

# Projekt

opisujúci víziu pôsobenia vo funkcii predsedu úradu

Spracoval: Ing. Helena Polónyi

V dňa 14.8.2022

## Obsah projektu

P. č.	Predmet	Strana
1.	Úvod – legislatívny rámec	3
2.	Potreba aktualizácie legislatívy v oblasti verejného obstarávania	4
2.1	Stanovenie finančných limitov	4
2.2	Definovanie predmetu verejného obstarávania z hľadiska finančných zdrojov	6
2.3	Definovanie verejného obstarávateľa z hľadiska verejnoprospešného záujmu	7
3.	Súčasný inštitucionálny rámec a činnosť Úradu pre verejné obstarávanie	9
3.1	Inštitucionálny rámec	9
3.2	Činnosť Úradu pre verejné obstarávanie	10
3.3	Výkon dohľadu	11
3.4	Podmienky účasti	11
3.5	Predpokladaná hodnota zákazky	14
4.	Riadenie a spolupráca s poskytovateľmi NFP zo ŠF a EF	15
5.	Súčinnosť orgánov štátnej a verejnej správy	15
6.	Rozvoj ÚVO	16
6.1	Eliminácia byrokracie a administratívy z procesu verejného obstarávania	16
6.2	Komunikácia a informovanosť	17
7	Záver	17

**1. Úvod - Legislatívny rámec**

V roku 1993 bol vydaný zákon č. 263/1993 Z.z., ktorý mal 7 strán a 27 §§.

V roku 1999 bol vydaný zákon č. 263/1999 Z.z., ktorý mal 14 strán a 94 §§.

V roku 2003 bol vydaný zákon 523/2003 Z.z., ktorý mal 44 strán a 129 §§.

V roku 2005 bol vydaný zákon č. 25/2006 Z.z., ktorý mal 63 strán a 157 §§.

V roku 2015 bol vydaný zákon č. 343/2015 Z.z., ktorý má 211 strán a 189 §§.

Od roku 2015 boli do zákona zapracované nasledovné novely:

P. č.	Číslo	Názov	Platnosť
1.	438/2015 Z.z.	Občiansky súdny poriadok	18.4.2016
2.	315/2016 Z.z.	Register partnerov verejného sektora	1.2.2017
3.	93/2017 Z.z.	Zmena finančných limitov	1.6.2017
4.	248/2017 Z.z.	Verejné obstarávanie	1.11.2017
5.	264/2017 Z.z.	Obchodný zákonník	8.11.2017
6.	112/2018 Z.z.	Sociálne podniky	1.5.2018, 1.1.2020
7.	177/2018 Z.z.	Znižovanie administratívnej záťaže čl. 159	1.9.2018
8.	269/2018 Z.z.	Zabezpečenie kvality VŠ	26.9.2018
9.	345/2018 Z.z.	Novela zákona o VO	1.1.2019
10.	215/2019 Z.z.	Zákon o zaručenej elektronickej fakturácii	1.8.2019
11.	221/2019 Z.z.	Novela zákona č. 177/2018 Z.z. proti byrokracii	1.12.2019
12.	241/2019 Z.z.	Register partnerov verejného sektora (bod 38 účinnosť od 1.11.2019)	1.9.2019
13.	62/2020 Z.z.	§ 11 - RPVS	27.3.2020
14.	9/2021 Z. z.	Čl. XII § 56	19.1.2021
15.	141/2021 Z. z.	Čl. I – výnimky zo zákona výskum a vývoj	21.4.2021
16.	214/2021 Z. z.	Ekologické vozidlá Čl. IV	2.8.2021
17.	395/2021 Z.z.	Novela zákona o VO	31.3.2022
18.	64/2022 Z.z.	ďalšia novela	31.3.2022
19.	86/2022 Z.z.	ďalšia novela	1.4.2022
20.	121/2022 Z.z.	Zákon o príspevkoch z fondov Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov	1.5.2022, 1.7.2022

Z tohto „krátkeho“ prehľadu je zrejmé, ako výrazne vzrástol objem povinností a rozsah informácií súvisiacich s verejným obstarávaním. Pri vydávaní nových a nových zákonov sme celkom zabudli, kto musí tie zákony dodržiavať. Zabudli sme na ľudí, t.j. na starostov, primátorov, riaditeľov škôl, riaditeľov zariadenia pre seniorov, vedúcich centier voľného času, na šéfov všetkých tých malých rozpočtových a príspevkových organizácií, ktorých sa ten zákon týka, a o ktorých sa zákonodarcovia domnievajú, že by tento zákon mali dobre poznať.

Zrušili sme odbornú spôsobilosť, ale tá vlastne len suplovala povinnosti „malých“ verejných obstarávateľov, v mnohých prípadoch zbavovala zodpovednosti riadiacich pracovníkov, zodpovedných za dodržiavanie zákona a robila z odborne spôsobilých osôb nervózných a vyplašených žiačikov pred očami prísnej skúšobnej komisie (jej zloženie nebudem v tejto chvíli komentovať) a následne „doma fackovacích panákov“, ktorí mali úlohu kúpiť presne to čo chce šéf tak, aby nebol porušený zákon.

V roku 2022 sme sa vrátili k „odbornej spôsobilosti“ prostredníctvom odborných garantov a registrovaných osôb, čo ale vôbec nerieši problém verejného obstarávania.

Zákony o verejnom obstarávaní od roku 2003 nie sú určené pre ľudí, pretože administratívna záťaž verejných obstarávateľov vyplývajúca z povinností voči Úradu pre verejné obstarávanie, voči záujemcom a uchádzačom a voči „princípom“ verejného obstarávania otvára dvere dokorán potenciálnemu porušovaniu zákona alebo priamo snahe o jeho obchádzanie všetkými možnými cestami. Ale to je len jedna strana mince.

Na druhej strane sa nachádzajú dodávatelia v pozícii malých a stredných podnikateľov a živnostníkov, pre ktorých je zákon o verejnom obstarávaní hlavne po zavedení povinného používania „elektronickej platformy“ likvidačný, v ktorej táto skupina podnikateľov nemá žiadnu šancu uspieť.

Preto som presvedčená, že je potrebné za podpory vlády Slovenskej republiky prijať nižšie uvedené opatrenia.

## **2. Potreba aktualizácie legislatívy v oblasti verejného obstarávania.**

### **2.1 Stanovenie finančných limitov zákaziek**

Od 18.4.2016 do súčasnosti platný zákon o verejnom obstarávaní č. 343/2015 Z.z. prešiel 20 novelami a pripravujú sa ďalšie. Takéto časté zmeny zákona spôsobujú právnu neistotu a zákon je zasa neprehľadný, jeho dodržiavanie je čoraz obtiažnejšie.

Preto by bolo potrebné rozdeliť zákazky z hľadiska finančného limitu iba na nasledujúce skupiny:

- nadlimitné zákazky a nadlimitné koncesie podľa finančného limitu stanoveného nariadením EK - riešiť samostatným zákonom v súlade so smernicami Európskej únie
- podlimitné zákazky:
  - bežne dostupné zákazky a potraviny **vyňat'** spod pôsobnosti zákona
  - ostatné podlimitné zákazky – riešiť v súlade s Obchodným resp. Občianskym zákonníkom a umožniť internetový obchod
- zákazky s nízkou hodnotou, ktorých postup verejného obstarávania (aby bol efektívny a hospodárny) je vhodné ponechať v kompetencii verejných obstarávateľov v rozsahu pôvodného zákona č. 343/2015 Z.z.

Použitie elektronickej platformy ponechať na dobrovoľné rozhodnutie štatutára príslušného verejného obstarávateľa.

Zároveň je potrebné zvýšiť finančný limit zákaziek vyňatých spod pôsobnosti zákona, pretože za súčasného výrazného nárastu cien nový finančný limit 10.000,00 € bez DPH dobieha doterajší finančný limit 5.000,00 € bez DPH

Preto odporúčam administratívne procesy pri jednotlivých postupoch v rámci jednotlivých finančných limitov riešiť vykonávacími vyhláškami, a nie novelami zákona.

#### **Odôvodnenie:**

**Potraviny:** sú obstarávané hlavne školami alebo obdobnými zariadeniami, ktoré podľa uznesenia vlády č. 168 zo 4.5.2016 majú zabezpečiť, aby citujem „podporili spotrebu slovenských poľnohospodárskych a potravinárskych výrobkov prostredníctvom štátnych a verejných inštitúcií formou ich prioritného nákupu pre zabezpečenie stravovania“.

V Materiálno-spotrebných normách, vydaných MŠVVaŠ SR v septembri 2016 sa pri nákupe ovocia a zeleniny uvádza odporúčanie „**pri sezónnych produktoch preferovať čerstvé produkty zo spádovej oblasti škôl**“.

Z uvedeného je zrejmé, že nie je možné zabezpečiť podporu slovenských producentov potravín a zároveň dodržiavať princípy a postupy verejného obstarávania.

**Bežne dostupné tovary a služby:** vzhľadom na základný zákon v obchodnom styku – „čas sú peniaze“, ktorý platí aj vo verejnom obstarávaní a na skutočnosť, že efektívne a hospodárne nakupovať znamená nakupovať rýchlo a využívať sezónne zľavy a akciové ceny každý postup, ktorý spomaľuje režim nakupovania, znamená nehospodárnosť. Tým myslím aj „dôkladné papierové preukazovanie“ hospodárnosti oslovením viacerých hospodárskych subjektov, výberom z viacerých ponúk, odôvodňovaním použitia priameho

rokovacieho konania a pod., ktoré navyšuje vlastnú cenu zákazky o vedľajšie náklady tak verejného obstarávateľa ako aj oslovovaných subjektov. Okrem toho nerozumiem, prečo si starosta alebo primátor nemôže kúpiť Mercedes, keď mu to odsúhlasí zastupiteľstvo, ale musí robiť zbytočné výberové konanie. A to sa týka všetkého bežne dostupného.

**Zákazky s nízkou hodnotou** boli rozdelené na 2 rôzne finančné limity s rôznymi povinnosťami (už máme za sebou takéto negatívne skúsenosti s bežnou dostupnosťou), čo vždy vedie k snahe použiť ten jednoduchší, a zároveň otvára dvere represívnym opatreniam zo strany UVO – myslím sankcie za „účelové“ rozdelenie predmetu zákazky, ku ktorému verejných obstarávateľov dohnali tie rôzne finančné limity.

**Zákazky s hodnotou do 10.000,00 €**, ktoré sú podľa platného zákona vyňaté spod pôsobnosti zákona, je potrebné **posudzovať** z hľadiska „hospodárnosti“ pri použití zdravého rozumu, pretože hospodárnosť preukázaná množstvom papierov rovnako ako bolo vyššie uvedené predražuje všetky zákazky o vedľajšie náklady a účelové vyrábanie ponúk s odôvodnením, prečo som postupovala tak ako som postupovala (nestačí uviesť – podľa zdravého rozumu).

Uvedená potreba takejto úpravy obstarávania zákaziek vo finančnom limite nižšom ako nadlimit vyplýva zo skúseností a zo skutočnosti, že pre kontrolu obstarávania zákaziek až do tohto finančného limitu sú zavedené dostatočné legislatívne kontrolné mechanizmy efektívneho a hospodárneho vynakladania verejných financií, preto akékoľvek obmedzenia pri nákupoch vrátane finančných limitov spôsobujú zvýšenie interných (vedľajších) nákladov verejných obstarávateľov, a neefektívne vynakladanie času na administratívne postupy a na ich následnú kontrolu.

## 2.2 Definovanie predmetu verejného obstarávania z hľadiska pôvodu finančných zdrojov

Aj keď celý riadený systém verejného obstarávania má byť zameraný na dohľad nad **verejnými financiami**, zákon nerozlišuje nakladanie s verejnými financiami a nakladanie s financiami zo súkromných zdrojov, resp. financiami vyplývajúcimi z podnikateľskej činnosti. Pri toľkej transparentnosti sme zabudli spod pôsobnosti zákona vyňať zákazky, ktoré sú v konečnom dôsledku hradené so súkromných zdrojov (napr. stravné v školách hradia rodičia, poplatky súvisiace so stravovaním v zariadeniach pre seniorov sú rovnako hradené zo súkromných zdrojov, súkromné školy sú financované zo súkromných zdrojov s výnimkou financií súvisiacich so mzdami učiteľov, ktoré ale nepodliehajú zákonu o verejnom obstarávaní). Rovnako je potrebné vyňať spod pôsobnosti zákona podnikateľskú činnosť a to tak verejných obstarávateľov, ako aj právnických osôb

založených alebo zriadených verejným obstarávateľom na zabezpečenie podnikateľskej činnosti. De jure takéto osoby sú vyňaté spod pôsobnosti zákona podľa § 7 ods. 2, ale de facto stanovisko UVO pri posudzovaní povinností týchto právnických osôb zastane pri 100 % majetkovej účasti a považuje takéto právnické osoby za verejných obstarávateľov podľa § 7 ods. 1 písm. d) zákona o VO, aj keď výklad smernice EÚ jednoznačne hovorí o tom, že takéto osoby nie je možné považovať za verejných obstarávateľov.

### 2.3 Definovanie verejného obstarávateľa z hľadiska verejnoprospešného záujmu

V súčasnosti prevláda zo strany Úradu pre verejné obstarávanie tendencia posudzovať každú právnickú osobu, zriadenú alebo založenú verejným obstarávateľom za osobu podľa § 7 ods. 1 písm. d) v nadväznosti na odsek 2. Podľa môjho názoru je potrebné aplikovať uvedené ustanovenie zákona uvedené v § 7 ods. 1 písm. d) iba na tie právnické osoby, ktoré reálne majú verejnoprospešný záujem, t.j. hasiči, školy, obecná polícia, zariadenia pre seniorov, a iné, ktoré nepodnikajú.

Toto stanovisko potvrdzuje aj smernica EK č. 24, ktorá v článku 10 uvádza citujem „Pojem „verejní obstarávatelia“, a najmä pojem „verejnoprávne inštitúcie“ bol opakovane preskúmaný v rámci judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. Aby sa spresnilo, že rozsah pôsobnosti tejto smernice určený zásadou *ratione personae* by mal ostať nezmenený, je vhodné zachovať vymedzenia, z ktorých vychádzal samotný Súdny dvor, a začleniť určitý počet spresnení vyplývajúcich z tejto judikatúry ako kľúčový prvok pre chápanie samotných vymedzení bez zámeru zmeniť chápanie týchto konceptov, ako vyplývajú z judikatúry. Na tento účel by sa malo spresniť, že **inštitúcia, ktorá pracuje v bežných trhových podmienkach, zameriava sa na vytváranie zisku a znáša straty spojené s vykonávaním svojej činnosti, by sa nemala považovať za „verejnoprávnu inštitúciu“, keďže potreby všeobecného záujmu, na ktorých plnenie bola zriadená alebo ktorých plnením bola poverená, sa môžu považovať za potreby priemyselnej alebo komerčnej povahy.“** SK L 94/66 Úradný vestník Európskej únie 28.3.2014.

Základný rozdiel medzi verejným obstarávateľom a podnikateľským subjektom je v tom, že verejný obstarávateľ má iba náklady a výdavky, ktoré hradí z vytvoreného rozpočtu, vie primerane kvalifikovane v rámci rozpočtu definovať a plánovať svoje potreby (náklady) dostatočne vopred. Rovnako vie dostatočne vopred (minimálne 3 mesiace) zabezpečiť proces verejného obstarávania pred vlastným zrealizovaním zmluvného vzťahu s úspešným uchádzačom. Verejný obstarávateľ iba nakupuje!!

Na rozdiel od vyššie uvedeného podnikateľský subjekt, a to aj taký, ktorý zabezpečuje potreby všeobecného záujmu, musí podnikat', t.j. operatívne sledovať trh, využívať zľavy a akciové ceny, výber potenciálnych dodávateľov realizovať rýchlo s prihliadnutím na okolnosti a potreby a na uzavreté zmluvy. Podnikateľský subjekt musí teda operatívne reagovať na trhové prostredie, a svoje aktivity, ktorými realizuje zákazky, musí vedieť zabezpečiť nákupom materiálov a služieb v potrebnom rozsahu priebežne efektívne a hospodárne počas výkonu zákazky, pričom môže využívať možnosti trhu týkajúce sa sezónnych zliav, akciových cien a možností využitia potenciálnych subdodávateľov v lokálnom prostredí, čím zabezpečí:

- Podporu malého a stredného podnikania v regióne
- Zamestnanosť v regióne
- Konkurencieschopnosť.

Takéto podnikateľské možnosti umožňujú získavať zákazky a operatívne a efektívne ich zabezpečiť, vytvárať tržby a zisky, ktoré právnické osoby môžu použiť na hmotnú zainteresovanosť pracovníkov spoločností a na obnovu infraštruktúry bez potreby dotácií. Vyššie uvedené zásady podnikania vyplývajú z Obchodného zákonníka, a je zrejme, že pri akceptovaní prirodzeného trhového prostredia bude zabezpečený regionálny rozvoj (vyrovnanie regionálnych rozdielov), ktorý je nedostatočný a sústavne kritizovaný aj vďaka prílišnej snahe aplikovať zákon o verejnom obstarávaní na trhové prostredie. Samotná EÚ konštatovala, že efekt poskytovania prostriedkov na rozvoj regiónov v predchádzajúcom období sa minul účinkom, nakoľko tieto prostriedky sa v dôsledku aplikácie zákona o verejnom obstarávaní presunuli do regiónov s vyššou zamestnanosťou, čo je aj hlavným dôvodom zvyšovania regionálnych rozdielov v hospodárskej a finančnej oblasti.

Obecné podniky, pokiaľ by boli v pozícii verejných obstarávateľov podľa § 7 ods. 1 písm. d), nie sú konkurencieschopné oproti tým, ktorí nepodliehajú zákonu o verejnom obstarávaní, a to nielen sprístupňovaním citlivých hospodárskych údajov, ale aj tým, že súkromní podnikatelia v trhovom hospodárstve sú omnoho pružnejší pri oslovovaní zákazníkov a tým obmedzujú možnosti podnikania obecných a mestských podnikov. Cez povinne zverejňované zmluvy, objednávky, či faktúry dochádza k zneužívaniu informácií hospodárskeho, ekonomického a obchodného charakteru v neprospech podnikateľských subjektov – verejných obstarávateľov. Ich pozícia v podnikateľskom prostredí je týmto výrazne znevýhodnená.



Rovnako nie je efektívne ani hospodárne pri podnikaní používať postupy verejného obstarávania, ktoré sú pri nadlimitných zákazkách zdĺhavé a komplikované vďaka možnostiam uplatnenia revízných postupov, zverejňovacím povinnostiam a výkonu dohľadu nad verejným obstarávaním zo strany Úradu pre verejné obstarávanie.

Takéto posudzovanie právnických osôb, ktoré majú priemyselný alebo obchodný charakter zo strany Úradu pre verejné obstarávanie obmedzuje a deformuje normálne trhové prostredie, v ktorom všetky takéto subjekty fungujú (obecné lesy, mestské lesy, technické služby, rôzni prevádzkovatelia športových zariadení a technických zariadení a pod.) a neumožňuje podporu regiónov formou zvyšovania zamestnanosti a podpory malého a stredného podnikania. Dovoľujem si tvrdiť, že práve vďaka tomu, že verejní obstarávatelia majú nad týmito právnickými osobami právo priamej kontroly, vymenúvajú a odvolávajú konateľov spoločností, je dostatočne zabezpečená kontrola správneho a efektívneho vynakladania finančných prostriedkov, a výkon dohľadu zo strany ÚVO znamená obmedzenie práva kontroly zo strany zriaďovateľa – zakladateľa tej ktorej právnickej osoby.

### **3. Súčasný inštitucionálny rámec a činnosť Úradu pre verejné obstarávanie**

#### **3.1 Inštitucionálny rámec**

Úrad pre verejné obstarávanie SR (ďalej len úrad) bol zriadený zákonom č. 263/1999 Z.z. ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť verejného obstarávania a koncesného obstarávania, v ktorom bola stanovená jeho pôsobnosť.

V novom zákone č. 343/2015 Z.z. v znení neskorších predpisov (hlavne predpisov z roku 2021 a 2022) boli spresnené kompetencie, pôsobnosti a povinnosti Úradu a zrušené kompetencie Rady Úradu. Na web stránku [www.uvo.gov.sk](http://www.uvo.gov.sk) sú stanovené kompetencie ÚVO nasledovne:

Medzi hlavné kompetencie úradu spadá výkon štátnej správy vo verejnom obstarávaní, výkon dohľadu nad verejným obstarávaním, spolupráca s Európskou komisiou v záležitostiach týkajúcich sa verejného obstarávania, vydávanie a správa elektronickej podoby Vestníka verejného obstarávania, metodické usmerňovanie účastníkov verejného obstarávania a podobne.

Vzhľadom na to, že zákazky vyhlásené pred 31.3.2022 by mali byť dokončené podľa predpisov platných do 30.3.2022, Rada úradu musí ešte dlho existovať, aby mohla riešiť prípadné odvolania proti rozhodnutiu ÚVO pri výkone dohľadu, v ktorej ustanoveniach uvedených v § 187h), i) a j) je neprehľadným a komplikovaným spôsobom popísaný postup

dohľadu nad verejným obstarávaním v prechodnom období, z ktorého nie je jednoznačne zrejme, na ktorý výkon dohľadu na vzťahuje odvolanie a na ktorý nie (vid' novelu zákona o VO č. 395/2021 „Prechodné ustanovenia“).

### 3.2 Činnosť Úradu pre verejné obstarávanie

V súčasnosti má Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len Úrad) na svojej web stránke uvedené kompetencie, citované v bode 3.1.

Medzi kompetenciami **sa nenachádza** kompetencia poskytovať právne záväzné výklady zákona, ktoré by boli právne záväzné pre všetkých účastníkov procesu verejného obstarávania vrátane poskytovateľov NFP a súdov

Pokiaľ UVO nemá takúto kompetenciu na **právne záväzné výklady** zákona o VO, a v každom metodickom usmernení je uvedená klauzula „Podľa § 147 písm. h) zákona o verejnom obstarávaní Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“) usmerňuje metodicky účastníkov procesu verejného obstarávania. V danej súvislosti sa úrad vyjadruje výlučne k aplikácii ustanovení obsiahnutých v zákone o verejnom obstarávaní. Metodická činnosť úradu sa v zásade obmedzuje na poskytnutie všeobecných odpovedí, resp. návodov na riešenie otázok, ktoré môžu spôsobovať aplikačné problémy v praxi. Zároveň upozorňujeme, že podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/39/2009 zo dňa 17. 3. 2010 metodický pokyn úradu nepredstavuje záväzný výklad zákona o verejnom obstarávaní a **ani nesprávny metodický pokyn** nemôže priniesť účastníkovi procesu verejného obstarávania priaznivejšie rozhodnutie vo veci.“, tak metodické usmerňovanie UVO ako aj vydávanie „právne záväzných“ výkladových stanovísk ÚVO je zbytočné.

Web stránka Úradu obsahuje Organizačný poriadok Úradu a organizačnú štruktúru úradu: Úrad sa člení na nasledovné útvary a) Útvar predsedu úradu, b) Kancelária predsedu úradu, c) Kancelária generálneho tajomníka služobného úradu, d) Odbor správy a prevádzky, e) Odbor legislatívno-právny, i) Odbor informačných a komunikačných technológií a vestníka, g) Inštitút verejného obstarávania, h) Odbor dohľadu, i) Tlačový odbor, j) Kancelária Rady úradu, k) Osobný úrad, l) Odbor projektov, m) Odbor stálych pracovísk, n) Vnútorá kontrola, o) Útvar bezpečnosti a ochrany, p) Útvar vnútorného auditu, r) Odbor sprostredkovateľský orgán pre Operačný program Slovensko.

Úrad zriaďuje mimo svojho sídla stále pracoviská bez právnej subjektivity, ktoré pôsobia v rámci odborných stálych pracovísk.

Ide o nasledovné pracoviská a) stále pracovisko v Žiline a Trenčíne, b) stále pracovisko v Banskej Bystrici, c) stále pracovisko v Prešove a Košiciach.

V rokoch 2000 a 2001 sme sa všetci (tým myslím celý svet) učili komunikovať po novom, teda prostredníctvom home office, prostredníctvom internetových mítingov. V týchto rokoch sa moja vnučka prváčka učila čítať, písať a počítať **dištančne**. A v tomto období zriadil UVO 6 pracovísk mimo svojho sídla (na web stránke UVO uvádza aj Trnavu, v organizačnom poriadku nie), ktoré je potrebné samozrejme vybaviť technicky, finančne, personálne. Uvedené považujem na maximálne nevhodné nakladanie s verejnými financiami, pretože stačilo zabezpečiť link na osobu, ktorá by vedela „dištančným“ spôsobom komunikovať buď telefonicky alebo elektronicky tak, ako sme na to už všetci v podstate zvyknutí.

Na základe vyššie uvedeného by som určite zrušila zriadenie týchto stálych pracovísk a zabezpečila komunikáciu s verejnými obstarávateľmi, obstarávateľmi ale aj hospodárskymi subjektami dištančným spôsobom.

### 3.3 Výkon dohľadu nad procesom verejného obstarávania

Úrad deklaruje V zákone je stanovené, čo sa považuje za výkon dohľadu. Úrad vykonáva dohľad na dodržiavaním povinností príslušného subjektu verejného obstarávania. V skutočnosti však úrad realizuje svoj výkon dohľadu prostredníctvom **represívnych opatrení** súvisiacich s revíznymi postupmi. To znamená, že úrad do procesu verejného obstarávania vstupuje až pri podaní námietky a podaní podnetu na výkon kontroly pred alebo po uzatvorení zmluvy. Ustanovenia zákona týkajúce sa sankcií boli novelou č. 395/2021 Z.z. výrazne rozšírené, čo v konečnom dôsledku opätovne zneisťuje verejných obstarávateľov a vyvoláva v nich obavy z možného ani nie porušenia zákona, ale posúdenia ich konania ako porušenia zákona s následnou finančnou sankciou. S tým majú určite skúsenosti aj všetky orgány štátnej moci, ktorí sa súdnou cestou domáhajú zrušenia reštriktívnych opatrení a rozhodnutí ÚVO.

**V námietkovom konaní** je postup úradu ako aj kontrolovaného pomerne jasne a podrobne popísaný v príslušných ustanoveniach zákona, pričom v námietke musí byť jasne definovaný dôvod pre podanie námietky a indikované skutočnosti, ktoré navrhovateľ považuje za porušenie zákona. Na druhej strane kontrolovaný má právo aj povinnosť sa k predmetným námietkam vyjadriť a zdôvodniť, prečo postupoval tak, ako postupoval.

Najproblematickejšie je posúdenie dodržania princípov uvedených v § 10 zákona, na ktoré nie je nikde v zákone explicitne uvedený odkaz. Pri hodnotení je to zvyčajne vec osobného názoru posudzovateľa a nie reálnym porušením konkrétneho ustanovenia zákona.

### 3.4 Podmienky účasti

Úrad vedie Zoznam hospodárskych subjektov, ktorý reprezentuje splnenie podmienok účasti týkajúcich sa osobného postavenia. Uvedený zoznam však neobsahuje všetky hospodárske subjekty vstupujúce do procesu verejného obstarávania, zápis do neho je dobrovoľný.

Toto dobrovoľné rozhodnutie o zápise však spôsobuje „diskrimináciu“ uchádzačov, ktorí v ňom nie sú zapísaní, pretože údaje v ňom zapísané platia z neznámych dôvodov 3 roky odo dňa zápisu, na rozdiel od údajov predkladaných formou dokladov uvedených v § 32 ods. 2 zákona, ktorý limituje platnosť takýchto dokladov iba na 3 mesiace.

Povinnosť byť zapísaný v Zozname hospodárskych subjektov a teda preukazovať splnenie všetkých podmienok účasti uvedených v § 32 zákona sa vzťahuje iba na obchodovanie v elektronickom trhovisku (pardon – elektronickej platforme) a to napriek tomu, že v elektronickom trhovisku je možné obchodovanie týkajúce sa iba bežne dostupných tovarov a služieb, ktoré je najvýhodnejšie a najhospodárnejšie nakupovať priebežne podľa potreby na trhu.

Nelogické je to hlavne v súvislosti s podmienkami účasti týkajúcimi sa bežného postupu podlimitných zákaziek a zákaziek s nízkou hodnotou, kde je hospodársky subjekt zo zákona povinný plniť iba podmienku účasti podľa § 32 ods. 1 písm. e) a f).

Podľa mňa je potrebné do zákona zakomponovať povinnosť zápisu do zoznamu hospodárskych subjektov všetkých záujemcov a uchádzačov, čím by sa zabezpečila nediskriminácia a rovnaké zaobchádzanie s hospodárskymi subjektami a vzhľadom na zákon č. 177/2018 v znení zákona č.221/2019 Z.z. by mal byť zápis do zoznamu hospodárskych subjektov relatívne veľmi jednoduchý (povinnosti overovať údaje týkajúce sa osobného postavenia by skoro v plnom rozsahu boli povinnosťou Úradu pre verejné obstarávanie).

Zavedenie jednotného európskeho dokumentu (JED), i keď jeho použitie nie je zákonom nariadené, iba umožnené, nevyriešilo odstránenie administratívy, ale predĺžilo proces hodnotenia ponúk o preskúmanie JED-u, prípadne dožiadanie jeho doplnenia, ak tam nie sú uvedené relevantné informácie pre vyhodnotenie splnenia podmienok účasti, a následne

o lehotu na predloženie dokladov nahradených JED-om za účelom záverečného vyhodnotenia splnenia podmienok účasti pred alebo po určení poradia ponúk.

Nízky počet podávaných ponúk je zrejme tiež dôsledkom nedôvery niektorých podnikateľských subjektov k transparentnosti a férovosti výberových konaní. Príprava ponuky je totiž finančne i časovo náročná a v prípade pochybnosti o regulárnosti procesu obstarávania teda mnohé podnikateľské subjekty nemajú záujem tieto prostriedky vynakladať.

Ďalší problém spočíva v tom, že stanovenie podmienok účasti na základe analýzy hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti je úplne zbytočné, pretože je tendenciou akékoľvek podmienky účasti považovať za diskriminačné (pochopiteľne vo vzťahu k hospodárskemu subjektu, ktorý ich neplní). Okrem toho súčasný právny stav vonkoncom nechráni verejných obstarávateľov a obstarávateľov pred nezodpovednými nespoľahlivými záujemcami, pretože im neumožňuje využiť vlastné negatívne skúsenosti so záujemcom na jeho vylúčenie z verejného obstarávania. Uvedené vyplýva z povinnosti obstarávateľských subjektov akceptovať aj doklad inej osoby, ak zmluvne preukáže poskytnutie finančných alebo technických a odborných zdrojov záujemcovi za účelom plnenia zmluvy. Takto je verejný obstarávateľ povinný akceptovať aj splnenie podmienok účasti záujemcu, s ktorým má viacnásobné negatívne skúsenosti pri realizácii zmluvného vzťahu (neplnenie termínov, nekvalitná dodávka, vydieranie prostredníctvom ceny a pod.).

Roky tvrdím, že vytvorená Evidencia referencií, ktorá má preukazovať kvalitu dodávateľa, v skutočnosti takúto informáciu neposkytuje. Poskytuje iba informáciu o tom, koľkí verejní obstarávatelia si splnili svoju povinnosť vyhodnotiť referenciu po skončení plnenia tak, ako im to ukladá zákon. Súčasné novely upravili tento problém tak, že verejní obstarávatelia pri vyžadovaní podmienky účasti podľa § 34 ods. 1 písm. a) a b) zákona nemajú povinnosť kontrolovať a „zohľadňovať“ všetky v Evidencii referencií uvedené referencie, ale iba tie, ktoré uchádzač uvedie v Zozname referenčných zákaziek. Z predmetného posudzovania však nevyplýva právo vylúčiť uchádzača z dôvodu negatívnych referencií (s hodnotiacou známkou „neuspokojivý“), takže efekt celej evidencie referencií je v podstate nulový a dôvod pre vytvorenie tohto zoznamu – vylúčenie špekulatívnych uchádzačov z procesu verejného obstarávania sa minul účinkom. Špecifickým problémom podmienok účasti je požiadavka na preukázanie zabezpečenia manažérskych systémov kvality, environmentu, BOZP a pod.. Z mnohých rozhodnutí UVO totiž jednoznačne vyplýva, že akceptovanie iného dôkazu predloženého záujemcom,

rovnocenného opatreniam na zabezpečenie kvality, nie je zo strany UVO akceptovateľné, pretože UVO nepovažuje za iný dôkaz za dostatočný bez ohľadu na názor mnohých certifikačných orgánov a prax v podnikateľskej sfére. Uvedené stanoviská majú nasledovné dopady: verejný obstarávateľ radšej nevyžaduje tieto podmienky účasti, aby nemal problémy pri uplatnení revízných postupov, alebo dodávateľská sféra rôznym spôsobom „zháňa“ požadované certifikáty, aj keď v skutočnosti systémy manažérstva zavedené nemá.

Možným riešením by bolo ponechať na rozhodnutí subjektov verejného obstarávania stanovenie podmienok účasti za účelom finančného a ekonomického postavenia a technickej alebo odbornej spôsobilosti podľa potreby a primeranosti bez akéhokoľvek obmedzovania, a neumožniť náhradné preukazovanie podmienok účasti treťou osobou v prípade, ak záujemca realizoval podobné alebo rovnaké predmety zákazky pre verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, alebo ak záujemca vznikol (bol založený) max. 1 rok pred začatím verejného obstarávania (pokiaľ takúto možnosť pripúšťajú smernice EÚ, pokiaľ nie, tak pri nadlimitných zákazkách ponechať súčasnú právnu úpravu).

### 3.5 Predpokladaná hodnota zákazky

Ďalším problémom sú pravidlá výpočtu predpokladanej hodnoty zákazky (PHZ). Zákon neuvažuje s tým, že v niektorých prípadoch (výskum, vývoj, poradenstvo, servis a údržba, súdne znalectvo), nie je možné jednoznačne stanoviť cenu, a už vonkoncom nie tak, aby bola platná v čase, keď sa Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania alebo výzva posielala na zverejnenie.

Uvedený problém sa týka hlavne čerpania prostriedkov z Eurofondov, kedy žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku výrazne časove predchádza vlastný proces verejného obstarávania, a predpokladaná hodnota zákazky zistená v čase predkladania žiadosti o príspevok v čase reálneho obstarávania už môže byť výrazne iná. Z tohto dôvodu sa stáva, že výška finančného príspevku schválená na poskytovateľom NFP po ukončení procesu verejného obstarávania už nepostačuje na zmluvné plnenie a verejný obstarávateľ nemá vytvorené vlastné finančné zdroje na vykrytie zvýšených nákladov. Poskytovateľ NFP zvýšené náklady považuje za neoprávnené výdavky, a výsledkom je potom rozhodnutie verejného obstarávateľa o zrušení verejného obstarávania. Kde je zasa hospodárnosť?

V praxi sa však bežne stáva, že sa obstaráva zákazka (nadlimitná alebo podlimitná), rozdelená na časti, ktorých predpokladaná hodnota je v rozmedzí podlimitných zákaziek aj

zákaziek pod finančný limit podlimitných zákaziek, avšak zákon nepripúšťa obdobnú aplikáciu ako pri rozdelení nadlimitnej zákazky na podlimitné časti.

Z uvedeného vyplýva, že zákon je v mnohých prípadoch prísnejší pri obstarávaní zákaziek s nízkou hodnotou, než pri zákazkách nadlimitných a podlimitných, u ktorých je omnoho vyššia potreba transparentnosti a verejnej kontroly.

Jedným z problémov pri určovaní predpokladanej hodnoty zákazky je bežne realizovaný prieskum trhu, pri ktorom sa stáva, že dodávateľské prostredie nereaguje na výzvy na predloženie ponúk, pretože nemá takúto povinnosť. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ potom nevie dostatočne zdokumentovať výpočet predpokladanej hodnoty zákazky, ak mu nebol predložený dostatočný počet ponúk.

Okrem toho zákon obsahuje podľa § 25 zákona možnosť uplatnenia tzv. „prípravných trhových konzultácií“, ktoré vlastne reprezentujú prieskum trhu priamou komunikáciou s vybraným okruhom oslovených hospodárskych subjektov. Takýto postup však vyvoláva ďalšie povinnosti verejných obstarávateľov preukázať prijatie opatrení na elimináciu prípadnej diskriminácie subjektov, ktoré oslovené neboli.

Uvedené je dôvodom, prečo sa verejní obstarávatelia bránia priamej preukaznej komunikácii s potenciálnymi dodávateľmi, ale vyberajú schodnejšiu cestu, - komunikujú, ale bez preukazovania priameho oslovenia.

#### **4. Riadenie a spolupráca s poskytovateľmi NFP zo štrukturálnych fondov a európskych fondov**

V súčasnosti je nové programové obdobie na vyhlasovaní jednotlivých výziev jednotlivých operačných programov a pre za zabezpečenie rovnakého postupu verejného obstarávania je vydaná (myslím že už druhá) verzia príručky prijímateľa platná pre všetky operačné programy.

Poslednou novelou zákona bola do zákona zakomponovaná kompetencia Úradu pre verejné obstarávanie a právo výkonu kontroly verejného obstarávania financovaného z eurofondov Vzhľadom na to, že v súčasnosti nie sú k dispozícii reálne výstupy týkajúce sa uplatňovania tejto kompetencie zo strany ÚVO, neviem sa vyjadriť k efektívnosti prijatého opatrenia.

Okrem toho na základe požiadaviek prijímateľov NFP je potrebné vyriešiť podiel zodpovednosti kontrolných orgánov (riadiacich agentúr rovnako ako Úradu pre verejné obstarávanie) za odsúhlasenie procesu verejného obstarávania v prípade, že pri následnom monitorovaní budú konštatované určité negatívne zistenia smerujúce k uplatneniu korekcií.

#### **5. Súčinnosť orgánov štátnej a verejnej správy**

Nedostatočná súčinnosť sa prejavuje v rozdielnych stanoviskách jednotlivých ministerstiev, miest a obcí Slovenskej republiky a Úradu pre verejné obstarávanie voči povinnosti aplikácie zákona o verejnom obstarávaní nimi zriadených právnických osôb.

Po účinnosti predmetných zákonov bolo vznesených veľa požiadaviek o vysvetlenie, ktoré právnické osoby vlastne musia aplikovať zákon.

Hovorím o priamom zasahovaní do kompetencií verejných obstarávateľov definovaných zákonom zo strany zriaďovateľov, zakladateľov alebo správcov majetku a o prebujnej administratíve spojenej so schvaľovacími procedúrami zo strany nadriadených inštitúcií nielen pri schvaľovaní plánov nákupov, postupov verejného obstarávania a následne rozhodnutia o uzavretí zmluvy s tým ktorým dodávateľom, ale aj o priamom nariadovaní používania komplikovaných postupov pri zákazkách s nízkou hodnotou resp. metodickým usmerňovaní pri povinnosti použitia nejakého konkrétneho softvéru a snahe centralizovať obstarávanie aj napriek tomu, že v príslušnom regióne sa nachádza dostatok dodávateľov, ktorí by ten ktorý predmet zákazky vedeli dodať rýchlejšie a lacnejšie.

## **6. Rozvoj Úradu pre verejné obstarávanie**

### **6.1 Eliminácia byrokracie a administratívy z procesu verejného obstarávania**

Proces verejného obstarávania je nesmierne náročný tak z hľadiska dĺžky trvania, z hľadiska administratívneho ako aj z hľadiska finančného, a to nielen pre verejných obstarávateľov a dodávateľov, ale aj pre potenciálnych dodávateľov.

Pri súkromnom podnikaní je výber dodávateľa a uzatvorenie zmluvy pomerne jednoduchý a krátky proces, ktorý nevyžaduje mimoriadnu administratívu, pretože v súkromnom sektore platí, že čas sú peniaze.

V procese verejného obstarávania táto prirodzená zákonitosť neplatí. Preto sa v dodávateľskom prostredí začína prejavovať tendencia nevstupovať do procesu verejného obstarávania (týka sa hlavne tovarov), pretože lehota od predloženia ponuky po podpísanie zmluvy trvá niekoľko mesiacov a dodávatelia si nemôžu dovoliť čakať na potenciálnu zákazku, pretože by vyrábali čistú stratu a netvorili by zdroje na krytie svojich nákladov. Preto sa stáva, že po oznámení o úspešnosti dodávateľ odstupuje od svojej ponuky alebo od zmluvy, pretože nemôže realizovať zákazku za pôvodnú cenu, a verejný obstarávateľ bude musieť proces verejného obstarávania zopakovať.

Kontrola vynakladania verejných finančných prostriedkov je dostatočne zabezpečená prostredníctvom zverejňovania zmlúv, a ďalšie opatrenia podobného charakteru iba zvyšujú náklady a nervozitu verejných obstarávateľov ako aj dodávateľskej sféry.



Okrem toho zákon vyžaduje vytváranie dokumentov, ktoré neposkytujú žiadne výstupy (súhrnné správy, správy o zákazke podľa § 24 zákona)), pretože obsahujú informácie, ktoré sú už verejne prístupné.

Zároveň zákon a Úrad pre verejné obstarávanie ukladá verejným obstarávateľom overovať a zisťovať skutočnosti súvisiace s novým znením § 11 zákona – overovať konečných užívateľov výhod vedených v registri partnerov verejného sektora podľa vytypovaných verejných funkcií, pričom na základe môjho podnetu mi Úrad pre verejné obstarávanie poskytol informáciu, že v súčasnosti sa žiadna inštitúcia nechystá zabezpečiť menný zoznam týchto verejných funkcií a jeho aktualizáciu, ale v rámci metodického usmernenia uviedol zoznam linkov na inštitúcie, ktoré menné zoznamy vedú (a nevedno či aktualizujú). Aby zmiernil dopad tejto absurdnej povinnosti, deklaroval, že pre účely preukázania tejto skutočnosti zo strany hospodárskych subjektov bude dostačujúce čestné prehlásenie. Typické – najprv do zákona vložíme zbytočnú povinnosť a potom začneme riešiť, ako ju splniť.

## 6.2 Komunikácia a informovanosť

Za základný nedostatok v celom procese verejného obstarávania zo strany Úradu je možné považovať nedostatočnú komunikáciu a nedostatočnú spätnú väzbu, aj keď v rámci odpočtu súčasný pán predseda ÚVO deklaroval otvorenú komunikáciu a pomoc občanom. Aj keď sú Úradu predkladané požiadavky na metodické usmernenia, nie sú dostatočne využívané ako zdroj informácií pre zlepšenie práce úradu ani verejných obstarávateľov. Požiadavka o metodické usmernenie obyčajne vyplýva z konkrétnej okamžitej situácie, ktorú je potrebné urýchlene riešiť, a preto postup spracovania, doručenia a zverejnenia metodických usmernení v lehotách 2 a viac- týždňových nemá potrebný efekt. Tomuto by malo pomôcť zriadenie hotline pre okamžité poskytovanie relevantných informácií týkajúcich sa konkrétneho problému namiesto finančne náročných „stálych“ pracovísk ÚVO.

Vhodným nástrojom spätnej väzby by bol nejaký komunikačný diskusný kanál na web stránke úradu, ktorý by bol určený na riešenie okamžitých situácií, ktoré sú dnes nahrádzané tzv. metodickými usmerneniami. Na stránke úradu je síce uvedený odkaz pre nahlasovanie podozrení z nezrovnalostí, avšak je to link na Úrad vlády SR, kde je vyslovene uvedené, že uvedená e-mailová adresa neslúži pre komunikáciu s Úradom pre verejné obstarávanie.

## 7. Záver

Uvedené návrhy na zlepšenie a návrhy na rozvoj práce a činnosti Úradu pre verejné obstarávanie nepredstavujú celý komplex možností zlepšenia práce úradu. Sú iba čiastkovým vyjadrením možností zlepšenia efektívnosti Úradu pre verejné obstarávanie, ktoré je potrebné realizovať v pomerne krátkom čase, avšak ktorých dopad bude možné posúdiť a analyzovať až na základe trendu vývoja verejného obstarávania na Slovensku v nasledujúcich rokoch po doriešení legislatívy tak, aby bola aplikovateľná pre všetky subjekty verejného obstarávania.

Projekt je zameraný na riešenie páčivých problémov procesu verejného obstarávania, ktoré majú dlhodobý charakter, a nie na finančnú a personálnu otázku, ktorú bude možno posúdiť až po dôkladnom oboznámení sa s činnosťou úradu v reálnom internom prostredí.

Na záver si dovoľujem poznámku týkajúcu sa pôsobenia predsedu Úradu pre verejného obstarávania po oboznámení sa s odpočtom jeho činnosti, zverejneným na web stránke ÚVO: úprimne verím, že pán predseda urobil všetko možné aj nemožné pre prezentáciu Úradu pre verejné obstarávanie v rámci Európskej únie aj v rámci spolupráce s rôznymi inštitúciami Slovenskej republiky, ale málo urobil pre zjednodušenie procesov verejného obstarávania voči verejným obstarávateľom a obstarávateľom. Na úplný záver – Úrad pre verejné obstarávanie nebol zriadený na to, aby pomáhal občanom – na to máme príslušné inštitúcie – verejnú políciu, hasičov, mestskú a obecnú políciu, záchranárov, ochrancov práv, súdy a pod.