHOS) se nenachází žádný online průzkum názorů klientů dané služby ohledně požadovaného obsahu vzdělávání.<sup>15</sup> Zároveň není veřejně dostupná analýza potřeb a požadovaných dovedností klientů dané služby, z nichž vychází existující přístup ke vzdělání v oblasti veřejných zakázek.

## 2.5 MONITORING VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A VYHODNOCENÍ JEHO EFEKTIVITY

Potřebnou aktivitou je vyhodnocování systému veřejných zakázek, působení nových institutů, jakož i změn v legislativě, aby se systém dolaďoval a zajišťoval lepší výsledky. V ČR se ve *Výroční zprávě o stavu veřejných zakázek v ČR v jednotlivých letech*, kterou předkládá MMR, vyhodnocují změny legislativy a statisticky dokumentují jejich dopady. Naznačeny jsou pozitivní změny, ale také negativní jevy. Zpráva uvádí i indikátory velikosti trhu veřejných zakázek, vývoj průměrného počtu nabídek, problémy, které pociťují hlavní aktéři při zadávání zakázek, a naznačuje i priority, které chce Ministerstvo řešit v dalším období.

<sup>9</sup> <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Sbornik-autorskych-textu-jak-zohlednovat-principy>.

<sup>10</sup> <http://www.portal-vz.cz>.

<sup>11</sup> Zákon č. 55/2012 ze dne 31. 1. 2012, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., O veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 4. 2012.

<sup>12</sup> Viz. ustanovenie § 17, písm. v) ZVZ.

<sup>13</sup> Viz. ustanovenie § 44, odst. 12 ZVZ.

<sup>14</sup> Viz. ustanovenie § 74, odst. 5 ZVZ.

<sup>15</sup> ÚOHS má pouze online anketu k hodnocení úrovně komunikace ÚOHS směrem navenek - viz. <https://www.uohs.cz/cs/kontakty/anketa-hodnotici-externi-komunikaci.html>. Najdeme pouze online dotazník a nejsou publikovány průběžné výsledky.

V SR se takové analýzy nedělají. Proto stav v ČR je možné hodnotit jako příznivější, i když i také tam chybí komplexní vyhodnocování a monitorování zakázek.

## 3 VSTUPY DO REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

V rámci srovnání vstupů se blíže podíváme na rozpočty jednotlivých zemí určených na regulaci veřejných zakázek a počty pracovníků daných regulátorů.

### 3.1 ROZPOČET

Rozpočet určený na regulaci veřejných zakázek v ČR není přesný, neboť ÚHOS zvláště neviduje položky podle vykonávaných agend, to znamená, že nemáme k dispozici rozpočet na dohled nad veřejnými zakázkami, ale pouze zveřejněný celkový rozpočet. Výšku rozpočtu jsme proto odvodili od procentuálního poměru zaměstnanců v agendě veřejných zakázek (2010 – 22,5 %, 2011 –

**Tabulka 2.2**

#### Shrnutí zjištění v oblasti předmětu regulace v SR a ČR

Předmět regulace	Stav	Poznámky
Institucionální organizace funkce VZ	Odlíšné modely v SR a ČR SR: centralizovaný model (ÚVO) ČR: duálně centralizovaný model (ÚOHS, MMR ČR)	Modely jsou v souladu s EU regulací (OECD, 2007)
Řešení návrhů na přezkum	Odlíšné modely v SR a ČR SR: do roku 2013 – jednostupňový model od roku 2013 – dvojstupňový model s kolektivním orgánem ve druhém stupni (Rada ÚVO) ČR: dvojstupňový monokratický model s možností podat rozklad k předsedovi ÚOHS	Modely v souladu s EÚ regulací. Vyšší spokojenost s rozhodováním byla v roce 2012 v ČR <sup>16</sup> . Podobně vyšší spokojenost v ČR i s nestranností rozhodovatelů. Potřeba posílit transparentnost v SR i v ČR (tj. zveřejňování informací o osobách, které rozhodují o návrzích a rozkladech, např. profesní životopisy).
Kontrola	Podobné modely v SR a ČR, avšak v ČR se nevykonává kontrola na základě vlastní iniciativy ÚOHS.	Modely jsou v souladu s EÚ. Nižší transparentnost procesu kontroly – např. rozhodnutí o ukončení kontroly nejsou v SR zveřejňovány.
Metodika	Odlíšné modely SR – metodickou činnost vykonává ta samá instituce, která také rozhoduje. ČR – metodická činnost zejména MMR, rozhodovací ÚOHS.	Český model předchází internímu střetu zájmů mezi řešením návrhů a metodikou. Je však náročnější na koordinaci.
Vzdělávání	Odlíšné modely SR: do roku 2013 – odborně způsobilé osoby, od roku 2013 – bez regulace ČR: bez regulace, plánovaná změna systému zatím bez výsledků	
Monitoring, výzkum a vyhodnocení efektivnosti veřejných zakázek	Neinstitucionalizované kapacity	Potřeba dotvořit danou oblast tak, aby se pravidelně shromažďovala data a vyhodnocovala efektivnost systémů veřejných zakázek

Zdroj: autoři

<sup>16</sup> Dotazníkové šetření v ČR ukázalo pozitivnější názor na rozhodování o návrzích na přezkum: 71% zadavatelů a 59% dodavatelů považuje pracovníky, kteří rozhodují o návrzích, za kvalifikované.

28,6 %, 2012 – 37 %) na ÚHOS. Nárůst rozpočtu v ČR v roce 2012 byl způsoben přijatou novelou ZVZ, kterou se podstatně snížily limity pro zakázky, na které se nevztahují zákonné postupy, což v praxi znamená více přezkumu ze strany ÚOHS a intenzivnější práci MMR ČR (např. elektronizace zakázek, elektronické tržiště, poradenství apod.).

Z dalšího vstupního ukazatele vyplývá, že po navýšení rozpočtu v roce 2012 se v ČR alokuje více veřejných zdrojů na regulaci veřejných zakázek než na Slovensku (v SR se za jedno EURO vynaložené na regulaci VZ reguluje relativně větší trh veřejných zakázek).

### 3.2 ZAMĚŠTNANCI

Vstupním indikátorem, který poukazuje na kapacitu regulátoru veřejných zakázek, je počet zaměstnanců, jejich poměr k velikosti trhu veřejných zakázek, dále míra fluktuace a investice do vzdělávání zaměstnanců daných Úřadů. Větší personální stabilitu vykazují data v České republice (méně ukončených pracovních poměrů), avšak vzhledem na celkový nárůst počtu českých zaměstnanců v roce 2012 v oblasti regulace veřejných zakázek i tento stav (podobně jako v SR) vyžaduje investice do vzdělávání zaměstnanců.

**Tabulka 3.1**

#### Porovnání rozpočtů regulátorů veřejných zakázek v SR a ČR

	2010 (v EURO ) <sup>17</sup>	2011 (v EURO)	2012 (v EURO)
Rozpočet MMR na agendu VZ	1 365 385	3 176 923	4 946 154
Rozpočet ÚHOS na agendu VZ*	1 175 521	1 527 548	2 085 035
Dohromady ČR	2 540 906	4 704 471	7 031 189
Rozpočet ÚVO	3 235 665	3 035 720	4 182 373

Zdroj: SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2011 a ÚVO, 2012. ČR: údaje poskytnuté MMR ČR a ÚOHS na základě žádosti o poskytnutí informací

Poznámka: \* Přepočítáno podle počtu zaměstnanců v agendě veřejných zakázek.

**Tabulka 3.2**

#### Výška rozpočtu vs. velikost trhu VZ

Rok	Velikost trhu /výška rozpočtu - SR (EURO)	Velikost trhu/ výška rozpočtu - ČR (EURO)
2012	1731	1463
2011	1642	1863
2010	885	399

Zdroj: vlastní výpočty

**Tabulka 3.3**

#### Porovnání počtu zaměstnanců MMR ČR, ÚOHS a ÚVO

Instituce	2010	2011	2012
MMR	22	22	37
ÚOHS	29	46	78
Dohromady ČR	51	68	115
ÚVO	100	106	113

Zdroj: SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2011 a ÚVO, 2012. ČR: údaje poskytnuté MMR ČR a ÚOHS na základě žádosti o poskytnutí informací

<sup>17</sup> Přepočítané kurzem: 26 Kč/1 EURO.

Údaje uvedené v následující tabulce ukazují, že na zaměstnance v oblasti regulace veřejných zakázek v Česku připadá větší trh veřejných zakázek (z hlediska počtu veřejných zakázek i objemu trhu veřejných zakázek). Samotný fakt, že na jednoho zaměstnance v ČR připadá větší trh veřejných zakázek, nemusí znamenat jeho výrazně větší pracovní zátěž v porovnání se zaměstnancem na slovenském ÚVO. Ta totiž závisí na více faktorech, kam patří např. způsob organizace práce a koordinace jednotlivých Úřadů, míra stability a kvalifikovanosti zaměstnanců daných Úřadů, dále samotná regulace veřejných zakázek a s ní spojené povinnosti Úřadu, jako i míra aktivity (nespokojenosti) dodavatelů a veřejných zadavatelů.

Dalším důležitým ukazatelem, který naznačuje úroveň odborných kapacit na příslušných úřadech, je rozpočet na vzdělávání. Ten máme za ČR k dispozici pouze od MMR ČR, ÚHOS daná data zvláště pro oblast veřejných zakázek neviduje.

Zaměstnanci obou zkoumaných úřadů jsou regulováni pracovními předpisy a podepisují i pracovní řád, přičemž na obou úřadech se setkáme i s etickým kodexem. Co všechno dané předpisy pokrývají, nastiňuje následující tabulka. Míru jejich reálné vymahatelnosti jsme v tomto případě nezkoumali, je to vhodný podnět pro jiný výzkum, a to hlavně tehdy, kdy pravidlo uvedené v etickém kodexu nemá oporu v právní normě. Proto z uvedeného nelze tvrdit, že na slovenském Úřadě se pracovníci chovají etičtěji. Uvedené vyžaduje dodatečný výzkum.

**Tabulka 3.4**

**Počet zaměstnanců ÚVO vs. velikost trhu veřejných zakázek v SR a ČR**

Rok	VZ/1 zaměstnanec - zaměstnanec - SR (n)	objem VZ/1 zaměstnanec - SR (EURO)	VZ/1 zaměstnanec - ČR (n)	objem VZ/1 zaměstnanec - ČR (EURO)
2012	70,4	65,2 mil.	138	131 mil.
2011	49,6	47 mil.	188	190 mil.
2010	51,7	28,64 mil.	331	349 mil.
2009	42	27,4 mil.		

Zdroj: SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013 a vlastní výpočty. ČR: údaje poskytnuté MMR ČR a ÚOHS na základě žádosti o poskytnutí informací

Poznámka: suma zadaných veřejných zakázek podle ZVZ evidovaných ve Věstníku veřejných zakázek, vůči kterým ÚOHS vykonává agendu dohledu a kontroly.

**Tabulka 3.5**

**Fluktuace v SR a ČR u regulátorů veřejných zakázek**

Rok	SR UPP NZ	ČR (ÚOHS + MMR ČR) UPP	NZ
2012	40 46	13	51
2011	36	41	22
2010	38 25	10	11
2009	22 27		

Zdroj: SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013 a vlastní výpočty. ČR: údaje poskytnuté MMR ČR a ÚOHS na základě žádosti o poskytnutí informací

Poznámky: UPP – ukončené pracovní poměry, NZ – noví zaměstnanci

**Tabulka 3.6****Rozpočet na vzdělávání**

Rok	SR (ÚVO) - absolutní čísla/jeden zaměstnanec (v EURO)	ČR (MMR ČR) - absolutní čísla/jeden zaměstnanec (v EURO)
2012	3755,88 / 33,2	2 719 / 73
2011	903 / 8,51	2 714 / 123
2010	5 642,6 / 56,4	1 940 / 88

Zdroj: SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013. ČR: údaje poskytnuté MMR ČR a ÚOHS na základě žádosti o poskytnutí informací

**Tabulka 3.7****Regulace etiky na Úřadech v SR a ČR**

Předmět regulace	ÚVO	ÚOHS
Zákaz přijímání darů	EK, ZSS	EK
Řešení konfliktů zájmů	EK, ZSS	EK
Ochrana oznamovatelů nekalých praktik	-	-
Konání/omezení po skončení pracovního poměru na daném Úřadě	-	-
Systém sankcí	Pracovně-právní	Pracovně-právní
Pravidlo nestrannosti	EK	SP, EK
Pravidlo zákazu podřízenosti	ZSS, ZVPVZ	-
Majetková příznání	Vybraní zaměstnanci, ZSS	-
Zákaz podnikání	EK, ZSS	EK

Zdroj: vlastní výzkum

Poznámky: Zákon o státní službě – ZSS, Zákon o výkonu prací ve veřejném zájmu - ZVPVZ, Služební pořádek úřadu - SPÚ, Etický kodex – EK

**Tabulka 3.8****Shrnutí analýzy vstupů**

Vstup	Zjištění	Poznámky
Rozpočet	V ČR absolutně vyšší rozpočet, od roku 2012 i v relativních ukazatelích (podle velikosti regulovaného trhu veřejných zakázek).	
Zaměstnanci	V ČR relativně menší počet lidských zdrojů na regulaci veřejných zakázek (tj. ve vztahu k trhu veřejných zakázek).	V ČR jsou stabilnější lidské kapacity na úřadech. V obou zemích existuje potřeba investice do vzdělávání pracovníků úřadů. V ČR je slabší regulace etického chování pracovníků Úřadu.

Zdroj: autoři

## 4 VÝSTUPY REGULACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

V rámci této části předkládáme přehled kvantitativních a kvalitativních ukazatelů, které poukazují na výstupy činnosti jednotlivých regulátorů veřejných zakázek na Slovensku a v Česku.

### 4.1 KVANTITATIVNÍ UKAZATELE VÝKONŮ SPOJENÝCH S REGULACÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Při analýze výkonů spojených s regulací veřejných zakázek se dotkneme jednak celkové zátěže Úřadů, jakož i aplikace vybraných institutů, jejichž použití Úřady může být motivací pro správnou aplikaci příslušné legislativy v oblasti veřejných zakázek.

#### Rozsah přezkumu v ČR a SR

Jak jsme již zmínili výše, skutečnost, že na jednoho zaměstnance v ČR připadá větší trh veřejných zakázek, nemusí nutně znamenat jeho výrazně větší pracovní zátěž v porovnání se zaměstnancem na slovenském ÚVO. Pracovní vyčerpání může ovlivňovat řada dalších faktorů. Proto důležitým kvantitativním parametrem, který blíže indikuje míru zatížení zaměstnanců na příslušných porovnávaných

Úřadech, je rozsah přezkumu veřejných zakázek. Srovnatelná data, která by poukázala na celkový záběr dohledu k trhu veřejných zakázek, jsme za obě země bohužel nezískali. Předkládáme tak alespoň část dat, která se týká řešení návrhů na přezkum. Ty ukazují, že v porovnání se Slovenskem je v ČR nepatrně širší rozsah přezkumu skrze podané návrhy na přezkum.

#### Předběžná opatření

Dalším indikátorem, který poukazuje na činnost regulátorů, je počet uplatněných předběžných opatření. Jedná se o ukazatel míry uplatnění preventivních opatření, kdy okamžitý zásah ÚVO/ÚOHS může předcházet škodám spojeným s nesprávným hospodařením. Data ukazují, že v ČR se ve větším množství používá institut předběžných opatření. Příčiny uvedeného stavu doporučujeme prozkoumat hlouběji.

#### Aplikace nápravných opatření a pokut

Porovnávali jsme také užití následujících dvou institutů: nápravného opatření a pokut uložených příslušnými Úřady. Jde o doplňující ukazatel, který indikuje snahu ÚVO/ÚOHS napravit škody před a po podpisu smlouvy. Data ukazují na velké rozdíly v používání obou sankčních institutů, kdy na Slovensku se používají výrazně méně.

**Tabulka 4.1**

#### Návrhy na přezkum vs. velikost trhu VZ

Rok	Veřejné zakázky - ČR (n)	Návrhy na přezkum - ČR (n)	Rozsah přezkumu - ČR (%)	Veřejné zakázky - SR (n)	Návrhy na přezkum - SR (n)	Rozsah přezkumu - SR (%)
2012	10662	1049	9,83	7813	484	6,2
2011	8627	710	8,22	5254	433	8,24
2010	8922	511	5,72	5168	277	5,35
2009	8155	285	3,5	4876	230	4,71

Zdroje: ČR - výroční zprávy ÚOHS 2007-2011, výroční zpráva o VZ 2012 (MMR). SR - SR: ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013.

**Tabulka 4.2**

#### Uplatňování předběžných opatření v ČR a SR

Rok	ČR: 1. st. rozhodnutí (n)	ČR: předběžná opatření (n) / (%)	SR: rozhodnutí (n)	SR: předběžná opatření (n) / (%)
2012	1049	205 / 19,5	484	50 / 10,3
2011	710	144 / 20,3	433	45 / 10,4
2010	511	96 / 18,8	277	15 / 5,4
2009	285	101 / 35,4		

Zdroj: ČR - výroční zprávy ÚOHS 2007-2011, výroční zpráva o VZ 2012 (MMR ČR). SR - žádost o informace z 10. 6. 2013 na ÚVO.



## 4.2 KVALITATIVNÍ UKAZATELE VÝKONŮ SPOJENÝCH S REGULACÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Kvalitu výstupů spojených s regulací veřejných zakázek v SR a ČR budeme sledovat nepřímo pomocí více parametrů: úspěšností v soudním přezkumu a názory na kvalitu zaměstnanců Úřadů, spokojeností zadavatelů a dodavatelů s činností Úřadů a s délkou rozhodování.

### Soudní přezkum

Úspěšnost v přezkumu rozhodnutí naznačuje kvalitu výstupů Úřadu, pokud samotný přezkumný orgán splňuje požadavky na kvalitní

rozhodování. K analýze daného stavu jsme neměli k dispozici data za konkrétní roky pro všechny zkoumané kategorie, a proto nečiníme k dané problematice závěry. V tomto textu tak poskytujeme v následující tabulce data pouze pro ilustraci průběžného stavu.

V ČR jsou rozhodnutí prvního stupně přezkoumávaná předsedou ÚOHS. Procento potvrzených rozhodnutí prvního stupně se pohybuje od 70 % (v roce 2007) do 85 % (v roce 2008). Vůči právoplatnému rozhodnutí druhého stupně je možné podat žalobu na soud (Krajský soud v Brně a Nejvyšší správní soud). Procento potvrzených rozhodnutí ÚOHS se pohybuje od 50 % (v roce 2012) do 71 % (v roce 2010).<sup>20</sup>

**Tabulka 4.3**

### Používání nápravných opatření a pokut

Rok	ČR - pochybení celkem (n)	ČR - nápravná opatření <sup>18</sup> (n)	ČR - uložené pokuty (n)	SR - uložené pokuty (n)	SR - nápravná opatření (zákaz smlouvy/ žaloba o neplatnosti smlouvy) (n)
2012	233	114	119	20	1 <sup>19</sup>
2011	147	58	89	-	0
2010	111	51	60	29	0
2009	155	86	69		

Zdroj: ČR - ČR - výroční zprávy ÚOHS 2007-2011, výroční zpráva o VZ 2012 (MMR ČR). SR - žádost o informace ÚVO, ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013.

**Tabulka 4.4**

### Statistika soudních přezkumů v SR a v ČR

	2012	2011	2010
<b>Počet podaných žalob proti rozhodnutí Úřadů</b>			
ČR	24	38	24
SR <sup>21</sup>	NA	4	10
<b>Potvrzená rozhodnutí Úřadů</b>			
ČR	12	23	17
SR	NA	1	8
<b>Zrušená rozhodnutí Úřadů</b>			
ČR	12	15	7
SR	NA	3	2
<b>% úspěšnosti<sup>22</sup></b>			
ČR	50	60,5	70,8
SR	NA	25	80

Zdroj: ČR - výroční zprávy ÚOHS 2010-2012 a ÚVO (2011) a vlastní přepočty. SR - ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a ÚVO, 2013 a vlastní výpočty.

Poznámky: NA - nedostupná data

<sup>18</sup> Kategorie nápravných opatření ve smyslu § 118 ZVZ včetně zákazu plnění smlouvy.

<sup>19</sup> Po uzavření smlouvy.

<sup>20</sup> Výroční zprávy ÚOHS za roky 2010, 2011 a 2012.

<sup>21</sup> Pouze potvrzená a zrušená rozhodnutí soudů.

<sup>22</sup> Procento úspěšnosti představuje poměr potvrzených rozhodnutí Úřadu k celkovému počtu ukončených soudních řízení. Protože existuje časový posun mezi soudními rozhodnutími a vydanými rozhodnutími Úřadu, kvalita rozhodnutí posuzovaná tímto parametrem se musí posuzovat v delším časovém horizontu a nedá se určit k danému roku.

V SR jsou rozhodnutí Úřadu přezkoumávána soudy (Krajský soud v Bratislavě a Nejvyšší soud SR). Úspěšnost Úřadu v soudním přezkumu velmi kolísá, např. v roce 2011 představovala pouhých 25%, naopak v roce 2010 bylo relativně hodně (80%) rozhodnutí Úřadu potvrzeno soudy.

### Délka rozhodování a usměrňování

V práci SIČAKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013) uvádíme výsledky dotazníkového průzkumu. Pokud jde o délku rozhodování o návrhu na přezkum v SR, průzkum naznačuje problém s délkou rozhodování, která je v některých případech delší než 40 pracovních dní, dokonce i více než 60 pracovních dní, což může zadavatelům značně komplikovat nákupy. Respondenti v dotazníkovém průzkumu uvádějí, že v 45 % (veřejní zadavatelé), resp. v 50% (dodavatelé) případů, bylo **metodické usměrnění** poskytnuté za více než 20 pracovních dní. Na základě dotazníkového průzkumu v ČR můžeme konstatovat, že aktéři pocítují délku konání Úřadu za problematickou. Za nejvýznamnější zlepšení práce ÚOHS považuje zrychlení správních jednání až 63% dodavatelů a 52% zadavatelů.

### Vnímání kvality zaměstnanců a výstupů ze strany aktérů

Dalším indikátorem, pomocí kterého můžeme hodnotit kvalitu výstupů institucí pověřených agendou veřejných zakázek, jsou názory zadavatelů a dodavatelů na **kvalitu rozhodovatelů**, které jsme uvedli v práci SIČAKOVÁ-BEBLAVÁ – ZEMANOVIČOVÁ (2013). Na základě průzkumu můžeme uvést, že v SR je 26% veřejných zadavatelů spokojených s jejich kvalifikací a 32% veřejných zadavatelů je částečně spokojených. 30% dodavatelů je spokojených s rozhodovatelů v této oblasti a 60% z nich vyjádřilo částečnou spokojenost. V ČR je hodnocení příznivější: 71% zadavatelů a 59% dodavatelů považuje pracovníky, kteří rozhodují o podaných návrzích, za kvalifikované.

Na základě dotazníkového průzkumu v ČR kromě délky správních řízení respondenti navrhovali oblasti zlepšení práce Úřadu: Zadavatelé – kvalitnější výkladová stanoviska (15%), početnější personál (15%), kvalitnější legislativu (13%), kvalitnější personál a řízení (12%). Dodavatelé: kvalitnější personál a řízení (63%), politickou nezávislost (25%), početnější personál (25%) a respektování zákonů (13%).

Zadavatelé v SR viděli zkvalitnění činnosti ÚVO především v kvalifikovanosti personálu, jednoznačnosti metodických pokynů a sjednoceném názoru úřadu. Dodavatelé zkvalitnění viděli ve změně zákona, jeho jednoznačném výkladu a objektivitě zaměstnanců. Názory respondentů poukazují na rezervy v kvalitě výstupů, jakož i délce rozhodování a usměrňování.

## Tabulka 4.5

### Shrnutí analýzy výstupů

Zjištění	Poznámky
V ČR se na daném trhu VZ řeší relativně větší počet návrhů na přezkum.	Může to signalizovat více porušení ze strany zadavatelů, ale i vyšší důvěru v přezkum v ČR, vyžadovalo by si to podrobnější analýzu.
V ČR se častěji používají sankční nástroje, které mohou potenciálně odrazovat od porušování příslušné legislativy.	Sankce mohou plnit nejen represivní, ale i preventivní funkci, proto využívání sankcí lze považovat za významný a účinný nástroj, který by se měl používat více i v SR. Nutnou podmínkou jejich účinnosti je však důsledné vymáhání regresivních náhrad od osob, které porušení soutěžních pravidel zaviniily.
V ČR se více používají předběžná opatření.	Jedná se o ex-ante řešení potenciálně nekorektních zadávacích řízení.
Délka vydání rozhodnutí a metodických pokynů je ze strany zadavatelů a dodavatelů pocítována jako jeden z největších problémů v činnosti Úřadů.	Naznačuje to rezervy, resp. potřebu posílení personálních kapacit, zlepšení způsobu řízení úřadů či řešení priorit.
Názory respondentů na kvalitu zaměstnanců Úřadů rovněž naznačují potřebu dotvoření a stabilizace odborných kapacit, zejména v ČR.	Názory aktérů je potřeba pravidelně mapovat, vyhodnocovat a reagovat na ně.

Zdroj: autoři

## 5 ZÁVĚR

Předkládaná zpráva se pokusila na základě dostupných údajů srovnat regulaci veřejných zakázek a její fungování na Slovensku a v Česku. Hlavní závěry, dělené podle společných rysů a podle odlišnosti v obou zemích, zobrazuje následující tabulka.

**Tabulka 5.1**

### Shrnutí závěrů

Společné rysy	Doporučení
Rezervy v míře nezávislosti institucí regulujících veřejné zadávání	Otevřít diskuze o potřebě nezávislých regulátorů.
Rezervy při výkonu některých funkcí veřejného zadávání: – rezervy v oblasti metodické činnosti, – chybí ex post hodnocení výkonnosti veřejného zadávání, – chybí komplexní vyhodnocování veřejného zadávání.	Dobudování odborných kapacit v daných oblastech: – metodickou činnost rozšířit o zveřejňování <i>best practises</i> , jakož i postupů efektivních zakázek a standardů. Metodika by měla být věnována i rozvoji nákupních dovedností zadavatelů a lepšímu poznání trhů, – zavést hodnocení ex post výkonnosti Úřadů, – více mapovat potřeby zadavatelů, dodavatelů a podle toho nastavit vzdělávání, – zavést systémové monitorování a vyhodnocování VZ.
Chybějící data na vyhodnocování efektivnosti systémů regulace veřejných zakázek.	Dobudovat odborné kapacity v daných oblastech a vytvořit databázi sledování relevantních informací, aby bylo možné vyhodnocovat nákladnost a efektivnost regulace. Ve výročních zprávách explicitně uvádět průměrnou délku trvání řešení návrhů na přezkum a kontrol zadávacích řízení.
Nezveřejňování jmen a profesních informací týkajících se osob rozhodujících o podaných návrzích.	Zveřejňování profesních životopisů osob rozhodujících o podaných návrzích.
Nízké rozpočty na vzdělávání zaměstnanců Úřadů.	Posílení rozpočtů Úřadů s cílem alokace zdrojů na vzdělávání zaměstnanců. Dobudování kapacit, stabilizace a profesionalizace zaměstnanců je jedním z klíčových faktorů zkvalitnění výstupů a zkrácení rozhodování a usměrňování.
Rezervy v činnosti Úřadů z hlediska vnímané kvality, konzistentnosti rozhodování, ale i integrity.	– dobudování kapacit, stabilizace a profesionalizace zaměstnanců je jedním z klíčových faktorů zkvalitnění výstupů a zkrácení rozhodování a usměrňování. – pravidelná vyhodnocování názorů účastníků na práci Úřadů a proces zadávání zakázek a na základě toho dolaďování systému.
Nízká míra efektivnosti přezkumu po uzavření smlouvy – nedochází k regrese a napravám.	– analýza dopadu legislativních změn v roce 2013 na kontrolní činnost ÚVO. – potřebné posílení kapacit na kontrolu před uzavřením smlouvy a zvážení přesunutí ex post kontroly na finanční kontrolu a soudy <sup>23</sup> pokud disponují dostatečnými kapacitami.
Odlišnosti	Doporučení
Legislativní rámec pro nezávislé fungování regulátorů v oblasti veřejných zakázek hodnotíme v SR příznivěji, odpovědnostní mechanismy jsou vhodněji nastaveny v ČR (např. se poskytuje více informací s vyšší analytickou hodnotou, jsou vytvořeny speciální portály; soudní přezkum v ČR je svěřen specializovanému správnímu soudu).	– posilňovat nezávislý statut institucí (dolaďením legislativy v SR po novele a změnou legislativy v ČR) přes otevřené, transparentní výběrové řízení na výběr předsedů, – v SR prozkoumat proces tvorby a účinnost jednotného právního názoru ÚVO a zvážit oddělení metodické činnosti od rozhodovací činnosti.
Po novele ZVO z roku 2013 se rozhodovací systém v SR posouvá ke kolektivnímu na rozdíl od ČR, kde zůstává monokratický, což považujeme za systémovou chybu. Nižší míra používání předběžných opatření a pokut v SR.	– v ČR vytvořit kolektivní rozhodovací orgán, v SR při nominování členů Rady dodržet otevřený a transparentní postup. – Zjistit důvody uvedeného stavu a navrhnout řešení.

Zdroj: autoři

<sup>23</sup> Za daná doporučení děkujeme doc. Janovi Pavlovi.

## POUŽITÉ ZDROJE

KAMENÍK, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2013): *Organizační a procesní zajištění veřejných zakázek v ČR: komparativní analýza*. Oživení, o.s.; Praha, 2013.

MAGGETTI, M.: *Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review*. Living Reviews in Democracy, Vol. 2 (2010).

OECD (2005): *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. Working party on regulatory management and reform.

QUINTYN, M. (2009): *Independent agencies: More Than a Cheap Copy of Independent Central Banks?* Constitutional Political Economy Vol. 20 No. 3-4.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2013): *Organizačné a procesné zabezpečenie verejného obstarávania na Slovensku: komparatívna analýza*. TIS, Bratislava, 2013.

ÚVO (2010): *Správa o výsledkoch činnosti Úradu pre verejné obstarávanie za rok 2010*. Bratislava. [http://www.uvo.gov.sk/archiv/download/2011/sprava2010/2010\\_sprava.pdf](http://www.uvo.gov.sk/archiv/download/2011/sprava2010/2010_sprava.pdf)

ÚVO (2011): *Správa o výsledkoch činnosti Úradu pre verejné obstarávanie za rok 2011*. Bratislava. <http://www.uvo.gov.sk/spravy-o-cinnosti>

ÚVO (2012): *Správa o výsledkoch činnosti Úradu pre verejné obstarávanie za rok 2010*. Bratislava. [http://www.uvo.gov.sk/documents/10157/1316224/sprava\\_uvo\\_final\\_upravena170413.pdf](http://www.uvo.gov.sk/documents/10157/1316224/sprava_uvo_final_upravena170413.pdf)

VOIGT, S. (2009): *The effects of competition policy on development – Cross Country Evidence Using Four New Indicators*. Journal of Development Studies, Vol. 45, No. 8.

Výroční zprávy ÚOHS 2007-2011

MMR ČR (2013) Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR 2012

## O AUTORECH

### **Doc. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.**

Působí na Ústavu veřejné politiky a ekonomie FSEV UK v Bratislavě. V letech 1998 – 2009 byla prezidentkou Transparency International Slovensko (TIS), se kterou spolupracuje i v současnosti jako členka její správní rady. Roku 2003 se zúčastnila postgraduálního programu na Yale University. V letech 2001 – 2004 byla členkou mezinárodní správní rady Transparency International a od roku 2008 působí jako členka poradního orgánu regionálního centra pro správní reformu UNDP v Aténách. Je členkou Fóra mladých lídrů při Světovém ekonomickém fóru v Davosu.

### **Doc. Ing. Daniela Zemanovičová, CSc.**

Je absolventkou Ekonomické univerzity v Bratislavě, kde do roku 1991 pracovala jako vysokoškolská pedagožka. Absolvovala několik zahraničních stáží a pobytů. Působila jako výzkumná pracovnice a programová ředitelka Transparency International Slovensko a Centra pro hospodářský rozvoj. V letech 2004 – 2012 byla místopředsdkyní Protimonopolního úřadu SR. Od roku 2012 působí na Fakultě managementu Univerzity Komenského v Bratislavě, kde vede předměty Management v globálním prostředí a Ochrana hospodářské soutěže. Věnuje se výzkumu veřejných politik, transparentnosti a korupci ve veřejném sektoru. Publikovala četné studie a články z oblasti soutěžní politiky, transparentnosti, protikorupčních strategií a transformace ekonomiky.

## POZNÁMKY



